



CONFINDUSTRIA
Centro Studi

CONVEGNO BIENNALE



CAMBIA ITALIA

Come fare le riforme
e tornare a crescere

Milano, 16 - 17 marzo 2012

In copertina disegno di Domenico Rosa.

La pubblicazione, curata da Luca Paolazzi e Mauro Sylos Labini, si è avvalsa della collaborazione di Gianna Bargagli, Alessandro Gambini e Matteo Pignatti.

Traduzioni dall'inglese a cura di Elisa Comito (capitoli 7, 9 e 10) e Fabio Galimberti (capitoli 4, 6, 7 e 8).

INDICE

<input type="checkbox"/>	L'Italia alla sfida del cambiamento: le lezioni per le riforme e i benefici di un cammino appena iniziato	pag. 5
1.	L'Italia al bivio: declino o rilancio	» 21
2.	Come riformare l'Italia: le condizioni politiche e istituzionali della crescita	» 67
3.	La competitività dell'Italia nel contesto globale	» 87
4.	Cinque segreti dell'arte di fare e far funzionare le riforme	» 125
5.	Germania: il miracolo economico nell'era globale	» 151
6.	Svezia: il cambio di marcia con le riforme	» 187
7.	Polonia: dalla transizione allo sviluppo tenendo dritta la barra delle riforme	» 221
8.	Europa dell'Est: lezioni per uscire con slancio dalla crisi	» 273
9.	Brasile: grandi progressi, ma un'agenda da completare	» 299
10.	Cile: attori politici differenti nel segno della continuità riformista	» 327
	Bibliografia	» 355

L'ITALIA ALLA SFIDA DEL CAMBIAMENTO: LE LEZIONI PER LE RIFORME E I BENEFICI DI UN CAMMINO APPENA INIZIATO

Luca Paolazzi e Mauro Sylos Labini

*Sappiamo bene cosa fare. Quello che non sappiamo
è come farci rieleggere dopo averlo fatto.*

Jean-Claude Juncker

*Non c'è mai un'ultima riforma.
In un mondo che cambia velocemente dobbiamo adeguarci.*

Angela Merkel

*Il riformista è ben consapevole di essere costantemente deriso
da chi prospetta future palingenesi. Alla derisione di chi lo considera
un impenitente tappabuchi, si aggiunge lo scherno
di chi pensa che ci sia ben poco da riformare,
né ora né mai, in quanto a tutto provvede
l'operare spontaneo del mercato,
posto che lo si lasci agire senza inutili intralci.*

Federico Caffè

La crescita economica è **cambiamento**. Un cambiamento che è insieme quantitativo e qualitativo. Le due dimensioni, quella della quantità e quella della qualità, si combinano variamente nel tempo e si influenzano vicendevolmente. Non è mai soltanto, né principalmente, una questione di aumento di volume.

Per comprendere la vera natura della crescita e le reciproche interrelazioni tra quantità e qualità basti pensare a come funzionano, intrecciandosi continuamente, le forze della demografia e dell'innovazione, cioè **i due grandi motori** che spostano in avanti la potenza e le condizioni di benessere (non solo economico) di un paese.

Entrambi agiscono sulla domanda e sull'offerta: la **demografia** determina, gradualmente ma inesorabilmente, stazza e composizione dei mercati di sbocco e le caratteristiche del capitale umano; l'**innovazione** introduce, caleidoscopicamente e con salti, nuovi beni di consumo che mutano gli stili di vita fino a rivoluzionarli e nuovi processi e macchinari e forme organizzative che accrescono la produttività dei fattori impiegati.

Luca Paolazzi, Centro Studi Confindustria.

Mauro Sylos Labini, Centro Studi Confindustria e Università degli Studi di Pisa.

Sul fronte demografico, l'evoluzione verso una combinazione di **meno giovani e più anziani** trasforma, per esempio, non solo il paesaggio umano delle città, ma anche il paniere della spesa delle famiglie e quindi la domanda di beni tecnologicamente più complessi ed evoluti. Tendenzialmente, abbassa il profilo della crescita agendo su produttività, creatività e disponibilità di persone in età lavorativa.

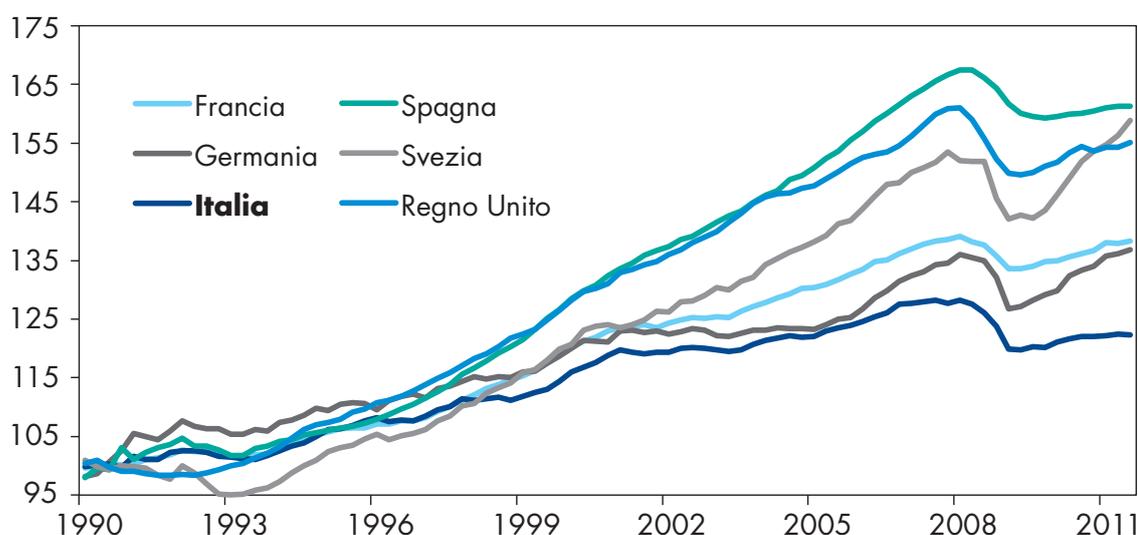
Specularmente, dal lato tecnologico, la diffusione e il continuo perfezionamento delle **ICT** (PC, cellulari, internet) agiscono sulla salute fisica e mentale delle persone, sulla comunicazione e mobilità, sui modi di lavorare e sulla tutela dell'ambiente.

Sono esempi solo suggestivi ma bastano a cogliere **tre aspetti** importanti e troppo spesso ignorati nel dibattito sulla crescita. Primo, la crescita economica è **pervasiva**, perché coinvolge i vari campi della vita sociale. Secondo, avviene senza soluzione di continuità, sebbene non con intensità costante, ed è **influenzabile ma ineludibile** e sempre più determinata da condizioni esterne al singolo paese; quindi può essere, entro certi limiti, **governata**, giocando d'anticipo, oppure **subita**, se si reagisce in ritardo.

Il terzo aspetto discende dai precedenti: in quanto la crescita è cambiamento, che nei paesi avanzati sempre più è qualitativo e fondato sulla conoscenza (più software e meno hardware, cioè smaterializzata), l'idea e l'elogio della decrescita perdono contatto con la realtà e quindi fondamento materiale, mentre vengono illuminate da una luce diversa sia la ormai **lunga stagione di stagnazione** dell'Italia sia il significato e la valenza delle riforme.

Riguardo alla bassa crescita, ormai è diventato perfino stucchevole ripetere che da più di un decennio l'economia dell'**Italia non cresce** abbastanza (Grafico A). Abbracciando anche le

Grafico A - L'Italia perde terreno nel lungo periodo
(PIL a prezzi costanti, 1990=100)



Fonte: elaborazioni CSC su dati OCSE.

violente ripercussioni della grande recessione, che ha colpito il Paese ben più dei suoi omologhi¹, il PIL (che nonostante i suoi limiti resta l'indicatore più affidabile, anche degli aspetti qualitativi di cui si è parlato) nel 2010 era di appena il 3,8% sopra i livelli del 2000; in rapporto alla popolazione, che nel frattempo era salita del 6,2% e che avrebbe perciò dovuto dare una spinta potente all'espansione dell'economia, era sceso del 2,3%.

Questa è stata di gran lunga **la peggiore dinamica** tra i paesi avanzati: +7,6% ha messo a segno nel PIL totale il Giappone (che è in deflazione da un ventennio), +9,5% la Germania (considerata non molto tempo fa «malata d'Europa», come l'Italia), +11,8% la Francia, +16,7% gli USA, +18,1% il Regno Unito, +22,2% la Svezia e +22,7% la Spagna. È vero che alcune di queste economie stanno pagando ora l'alto prezzo di squilibri nel frattempo accumulati, ma l'economia italiana non è certo ben bilanciata nei conti esteri e pubblici e, ormai, neppure più nel tasso di risparmio delle famiglie.

Nella chiave di lettura qui adottata riguardo all'essenza della crescita, ciò vuol dire che l'economia e la società italiane sono state **incapaci di cambiare** rispetto a quanto hanno saputo fare gli altri sistemi paese. Ciò può sembrare un paradosso, perché in base a moltissimi indicatori l'Italia di oggi è molto diversa da quella di dieci anni fa. Di nuovo, però, le trasformazioni sono state meno profonde e meno diffuse che altrove, e non tutte nella direzione auspicabile, frutto di accidentalità molto più che di disegno impresso dalle politiche (per essere benevoli; perché si può anche sostenere che le politiche, oltre che manchevoli, siano state in alcuni casi errate e/o contraddittorie).

Peraltro, alla lenta crescita va ricondotta sia la **questione salariale** (insoddisfacenti livello e dinamica delle retribuzioni, nel tempo e nel paragone internazionale) sia quella della scarsa e calante **redditività** degli investimenti (in aggregato). È l'economia italiana nel suo complesso, e in media², che si sta impoverendo.

Perché è accaduto ciò? Perché si è passati, nel volgere di un apparentemente breve lasso di tempo, dal non facile né scontato successo nel rincorrere gli standard di reddito e tecnologia dei paesi guida, rincorsa culminata nel 1991 in termini di divario minimo nel reddito pro-capite, a **una nuova divergenza**?

Se è vero, infatti, che “la convergenza non consegue meccanicamente all'arretratezza”, ma “richiede che si crei un insieme di condizioni, in particolare relative alle istituzioni e al capitale umano, in grado di generare una capacità sociale di crescere”³, come è possibile che questa capacità, una volta acquisita, sia andata perduta così repentinamente? La risposta chiama in causa un insieme complesso di **fattori interni ed esterni**, che hanno operato con-

¹ Facendo il confronto con le conseguenze della Grande crisi del 1929, l'andamento del PIL italiano dal 2007 in poi è stato perfino peggiore, perché la caduta è stata quasi identica (-6,7% nel 1929-1931, contro -6,6% nel 2007-2009) ma allora si ripresero tra 1934 e 1935 i livelli persi, mentre oggi nel più favorevole degli scenari il PIL nel 2013 sarà ancora del 5,5% inferiore a quello del 2007.

² Con forti differenziazioni e varianza di risultati dei singoli attori. Per esempio, tra imprese che operano nello stesso territorio, nella stessa classe dimensionale, nello stesso comparto merceologico.

³ Si veda Toniolo (2011, p. 8).

giuntamente: l'insufficiente accumulazione di capitale umano, il mancato pieno sfruttamento della rivoluzione pervasiva dell'ICT, la difficoltà a cogliere le opportunità della globalizzazione, il disagio a convivere con i più stretti corsetti imposti alla politica economica dalla maggiore integrazione europea, l'incompleto passaggio nelle tecnologie **da inseguitore a produttore** che sta sulla frontiera⁴.

In breve, l'Italia tutta, economia e società, si è fatta cogliere impreparata o, meglio ancora, si è dimostrata inadatta ad adeguarsi a queste novità, fatte di stimoli e di vincoli. Più **ingessata** e meno pronta a cambiare e quindi a continuare a crescere. Altri paesi si sono dati assetti più appropriati alla bisogna; beninteso, non senza sacrifici e costi di adeguamento.

Questa risposta sposta l'orizzonte a cui guardare, perché implica che la performance recente è solo la manifestazione, il sintomo della malattia. Per capire la quale occorre scavare ancora, risalire a ritroso e riconoscere che **i semi della bassa crescita** odierna furono gettati molto tempo prima, quando si manifestò un'altra impotenza di adattamento: quella di modificare le istituzioni per adeguarle a un sistema economico-sociale che si era sviluppato, si era lasciato alle spalle le condizioni di arretratezza e aveva bisogno di darsi gli strumenti per raggiungere nuovi traguardi.

Come ormai è riconosciuto da molte parti, ciò è accaduto a metà degli anni Sessanta, quando non era ancora terminato il galoppante quarto di secolo post-bellico (che nella cronologia ufficiale finisce nel 1973, con il primo shock petrolifero). Sebbene la vulgata corrente continui ad affermare che la lenta crescita è un accadimento dell'ultimo periodo, molte variabili economiche convergono nel mostrare che senza il ricorso ad **alcune «droghe»** la stagnazione sarebbe arrivata molto prima.

A posteriori, non si può che concludere che la mancata somministrazione di tali droghe sarebbe stata salutare, anche se politicamente sediziosa, perché avrebbe costretto potere esecutivo, potere legislativo e potere sindacale ad **assumersi responsabilità** da vera classe dirigente, anziché inseguire il consenso rinviando il momento in cui i problemi sarebbero stati affrontati. Problemi che, anzi, furono per molti versi aggravati e resi di più ostica soluzione.

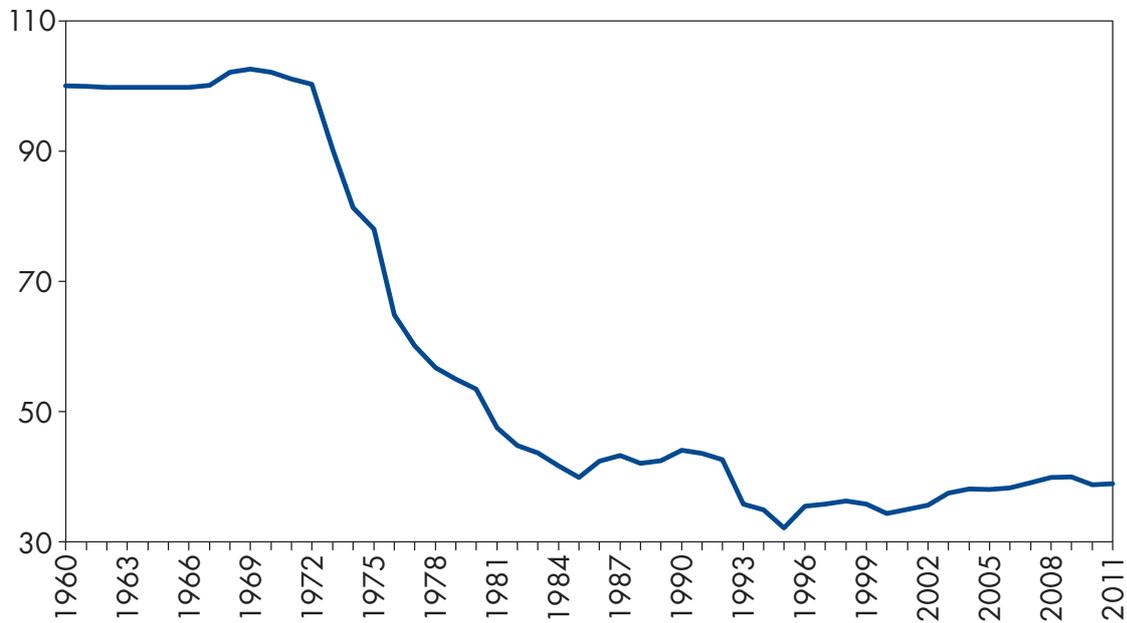
Le scappatoie utilizzate sono note, ma è bene rammentarle per mettere a tacere nostalgie anacronistiche e ricorrenti. La **svalutazione** del cambio: la lira, che nel 1959 e nel 1964 aveva conquistato l'Oscar delle valute, perse oltre il 60% del suo valore esterno tra il 1972 e il 1985 (Grafico B). Lo svilimento del potere d'acquisto della moneta, eroso dall'**inflazione** e diminuito a un decimo tra il 1972 e il 1993⁵; nel medesimo periodo e misurato sempre sull'indice dei prezzi al consumo, il valore reale del marco tedesco, sinonimo di stabilità monetaria, si dimezzò (Grafico C). L'accumulazione di un elevato **debito pubblico** attraverso l'inanellamento di deficit pubblici primari (cioè al netto della spesa per interessi), che

⁴ Si rimanda, per un'analisi meno sintetica, ancora a Toniolo (2011).

⁵ Anno in cui fu disinnescata l'indicizzazione delle retribuzioni, con l'accordo sulla nuova contrattazione nazionale basata sull'inflazione programmata. Nemmeno dopo l'accordo del 2009, tuttavia, si è pienamente realizzato lo sganciamento delle retribuzioni dai prezzi.

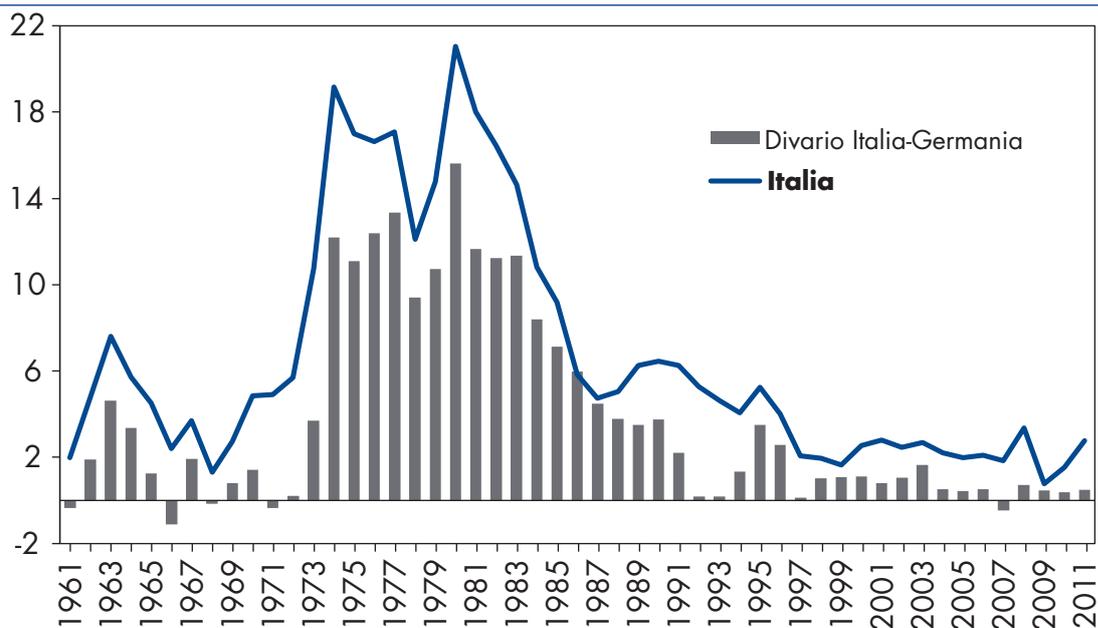
è cominciato nel 1965 (con un -2,9% del PIL) ed è proseguito ininterrottamente fino al 1991 (con il ritorno al pareggio del saldo primario; grafico D).

Grafico B - Lo svilimento del cambio
(Italia, tasso di cambio effettivo nominale*, 1960=100)



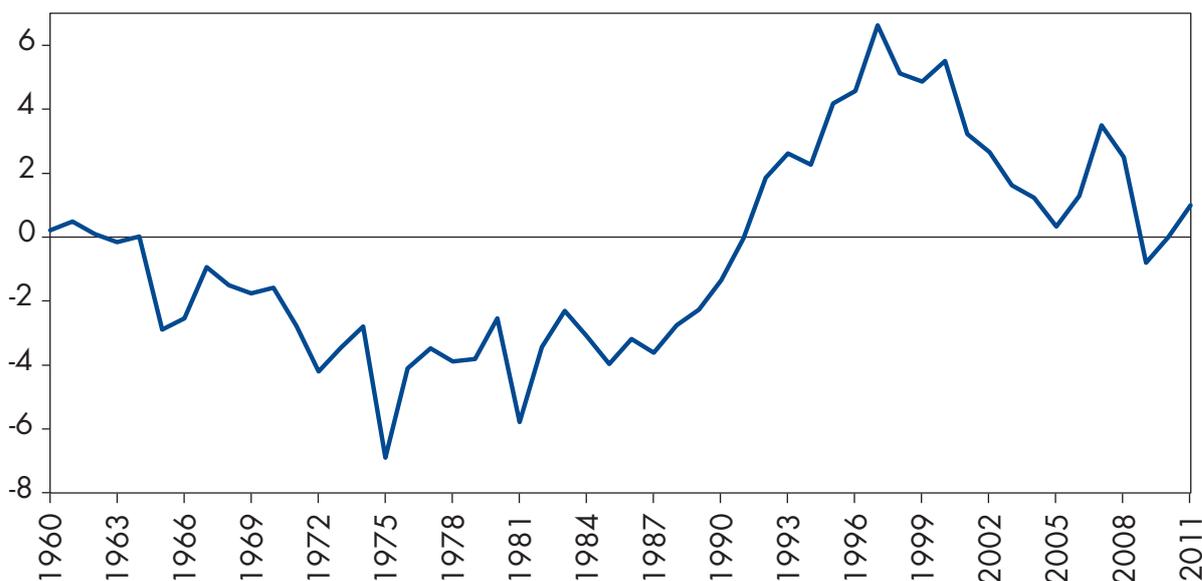
* Rispetto a 24 paesi (UE-15, Australia, Canada, Cina, Giappone, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Stati Uniti e Turchia).
Fonte: elaborazioni CSC su dati Commissione europea.

Grafico C - Vent'anni per fermare l'inflazione
(Indici dei prezzi al consumo, variazioni % annue)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters.

**Grafico D - La corsa del debito pubblico parte negli anni 60
(Italia, saldo primario della PA in % del PIL*)**



* Nel saldo primario sono escluse le spese per interessi. È quindi la fonte originaria, controllata dai governi, delle variazioni del debito pubblico.

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

Svalutazione, inflazione e disavanzi vennero usati per ricomporre nell'arena economica tensioni che avrebbero dovuto essere combattute e risolte in quella politico-sindacale. In questo modo gli **ostacoli alla crescita**, che già avevano iniziato a rivelarsi, si accrebbero, soprattutto nel funzionamento dei gangli vitali della pubblica amministrazione⁶.

In altre parole, le difficoltà di adattamento dell'Italia ai mutamenti interni ed esterni vanno considerate come un **fallimento dello Stato**, più che del mercato. Un fallimento che può essere ricondotto a vizi d'origine molto antichi⁷. Ma su questo punto torneremo alla fine.

Un fallimento che si è sostanziato nella mancanza e nell'inadeguatezza delle riforme. Questa affermazione, in certo qual modo, può suscitare meraviglia. Perché da circa mezzo secolo, ormai, l'Italia è un **cantiere di riforme**⁸. Sebbene talvolta di segno opposto nell'ispirazione e nelle conseguenze: dal tentativo mal congegnato, per assenza di dati e di modelli, della programmazione economica negli anni Sessanta fino ai più recenti interventi di liberalizzazione dei mercati e di riassetto del sistema previdenziale. In molti casi le riforme sono state solo **annunciate**, in altri **abbozzate**, in altri ancora legiferate ma **mai applicate**.

⁶ Un indicatore grezzo della perdita di efficienza della pubblica amministrazione è dato dall'estensione del pubblico impiego. Soprattutto negli anni Settanta, ma anche negli anni Ottanta, esso svolse una funzione di polmone occupazionale. Crebbe, infatti, del 34,5%, contro un incremento del 7,2% degli addetti nel settore privato, nel decennio Settanta e del 15,0%, contro il 4,9%, in quello Ottanta. Il numero di abitanti per pubblico dipendente scese da 22 nel 1970 a 17 nel 1980 e a 15 nel 1990. Per raffronto, questo rapporto passò negli USA da 16 nel 1970 a 14 nel 1990.

⁷ Si veda Salvati (2011).

⁸ Il termine riforme è qui utilizzato in senso molto ampio, coinvolgendo dalla condotta della politica di bilancio al regime di quella monetaria e valutaria, dai mutamenti costituzionali riguardanti parlamento e governo alla legge elettorale, dal ridisegno del sistema scolastico e universitario alle regole previdenziali, dalle liberalizzazioni al mercato del lavoro, e così via.

Altre volte, dopo averle approvate si è **tornati indietro**, senza mai permettere loro di entrare a regime e valutarne gli effetti. Il fatto stesso che il cantiere delle riforme sia rimasto continuamente aperto sempre sulle medesime questioni ha avuto implicazioni negative, creando incertezza e assorbendo energie e risorse intellettuali-politiche-finanziarie che avrebbero dovuto meglio essere rivolte ad altri temi importanti per il futuro del Paese.

Qualche esempio di **lentezza, scarsa risolutezza, incompiutezza e incoerenza** delle riforme può essere utile. Riguardo all'eliminazione dell'inflazione elevata e di quella che le analisi avevano indicato come la principale causa della sua persistenza, cioè la scala mobile (indicizzazione automatica delle retribuzioni ai prezzi), tra l'apogeo di tale meccanismo avvenuto con l'accordo Agnelli-Lama sul punto unico di contingenza siglato nel 1975 e il suo definitivo accantonamento nel 1993 passarono diciotto anni, con in mezzo vari depotenziamenti attraverso sofferti accordi e addirittura un referendum popolare nel 1985. Riguardo al sistema previdenziale, che negli anni Settanta fu reso sempre meno sostenibile attraverso trattamenti via via più generosi nei requisiti per accedere alla pensione e nel calcolo della stessa, tra l'emergere analitico della sua insostenibilità nei primi anni Ottanta e l'estensione a quasi tutti i lavoratori dipendenti (quindi più rispetto dell'equità) di un sistema capace di reggere nel tempo sono trascorsi circa trent'anni, contrassegnati da numerosi interventi, ritocchi, ripensamenti, molti dei quali avvenuti con estenuanti trattative sindacali, lunghi bracci di ferro parlamentari, cadute di governi, scioperi generali e oceaniche manifestazioni di piazza.

Un grave **danno collaterale** di tale condotta è stato lo **scetticismo** dell'opinione pubblica riguardo alle riforme stesse, al loro significato e alla loro utilità, che ne ha innalzato i costi politici. Proprio perché quel modo di procedere ha diffuso la sensazione che tanto fosse stato fatto e con sforzi enormi, ma che poco si fosse ottenuto in termini sia di completamento delle misure adottate sia di esiti nel miglioramento della performance economica del Paese. Tutto ciò ha condotto ad accumulare enormi ritardi nel rispondere alle esigenze interne del Paese e alle sfide competitive esterne.

Eppure, le riforme sono e restano cruciali. Perché se la crescita è la manifestazione e il frutto del cambiamento del tessuto economico e sociale, le riforme sono il veicolo con cui cambia il **contesto normativo e istituzionale**, la cornice entro cui si muovono le scelte delle persone, in qualità di consumatori, imprenditori, cittadini. Una cornice che, se non è opportunamente modificata, diventa inadeguata e stretta perché non tiene il passo con l'incessante e inevitabile mutamento socioeconomico, dentro e fuori dal Paese; e agisce quindi da freno. O peggio ancora, può muoversi in direzione opposta a quel che sarebbe richiesto. Ciò accade in particolare quando le regole si stratificano fino a formare una matassa ingarbugliata che imbriglia, disorienta e scoraggia; a maggior ragione quando la loro applicazione è soggetta a discrezionalità e avviene quindi in modo non omogeneo, addirittura nelle medesime zone del Paese, e nel corso del tempo.

Per comprendere perché ciò sia avvenuto, quale percorso sarebbe stato opportuno seguire e attraverso il verificarsi di quali condizioni sarebbe stato possibile compierlo è molto utile

esaminare l'**esperienza internazionale**. Da questa emergono significative indicazioni di regolarità riguardo al come si fanno le riforme, ossia alla *political economy* delle stesse ben esaminata nel saggio di Vincenzo Galasso.

L'Italia non è stato il solo paese a trovarsi nella situazione di dover **rovesciare una tendenza** alla stagnazione insediatasi da tempo per rimettere in moto il processo di sviluppo. Si possono citare numerosi altri casi: Regno Unito, Paesi Bassi, Germania e Svezia, per rimanere nel novero dei paesi avanzati. Polonia, altre economie dell'Europa Centro-orientale, Cile e Brasile, tra le nazioni emergenti, hanno dovuto attraversare anche veri e propri cambi di regime politico e difficili transizioni. Tali economie hanno saputo cogliere, in toto o in parte, i momenti storici propizi per modernizzare le istituzioni economiche e ottenere così risultati molto significativi nella performance economica.

In tutti i casi quel che emerge è che riformare è un **percorso accidentato** e per intraprenderlo non basta approvare nuove norme, ma occorre che queste siano applicate e accettate mediante la profonda trasformazione della mentalità e delle abitudini di politici e cittadini. Le esperienze dei paesi che hanno avuto successo in questo percorso aiutano proprio a comprendere come i cambiamenti nascono, incontrano resistenze, ma si rafforzano con il tempo grazie ai risultati concreti in termini di benessere che con essi vengono ottenuti.

Rispetto a un'analisi esclusivamente quantitativa sulle determinanti e sugli effetti delle riforme, un approccio comparato basato su una serie di casi di studio consente di comprendere quali siano i contesti e **le condizioni migliori** per realizzare le riforme e di approfondire in modo dettagliato i fattori propizi al compimento del processo riformista.

Ogni esperienza riformatrice rappresenta, inevitabilmente, un *unicum* storico e istituzionale. Non è perciò appropriato né accurato pensare di poter ricavarne prescrizioni automatiche e generali in grado di funzionare comunque e sempre in ogni paese e circostanza. Ma **alcune costanti** esistono e forniscono preziosi suggerimenti.

I **frutti delle riforme** vanno valutati tenendo presente i costi dell'inazione e le enormi opportunità da cogliere. Lo scenario inerziale è del tutto insoddisfacente e porta a condizioni di insostenibilità per la società e per i conti pubblici. Se si compie una svolta netta, invece, la crescita potrà essere molto superiore a quella sperimentata nel recente passato.

Occorre vincere le resistenze alle riforme cominciando proprio dal **comunicare i loro vantaggi e i rischi** a cui si va incontro se non si fanno. Anche la comparazione tra la situazione di chi soffre per la mancata crescita e quella di chi beneficia dello status quo facilita il rafforzarsi di un'opinione pubblica pro-riforme.

Occorre partire dalla spiegazione chiara ed esauriente della **reale condizione** in cui versa il sistema economico, abbandonando analisi compiacenti e autoconsolatorie, ma al tempo stesso rimarcando le potenzialità e quindi le capacità di tornare a svilupparsi. In altre pa-

role, dire la verità sul presente e offrire una prospettiva di rilancio, pur attraverso i sacrifici, così da infondere fiducia e motivazione.

Big bang o sequenza? Cioè, le riforme vanno fatte tutte insieme o realizzate man mano che si concretizzano i benefici degli interventi e che questi coagulano il consenso per nuovi provvedimenti? L'esperienza internazionale non fa pendere l'ago della bilancia da una parte o dall'altra.

Ma ci sono vantaggi politici ed economici nel varare le **riforme tutte insieme**, specie nel caso italiano. **Vantaggi politici:** non c'è nessun gruppo di interesse che viene salvaguardato e quindi privilegiato e il costo delle riforme è quindi sopportato da tutti (il che è una forma di equità) e ciascun gruppo può compensare i costi che deve affrontare con i benefici che può ricavare dai miglioramenti introdotti in altri campi (efficienza). Inoltre, con la strategia del big bang il cambiamento è così profondo che tornare indietro diventa (quasi) impossibile. **Vantaggi economici:** cambiare alcuni pezzi del sistema senza intervenire anche negli altri non fa conseguire pienamente tutte le potenzialità delle riforme, mentre agire simultaneamente sui vari fronti fa sì che gli effetti di una riforma vadano a rafforzare gli effetti delle altre. Si creano cioè complementarità e sinergie.

Disegno coerente: deve essere tale non solo nel mettere insieme il pacchetto delle varie riforme, ma proprio anche nell'ideare ciascuna singola riforma. Ciò significa non lasciar spazio ai compromessi che finiscono per partorire assetti già in partenza inadeguati e che quindi dovranno essere nuovamente modificati: le riforme devono essere **fatte per durare** (nelle pensioni, non era tale lo scalone Maroni, troppo violento e iniquo, né i nuovi sistemi Amato e Dini, troppo gradualisti). Riforme parziali producono effetti anch'essi parziali e tali da non mutare le aspettative e quindi i comportamenti. Anzi, famiglie e imprese si attendono nuovi interventi e ciò li rende prudenti nelle scelte.

Riguardo al **consenso politico** è indispensabile, in modo da realizzare riforme efficaci e durature, avere un governo coeso ed è auspicabile che tale governo abbia ricevuto un chiaro mandato elettorale a effettuare le riforme. Le riforme introdotte di soppiatto o a sorpresa non hanno la forza di mutare i comportamenti. Per effettuare le riforme serve una **maggioranza compatta:** non occorre che sia ampia.

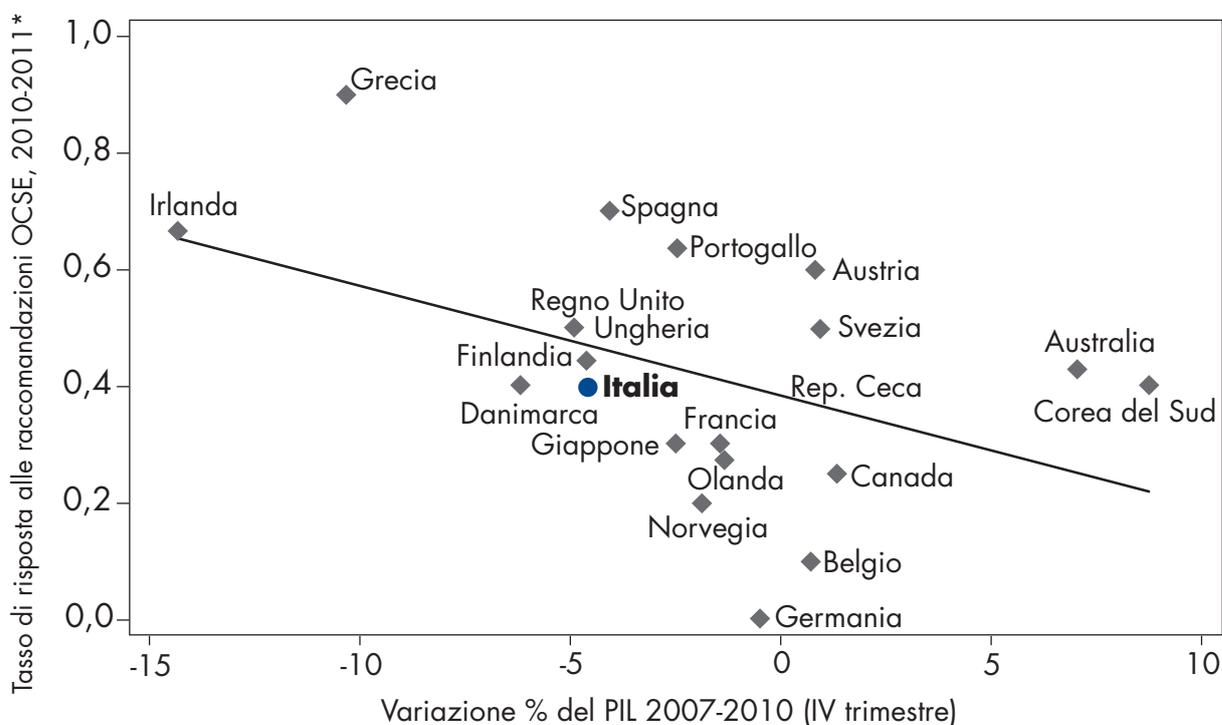
La **continuità nel tempo** dell'azione riformatrice richiede che essa abbia un consenso bipartisan, nel senso che chi vincerà le elezioni successive non deve disfare ciò che è stato realizzato da chi l'ha preceduto. Purtroppo, invece, questo è accaduto molte volte in Italia. Occorre continuare a costruire su quello che è stato già edificato, migliorandolo. Riforme mal fatte, ovviamente, si prestano a modifiche e ciò causa continui mutamenti nell'assetto normativo, che sono assolutamente controproducenti e da evitare.

Non basta approvare nuove leggi, ma occorre cambiare profondamente anche **mentalità e abitudini** di amministratori pubblici, politici e cittadini. Le esperienze dei paesi che hanno attuato le necessarie riforme e hanno innalzato il tasso di crescita aiutano a comprendere

l'origine del processo di cambiamento, come e perché esso incontri resistenze e in quale modo queste possano essere superate, anche grazie ai frutti conseguiti nel tempo.

Crisi e shock servono per catalizzare le forze riformiste e far maturare la consapevolezza a favore delle riforme. Perciò è sbagliato sminuirli, occorre invece sfruttarli. Specie quando colpiscono di più un paese rispetto agli altri (shock asimmetrici). Devono essere shock profondi e non passeggeri, che non alimentino la convinzione che «tutto tornerà come prima» e che quindi è inutile agire. In ciò la crisi economica in atto può rivelarsi per l'Italia benevola: in sua assenza il Paese avrebbe proseguito lungo la traiettoria di un graduale e quindi meno percepibile declino. Il crollo del PIL e le difficoltà di recupero, sebbene comportino elevati rischi e grandissima sofferenza, costringono a prendere di petto le cause della lenta crescita (Grafico E).

Grafico E - L'ampiezza della crisi favorisce le riforme



* *Going for growth.*

Il tasso di risposta alle raccomandazioni OCSE assume valore 1 se a tutte le raccomandazioni sono seguite misure di riforma concrete, 0 se nessuna azione è stata intrapresa.

Fonte: elaborazioni CSC su dati OCSE.

Tornano, perciò di grandissima attualità e assolutamente rivelatrici le parole di Milton Friedman, scritte nel 1982: "Esiste una enorme inerzia, una **tirannia dello status quo**, nelle istituzioni private e specialmente pubbliche. **Soltanto una crisi**, effettiva o percepita, produce un cambiamento reale. Quando quella crisi avviene, le decisioni che vengono prese dipendono dalle idee che circolano in giro. Credo che la nostra funzione basilare sia di sviluppare alternative

alle politiche esistenti, di mantenerle vive e disponibili fino a quando il politicamente impossibile diventa politicamente inevitabile”⁹.

Il **risanamento macroeconomico è cruciale**: non solo perché senza di esso permane un’instabilità di fondo che vanifica i benefici degli sforzi che si compiono con le riforme, ma soprattutto perché la riduzione duratura del deficit pubblico e dell’inflazione si ottiene solo se avviene attraverso il radicale cambiamento dei comportamenti di tutti gli attori del sistema economico. È, dunque, essa stessa una riforma.

Le **pressioni internazionali aiutano** a spronare un paese ad adottare le riforme, ma il cambiamento deve essere in nome e nell’interesse dei cittadini e del buon funzionamento dell’economia e della società nazionali.

Cosa raccontano i casi di studio delle riforme? La **Germania**, che fino al 2004 era considerata il malato d’Europa, è tornata a esserne locomotiva. Come è stato possibile invertire la rotta in così breve tempo? Qual è stato il ruolo delle riforme? Carlo Bastasin spiega che la trasformazione dell’economia tedesca non è stata una virata repentina, ma è iniziata circa quindici anni prima che il PIL ricominciasse a crescere a ritmi sostenuti. L’obiettivo perseguito consapevolmente è stato quello di non perdere competitività in conseguenza dei grandi cambiamenti geopolitici in atto: la riunificazione, l’Euro, l’allargamento dell’UE e la spettacolare performance economica dei paesi emergenti. Sia gli attori industriali e finanziari sia i politici tedeschi hanno compreso che era necessario governare e non subire quei cambiamenti. Per parafrasare la retorica utilizzata da Helmut Kohl in poi, dunque, «non c’è stata alternativa»¹⁰.

Il processo di trasformazione è passato attraverso **scelte impegnative**: una riunificazione costosa che ha reso urgente cambiare quello che non funzionava nel modello sociale della Germania federale; la svalutazione interna ottenuta attraverso il mutamento del sistema di contrattazione collettiva che ha generato moderazione salariale e permesso di riconquistare competitività; il rafforzamento dell’industria manifatturiera con le catene di subfornitura dei paesi dell’Est Europa; lo sfruttamento delle complementarità con le produzioni asiatiche.

Le riforme hanno accompagnato questo processo che, come spesso succede in Germania, è stato lungo. I cambiamenti hanno interessato tutti i pilastri dello stato sociale tedesco, incluso l’abbassamento della pressione fiscale e del livello della spesa pubblica. Nel caso del *welfare* e del mercato del lavoro c’è stata una grande novità anche di metodo. Invece di estenuanti trattative con le parti sociali, la strada seguita è stata quella della convocazione di **commissioni tecniche** le cui raccomandazioni sono state attuate sotto la responsabilità del governo.

⁹ Friedman (1982).

¹⁰ Una frase che riecheggia quella ripetuta nel Regno Unito degli anni 80 da Margaret Thatcher: “There is no alternative”. Sintetizzata con l’acronimo TINA.

Un aspetto peculiare del caso tedesco è che la coscienza per le riforme è maturata nella società attraverso l'esperienza dell'unificazione, che ha spostato l'enfasi **dalla solidarietà al merito** individualistico.

Le **riforme svedesi** rappresentano un caso particolarmente interessante. Le caratteristiche del periodo in cui sono state avviate ricordano, infatti, quelle dell'Italia contemporanea: nella prima metà degli anni Novanta il paese scandinavo era reduce da un ventennio di lenta crescita e fu costretto ad affrontare una grave crisi di debito pubblico. La ricostruzione di Lars Calmfors mostra che la consapevolezza diffusa dei difetti del modello svedese ha consentito di creare un laboratorio riformista permanente, che è sopravvissuto a **governi di diverso colore** e che continua a funzionare anche oggi che l'economia va bene e la crisi sembra essere alle spalle.

L'approccio è stato ispirato a un **pragmatico eclettismo** e ciascun problema è stato affrontato con una strategia diversa: come prima cosa si è curata la febbre degli alti tassi di interesse sul debito, risanando il bilancio pubblico; la medicina è stata resa meno amara dalla svalutazione della corona, che ha fatto ripartire l'economia attraverso la domanda estera, possibilità oggi preclusa ai paesi dell'Eurozona. Ma era chiaro che non bastava svalutare per curare la malattia della lenta crescita. Si è quindi proceduto con il primo blocco di riforme vere e proprie nel quale sono state inserite quelle meno controverse e divisive: il sistema fiscale è diventato più semplice ed efficiente spostando la tassazione dai redditi ai consumi, riducendo le aliquote e allargando la base imponibile; le liberalizzazioni hanno interessato i principali settori dei servizi e quelli dove operavano molte imprese statali.

Il secondo blocco di riforme ha visto il contributo fondamentale delle **parti sociali**. Le quali, tenendo fede alla tradizione scandinava, sono state capaci di rivedere le regole della **contrattazione collettiva** in modo da legare le rivendicazioni salariali agli aumenti di produttività, senza bisogno di interventi legislativi ad hoc. I nodi più difficili da sciogliere, quelli relativi alle nuove regole di politica macroeconomica e alla riforma delle istituzioni del mercato del lavoro, hanno potuto contare rispettivamente sulle spinte dell'adesione all'Unione Europea e su un chiaro mandato elettorale. Molto importante è stato, nell'ideazione delle riforme, il **contributo di esperti** ed economisti, che ha permesso di disegnare meccanismi coerenti e ben funzionanti.

L'esperienza riformista della **Polonia**, raccontata da Hartmut Lehmann, insegna che, se esiste **ampio consenso** tra cittadini, esperti e politici di diverso orientamento sulla necessità di un profondo cambiamento, la stabilità politica non è una condizione necessaria per fare le riforme. Infatti, nonostante la breve durata media dei governi che hanno gestito la transizione polacca verso un'economia di mercato, nessuno di essi ha messo in discussione le riforme fatte in precedenza, dando loro il tempo di produrre effetti positivi sulla crescita e mettendo in moto un circolo virtuoso che ha rafforzato il consenso per nuove riforme. Occorre riconoscere l'importanza di fattori geopolitici e culturali in un certo senso unici. In particolare, il sentirsi parte dell'Europa e l'ambizione di aderire all'UE sono stati fondamentali per indebolire le resistenze dei gruppi sociali maggiormente contrari alle riforme.

Anche nel caso polacco è possibile individuare tre grandi blocchi di riforme. Il primo, quello più incisivo, ha, da un lato, salvato la Polonia dall'iperinflazione e, dall'altro, dato il via alla transizione da un'economia pianificata a una di mercato. È stato un periodo straordinario nel quale l'opinione pubblica ha accettato riforme davvero radicali, attuate con una **terapia d'urto** (o big bang). Il secondo blocco di riforme, iniziato circa un decennio dopo la caduta della cortina di ferro, è stato più graduale e si è concentrato sulla modernizzazione di alcune istituzioni nate durante il periodo comunista (sanità, istruzione, previdenza e amministrazioni territoriali). Infine, un terzo blocco ha consentito di perfezionare le riforme intraprese precedentemente.

Le esperienze riformiste dei paesi dell'**Europa centrale e orientale** (ECO) e, in particolare, di quelli baltici mostrano che le opportunità offerte da una crisi sono enormi: grazie al senso di urgenza che generano, le **crisi** indeboliscono le resistenze dei gruppi sociali che traggono vantaggio dallo status quo; in queste condizioni nessun cambiamento è impossibile. Il resoconto di Anders Åslund rivela che, anche nei paesi che avevano un regime di cambio fisso (Lettonia, Lituania, Estonia e Bulgaria), gli effetti delle riforme sui tassi di crescita sono stati rapidi e positivi. L'implicazione per i paesi dell'Eurozona è evidente: i vincoli imposti dall'appartenenza all'area della moneta unica non devono essere un alibi per evitare il cambiamento. Come nel caso della Polonia, il sostegno popolare spesso incondizionato dato ai politici impegnati a realizzare le riforme è dipeso anche dalle aspirazioni europee di cittadini e parti sociali.

Non tutte le riforme, comunque, sono state ugualmente facili da approvare e implementare. In particolare, i progressi sono stati complessi sul versante delle pensioni, dove cambiamenti profondi avrebbero ulteriormente depresso la domanda aggregata venendo dopo i tagli incisivi operati nella pubblica amministrazione e dopo l'aumento della disoccupazione. Quelle che invece hanno avuto maggiore supporto sono state le **liberalizzazioni**, che, guidate dalle indicazioni dei rapporti della Banca Mondiale, hanno reso più facile fare impresa.

La **politica riformista cilena** ha trasformato il paese latinoamericano in un caso unico fra le economie del subcontinente americano per la sua **straordinaria esperienza di crescita**. Vittorio Corbo spiega che, oltre a essere basate su solidi principi economici, le riforme cilene hanno potuto contare su una drastica trasformazione istituzionale che ha limitato il potere discrezionale di politici e burocrati rendendo credibili le istituzioni, indipendentemente da chi fosse al governo. Occorre riconoscere che l'inizio di questa trasformazione è avvenuto verso la metà degli anni Settanta, durante una fase politica tragica e controversa per la storia cilena, in cui l'ordine democratico era stato sovvertito da un colpo di Stato. Il successivo ritorno alla democrazia rappresenta, comunque, un caso da manuale di come la transizione da un regime autoritario a uno democratico può essere gestita senza fratture istituzionali e con una sostanziale continuità nella politica economica.

Le caratteristiche di alcune riforme cilene sono così originali che anche i paesi OCSE hanno imparato lezioni importanti dalla loro formulazione e applicazione. La riforma delle pensioni

è stata per esempio la prima a cambiare un sistema a ripartizione in un sistema a capitalizzazione. La regola del rispetto del **pareggio di bilancio** è stata una delle prime a tenere conto del ciclo economico e quindi della differenza tra PIL effettivo e PIL potenziale. L'approccio cileno alla regolamentazione dei servizi di pubblica utilità, infine, che ha privatizzato dove c'era concorrenza ed è intervenuto in modo severo nei settori di monopolio naturale, è diventato un modello seguito da molti paesi emergenti.

Il caso del **Brasile** è forse quello in cui il legame tra l'ottima performance economica e le riforme è meno chiaro e robusto. L'aspetto più interessante, che dal punto di vista della *political economy* rende l'esperienza di quel paese simile a quella tedesca, è il fatto che i governi che hanno goduto degli effetti positivi delle riforme non sono stati quelli che le hanno approvate e quindi non ne hanno pagato il costo politico. Teresa Ter-Minassian sostiene che il grande merito di questi governi, comunque, è stato quello di non tornare indietro e non mettere in discussione le riforme fatte.

Il Brasile non è più solo «il paese del futuro»; il suo merito principale è stato quello di essere riuscito a metà degli anni Novanta a **stabilizzare gli indicatori macroeconomici**: grazie a una severa politica monetaria ha sconfitto l'inflazione e a una legge di bilancio che obbliga il governo a fissare con anticipo gli obiettivi di finanza pubblica ha guadagnato la fiducia dei mercati internazionali.

Da questi brevissimi sunti, e ancor più dalla lettura completa dei capitoli che compongono questo volume, si comprende quanto l'**Italia** possa fruttuosamente ispirarsi alle esperienze di successo di altri paesi. E quanto le condizioni attuali rappresentino un'**occasione irripetibile** e da non sprecare.

La **posta in palio** è altissima: la perdita di terreno rispetto ai paesi concorrenti può acquistare ancor più velocità e compromettere in pochi lustri il benessere conquistato in alcune generazioni. L'Italia rischia di diventare economicamente irrilevante in breve tempo, ammoniscono Jennifer Blanke e Roberto Crotti, se non argina l'**emorragia di competitività** messa in luce dai pilastri del *World Economic Forum*, nella cui graduatoria globale l'Italia figura al 43° posto, mentre era al 29° nel 2000¹¹.

L'Italia, non solo economicamente, è a **un bivio**. Da un lato, **rimane inerte** di fronte alle tendenze che la inchiodano a ritmi di crescita dello 0,7% annuo da qui al 2030, con un PIL totale che dunque aumenta del 16,0% e un PIL pro-capite che sale di appena il 10,6%; si tratterebbe già di un successo alla luce della performance del passato decennio. Dall'altro, **reagisce con vigore**, determinazione, coesione, costanza e coerenza, in ogni sfera del vivere economico, civile, demografico e sociale; e trasforma i grandi svantaggi competitivi in altrettante leve di rilancio.

¹¹. Anche se tra le due graduatorie sono cambiati sia la metodologia sia il numero di paesi considerati.

Con una tale reazione, come mostrano i calcoli effettuati da Fedele De Novellis, la **crescita annua triplica** al 2,2% (e potrebbe rivelarsi una stima prudente), il PIL totale aumenta in un ventennio del 55,2% e quello per abitante del 42,9%. Un cambio di ritmo che proprio la Svezia insegna essere possibile. Per conseguirlo occorre agire su entrambe le grandi forze della crescita: produttività e occupazione.

Per migliorare la **produttività** i campi di intervento sono la conoscenza, la concorrenza e la burocrazia, ciascuno dei quali ha precise e cruciali diramazioni. I *benchmark* internazionali mostrano che c'è **grande spazio di progresso** e i guadagni potenziali sono enormi. Il **mercato del lavoro** è vitale anche per la **coesione sociale**, considerati i divari territoriali, di genere e tra generazioni e l'innalzamento dell'impiego delle persone è fondamentale per superare i limiti demografici alla crescita, pur in presenza di un esercito di inoccupati. L'apporto dell'**immigrazione** continuerà a rimanere decisivo e occorrerà essere ben attrezzati per ricavarne il massimo contributo. Sia nella produttività sia nel mercato del lavoro i benefici maggiori arriverebbero per il Sud e dal Sud si irradierebbero all'intero Paese.

Nell'imboccare la **strada del rilancio** l'Italia si è affidata, una volta ancora, a un governo che non è stato espresso direttamente dal mondo politico e che è composto principalmente da tecnici. Sebbene sia un esecutivo nel pieno dei poteri e politico, perché opera con la fiducia e l'apporto del parlamento ed è dunque democraticamente legittimato, il Governo Monti rappresenta una sorta di **tempo sospeso** (seppure molto fattivo per le riforme strutturali) nella competizione all'interno dell'arena politica. La sfida più importante, perciò, riguarda quel che accadrà proprio sulla scena politica quando, nel futuro prossimo, si arriverà alla naturale fine della legislatura.

Per far sì che la svolta appena intrapresa non duri una sola e particolare stagione, quella attuale, ma si prolunghi e diventi permanente, occorre che si radichi la **cultura delle riforme** come bene collettivo. Le leadership politiche, spiega Sergio Fabbrini, dovranno essere esse stesse riformiste. Dovranno rimuovere i grumi di interessi e i corporativismi, anziché far leva su di essi per vincere qualche battaglia elettorale ma far perdere al Paese la guerra dello sviluppo e del benessere.

È questo **il compito più difficile** e la responsabilità di assolverlo ricade sulle spalle della politica e dei partiti. È il compito più difficile perché deve eliminare **due difetti antichi** del sistema politico italiano stesso: il trasformismo e la presenza di importanti forze antisistema e divisive. Tramontate le ideologie, questi difetti sono diventati vizi che mascherano, sempre più malamente, interessi particolari o addirittura personali. Per superare questi vizi occorrono nuovi meccanismi istituzionali ed elettorali sui quali le forze politiche si stanno confrontando con il costante e vigile sprone del Presidente della Repubblica. La caduta di consenso delle rappresentanze politiche e l'ascesa della disaffezione degli elettori spingono nella medesima direzione.

L'approvazione riscontrata nei sondaggi per il metodo di lavoro del Governo Monti e la voglia di cambiamento degli italiani, che numerose indagini demoscopiche hanno misurato¹², sottolineano che nella popolazione del Paese, come nella Germania dopo la riunificazione, la coscienza della necessità delle riforme è molto più diffusa di quanto comunemente si pensi. In ciò l'**Italia appare già cambiata** e pronta a raccogliere le sfide.

¹¹. Si vedano Corò e Diamanti (2009) e Diamanti et al. (2010).

1. L'ITALIA AL BIVIO: DECLINO O RILANCIO

Fedele De Novellis

Gli orizzonti lunghi esaltano le differenze ed eliminano le contingenze. Fanno balzare, cioè, subito all'occhio le tendenze di un'economia rispetto a se stessa e a quelle di riferimento. E il PIL pro-capite è una buona misura sintetica della performance relativa. Se lo sguardo è rivolto al passato si nota che nel 1980 il livello del PIL pro-capite italiano era del 5% inferiore a quello della Germania, mentre nel 2010 il divario si era allargato al 15%; rispetto alla Francia il gap si è ampliato dal -3% al -7%; nei confronti del Regno Unito si è addirittura passati da un vantaggio del 10% a un delta sfavorevole del 12%. E si tratta, tutto sommato, di paesi che non fanno certo parte del gruppo dei più dinamici nel panorama internazionale. Se questi trend proseguissero, le distanze tra l'Italia e i leader europei diverrebbero abissali e il Paese si autorelegherebbe ai margini dei processi di sviluppo internazionali.

Perciò è cruciale rivolgere lo sguardo in avanti e porsi la questione: dove si collocherà l'economia italiana nel 2030? Sarà in grado di superare l'*impasse* sperimentata dal 1990 in poi? E dove occorre intervenire per innalzare in modo netto il ritmo di crescita?

Il modo migliore e più comprensibile di rispondere è attraverso la costruzione di due scenari opposti. Il primo nasce dall'estrapolazione quasi inerziale degli andamenti già sperimentati negli ultimi anni, tenendo conto dei vincoli demografici. Il secondo scenario è programmatico, nel senso che è il risultato di un insieme di riforme che permettono di rimuovere gli ostacoli che frenano il dinamismo del sistema economico e sociale dell'Italia.

I percorsi, al netto delle oscillazioni cicliche, non potrebbero essere più divaricanti e gli esiti più distanti. Protraendo le tendenze in corso, l'Italia è destinata a un futuro economico misero, con un ritmo di espansione nel reddito per abitante di poco sopra lo 0,5% annuo fino al 2030, cioè un +10,6% cumulato; +16,0% se si considera il PIL totale. Il cambiamento di rotta (e di regime) può innalzare nettamente e durevolmente la velocità di crescita, portandola almeno all'1,8% nel prodotto pro-capite, +42,9% cumulato; +55,2% nel PIL complessivo¹.

Questo secondo scenario è alla portata del Paese e perciò va colto da un'opportuna azione della politica economica. Il declino economico può essere arrestato, intervenendo su tutti i principali elementi di fragilità del sistema. I frutti delle riforme, avviate in questa stagione

Fedele De Novellis, REF Ricerche.

¹ Le variazioni medie annue e quelle cumulate sono state calcolate sul periodo 2010-2030.

ma che dovranno proseguire anche nelle prossime legislature, possono dunque essere abbondanti; soprattutto se paragonati alle conseguenze meschine e immiserenti dell'inazione.

D'altronde nulla è predeterminato, come insegnano molti casi storici. Le traiettorie seguite dai sistemi economici, infatti, possono essere nel lungo periodo difficilmente prevedibili. All'inizio del Novecento, le prospettive di sviluppo dell'Argentina parevano superiori a quelle degli Stati Uniti. Alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso qualsiasi analisi volta a individuare i paesi con le migliori prospettive avrebbe incluso il Giappone, mentre un decennio fa pochi avrebbero incluso la Cina tra gli attuali protagonisti del proscenio globale.

Ciò accade perché lo sviluppo economico è un processo storico che si realizza contestualmente a una serie di cambiamenti di carattere sociale, politico, culturale. Un'analisi dei trend dell'economia che prescindendo dalla contestualizzazione storica di tali processi ha molti limiti. Nel definire i percorsi di sviluppo di un paese nel medio termine occorre, però, anche tenere conto delle riforme. In quest'ottica ci si deve domandare se le istituzioni formali e informali non debbano essere considerate esse stesse, assieme alle politiche economiche, endogene al processo storico. Oppure fattori di rottura. Certamente, sono figlie del proprio tempo, della capacità di comprendere le questioni rilevanti, del grado di dedizione e perseveranza della classe dirigente verso gli obiettivi di lungo periodo e, quindi, anche dei meccanismi di formazione delle decisioni e di selezione della classe dirigente stessa. Società i cui leader non sono all'altezza, o sono guidati da incentivi distorti, si pongono immanabilmente lungo sentieri fragili.

Vi sono, dunque, insieme alle leggi e alle regole delle istituzioni politiche, elementi culturali dai quali non possiamo prescindere per caratterizzare l'evoluzione economica di un paese. Non è un caso che da alcuni anni la nozione di capitale sociale inizi a entrare con insistenza nelle analisi sulle potenzialità di sviluppo di una nazione o di una macroregione.

Per l'Italia tali considerazioni acquisiscono un'eccezionale attualità nella fase storica che stiamo attraversando, perché rendono evidente l'urgenza di una rottura nella condotta della politica economica che imponga una discontinuità nei comportamenti e innalzi il tasso di crescita della produttività.

La drammaticità del quadro che si è delineato nel corso dell'ultimo anno origina dalla incongruenza tra la condivisione di un'unica moneta e il perseguimento per molti anni di politiche nazionali diverse che hanno condotto a esiti molto divergenti. È sempre più evidente che nell'Europa del futuro non vi sarà spazio per le economie che restano indietro. Questo, a ben vedere, fa capire che quanto è richiesto oggi all'Italia nell'interesse della costruzione europea lo è anche, e forse soprattutto, nell'interesse dell'Italia stessa. Il cambio di rotta e l'avvio lungo un sentiero di crescita più elevata sono una necessità conseguibile.

1.1 LA CADUTA DELLA CRESCITA DELL'ECONOMIA ITALIANA

Il degrado della crescita italiana

La performance dell'economia italiana è andata degradando nel corso degli ultimi decenni. Dai ritmi di sviluppo elevati degli anni Cinquanta e Sessanta è gradualmente passata a una crescita nulla nel corso dell'ultimo decennio. L'extrapolazione di tale tendenza nel medio termine prefigurerebbe per il Paese una fase di estrema difficoltà, caratterizzata addirittura, negli scenari più pessimistici, dalla contrazione del prodotto pro-capite: è il declino dell'economia e, prima ancora, della società italiane.

Tali scenari, oltre a determinare la problematica sostenibilità dei conti pubblici, comportano valutazioni preoccupanti sulla tenuta del sistema di *welfare*, considerando la naturale crescita della domanda di interventi sociali in funzione dell'invecchiamento della popolazione. La mancanza di sviluppo condizionerebbe la dinamica delle entrate pubbliche e quindi le risorse a disposizione per sostenere la spesa sanitaria e quella pensionistica.

Un assaggio delle conseguenze di un simile deterioramento delle prospettive si è manifestato già con estrema chiarezza negli ultimi mesi, quando sui principali mercati internazionali si è affermato il forte pessimismo riguardo alla capacità dell'Italia di servire il proprio debito pubblico. Perché al costante abbassamento delle stime sul potenziale produttivo si associa, come detto, la flessione della dinamica delle entrate pubbliche. Ciò impone obiettivi di riduzione del deficit pubblico ancora più ambiziosi (e ancor meno conseguibili), data l'esigenza di stabilizzare la dimensione del debito in rapporto al PIL in presenza di una crescita economica lenta.

La contabilità della crescita

Il dibattito sulle ragioni del rallentamento dell'Italia ha messo in luce un insieme di concause che si sono sovrapposte nel determinare gli andamenti in aggregato. Allo scopo di evidenziarle, è utile far ricorso alla scomposizione contabile della crescita. In tal modo è possibile individuare quali siano i fattori che hanno evidenziato nel corso degli anni una discontinuità più evidente rispetto al passato.

In particolare, la crescita dell'economia può essere misurata dall'andamento del PIL pro-capite, variabile più appropriata rispetto all'andamento del prodotto interno in assoluto, in quanto maggiormente rappresentativa del cambiamento nel benessere di una popolazione, almeno dal punto di vista del reddito. Mutamenti di passo nella crescita della popolazione possono compensare (spiegandoli pienamente) corrispondenti cambiamenti di velocità nella crescita del PIL, cosicché non si determinano variazioni nelle condizioni economiche della popolazione stessa.

L'andamento del PIL pro-capite può essere scomposto, secondo la derivazione algebrica posta in appendice al capitolo, facendo riferimento ai contributi delle seguenti sei variabili:

1) Produttività del lavoro, a sua volta legata a:

1a - processo di accumulazione del capitale (effetto di *capital deepening*);

1b - andamento della produttività totale dei fattori (PTF), che sintetizza la parte della crescita non spiegata dall'aumento degli input produttivi e che racchiude in sé l'innovazione nei prodotti, il cambiamento tecnologico e quello organizzativo.

2) Ore lavorate per abitante, che a loro volta dipendono:

2a - positivamente dalle ore lavorate per occupato, e quindi da aspetti socioeconomici e istituzionali, come la diffusione del part-time e le ore contrattuali;

2b - negativamente dal tasso di disoccupazione, e quindi da tutti i fattori che nel medio termine influenzano il tasso di disoccupazione di equilibrio;

2c - positivamente dalla partecipazione al mercato del lavoro, e quindi da fattori socio-culturali, tra i quali spicca il coinvolgimento delle donne nel mercato del lavoro;

2d - negativamente dal tasso di dipendenza, e quindi dalla struttura demografica della popolazione (tassi di nati-mortalità e flussi migratori).

La stagnazione dell'economia italiana: una quantificazione

A partire dalla schematizzazione appena esposta, è possibile scomporre la crescita del PIL pro-capite dell'economia italiana secondo il contributo fornito dalle sei variabili indicate. La disponibilità delle serie storiche di base costringe l'analisi a partire dal 1980. Gli anni Ottanta e Novanta sono posti a confronto sia con il periodo 2000-2007, non condizionato dagli effetti della recessione del 2008-2009, sia con l'intero periodo 2000-2010, evidentemente molto influenzato da quella recessione (Tabella 1.1²). Per agevolare la lettura delle tendenze

Tabella 1.1 - Italia: il benessere rallenta con la produttività...
(Contributi alla variazione del PIL pro-capite espressi in valori % medi annui*)

	Anni Ottanta	Anni Novanta	2000-2007	2000-2010
PIL pro-capite	2,3	1,5	0,5	-0,4
Produttività oraria del lavoro	1,8	1,5	0,1	0,0
PTF	1,2	0,9	-0,1	-0,4
Effetto <i>capital deepening</i>	0,6	0,5	0,2	0,4
Ore lavorate/popolazione	0,5	0,1	0,4	-0,3
Ore lavorate per occupato	0,0	0,0	-0,3	-0,5
Andamento del tasso di disoccupazione	0,0	-0,1	0,7	0,2
Andamento del tasso di partecipazione	-0,2	0,1	0,6	0,4
Andamento del tasso di dipendenza	0,7	0,0	-0,5	-0,4

* I numeri in tabella sono approssimati alla prima cifra decimale e per questo la somma dei singoli contributi potrebbe differire dai totali.

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

² Nella tabella le variazioni percentuali sono approssimate dalla variazione dei logaritmi delle variabili in modo da consentire una lettura più agevole. In questo modo, infatti, la somma delle variazioni delle singole variabili in cui è scomposto il prodotto pro-capite eguaglia la variazione di quest'ultimo.

sono stati elaborati anche i risultati di un tradizionale esercizio di contabilità della crescita del PIL, che quantifica il contributo dei singoli fattori, ed evidenzia l'andamento di alcune variabili di sintesi, come il rapporto capitale/lavoro e la produttività del lavoro (Tabella 1.2).

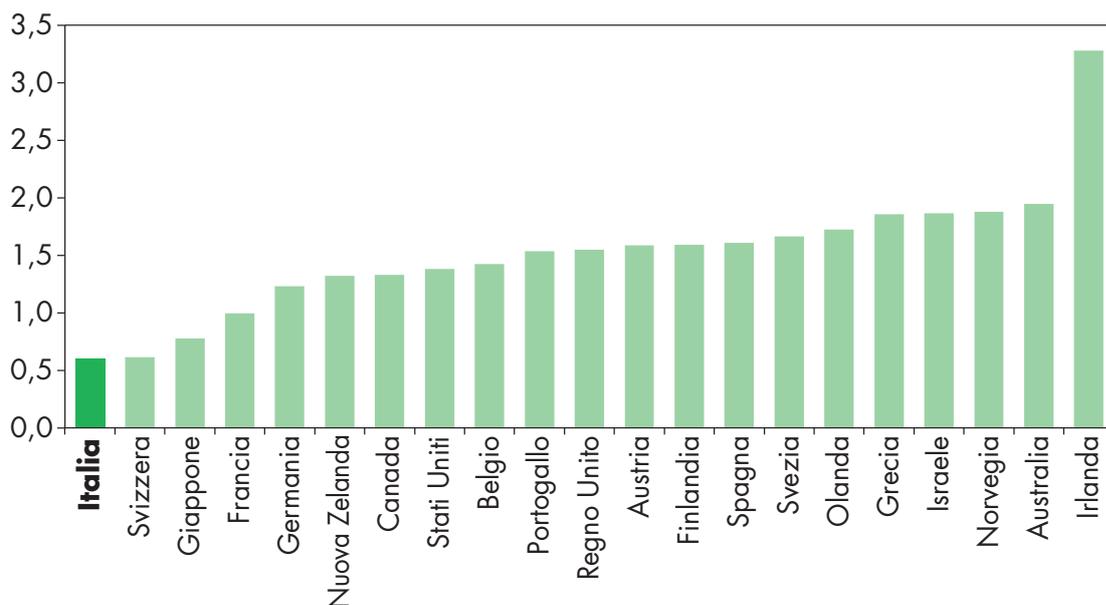
Tabella 1.2 - ...ma tiene grazie al lavoro e al capitale
(Contributi alla variazione del valore aggiunto espressi in valori % medi annui e variazioni % medie annue*)

	Anni Ottanta	Anni Novanta	2000-2007	2000-2010
Valore aggiunto	2,4	1,5	1,1	0,2
<i>Contributi dei singoli fattori</i>				
PTF	1,2	0,9	-0,1	-0,4
Stock di capitale	0,8	0,5	0,5	0,4
Ore lavorate	0,4	0,1	0,7	0,2
<i>Altre variabili di sintesi</i>				
Produttività del lavoro	1,8	1,4	0,1	0,0
Rapporto capitale/lavoro	2,0	1,6	0,8	1,2

* Valore aggiunto calcolato al costo dei fattori, a prezzi concatenati.
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Dai dati traspare con chiarezza il mutamento del ritmo di crescita dell'economia italiana. Tale andamento è peculiare non solo in prospettiva storica, ma anche nel confronto internazionale: fra i maggiori paesi soltanto il Giappone e la Svizzera hanno evidenziato esiti comparabili ai nostri negli ultimi anni (Grafico 1.1). Il tasso di crescita del PIL pro-capite in

Grafico 1.1 - In Italia la dinamica più lenta del benessere
(Crescita del PIL pro-capite, variazione % media 1990-2010)



Fonte: elaborazioni su dati FMI.

Italia si riduce di circa un punto al decennio, anche escludendo l'ultima crisi: se negli anni Ottanta si osservavano incrementi vicini al 2,5%, nel periodo 2000-2007 gli aumenti sono stati di appena lo 0,5%. Poi è arrivato il crollo della fine del decennio.

Il degrado dello sviluppo dell'economia italiana è legato essenzialmente all'andamento della produttività. Importante soprattutto l'andamento della PTF, che passa da valori intorno al punto percentuale all'anno a contributi pre-crisi sostanzialmente nulli. I dati evidenziano anche un altro tratto peculiare delle tendenze negli ultimi anni: al rallentamento della crescita è corrisposta una sostanziale tenuta della domanda di lavoro. La crescita delle ore lavorate ha mantenuto un apporto positivo allo sviluppo, fatto salvo l'impatto della recessione post-2008, quando la caduta della richiesta di manodopera ha dominato sulle tendenze di fondo dell'economia.

In effetti, la domanda di fattori produttivi ha continuato a espandersi a ritmi soddisfacenti nel primo decennio degli anni Duemila. Anche l'accumulazione di capitale è risultata sostenuta, sebbene la crescita del rapporto capitale/ore lavorate abbia decelerato, ma per effetto dell'andamento relativamente sostenuto del denominatore.

Il contributo delle ore lavorate alla crescita del prodotto pro-capite è derivato dal 2000 in poi dall'aumento dell'occupazione: la crescita del numero di occupati ha attinto dal bacino dei disoccupati, determinando una contrazione del tasso di disoccupazione e sollecitando anche una maggiore partecipazione. Purtroppo, entrambi i risultati si ridimensionano quando si includono nelle quantificazioni gli effetti dell'ultima recessione.

Vi è anche una tendenza demografica avversa: è l'effetto del cambiamento della struttura per età della popolazione, che ha determinato dal Duemila in poi una perdita di mezzo punto all'anno nel reddito pro-capite degli italiani.

La stagnazione dell'economia italiana: chiavi di lettura

Per cogliere le prospettive di medio termine, pur senza ambire a una trattazione sistematica di ciascuna delle sei variabili individuate, possiamo commentare le singole dinamiche.

La prima delle variabili è probabilmente la più importante: la produttività totale dei fattori. Al crollo del contributo di questa variabile si deve in buona misura l'arresto della crescita dell'economia italiana. Questo crollo è stato oggetto di un ampio dibattito anche in relazione al fatto che la divergenza tra la dinamica della PTF in Italia e negli altri paesi dell'Area euro avrebbe contribuito in maniera determinante a generare una costante perdita di competitività dei settori esposti alla concorrenza internazionale, favorendo il deterioramento dei conti con l'estero italiani e conducendo il Paese in una posizione difficilmente sostenibile rispetto al resto dell'Eurozona.

La stagnazione della PTF in Italia viene interpretata alla luce di due chiavi di lettura, fra loro complementari. La prima privilegia le questioni interne all'industria, mentre la seconda fa riferimento prevalentemente ad aspetti di sistema.

Il primo filone di analisi enfatizza alcuni elementi di fragilità del settore manifatturiero italiano, come la piccola dimensione d'impresa e il modello di specializzazione, che si sarebbero rivelati penalizzanti a fronte dell'accelerazione della globalizzazione. Una interpretazione è che il modello italiano, basato su imprese piccole ed estremamente flessibili, organizzate sovente nella forma dei distretti, in cui meccanismi relazionali compensavano le carenze d'informazione dovute alla scala ridotta, potrebbe essere stato messo in crisi per effetto dell'aumento dell'ampiezza dei nuovi mercati e della loro distanza fisica e culturale, che avrebbe ampliato la stazza degli investimenti necessari per essere competitivi. Un aspetto collegato alla dimensione d'impresa è, infatti, l'internazionalizzazione, strategia onerosa per le imprese più piccole, abituate a relazionarsi prevalentemente con il tessuto economico del territorio in cui sono localizzate o con sbocchi esteri prossimi e ben conosciuti, grazie alla lunga frequentazione nel tempo.

Nel dibattito, inoltre, ha acquisito rilievo il tema dell'accumulazione di capitale umano specifico, dato che i cambiamenti tecnologici legati all'ICT (*Information and Communication Technology*) hanno modificato il tipo di competenze richieste per governare i processi produttivi e la stessa organizzazione aziendale³. Il tema della relativamente bassa presenza di laureati in discipline scientifiche all'interno delle nostre imprese si ricollega esso stesso alla ridotta dimensione delle imprese.

L'altro filone si sofferma in prevalenza su aspetti di sistema. In particolare, il punto di partenza dell'analisi è rappresentato dalle caratteristiche del processo di cambiamento tecnologico degli ultimi decenni, basato sulle tecnologie dell'ICT. L'ondata di innovazioni connesse alle nuove tecnologie ha difatti portato guadagni di efficienza in molte economie, ma solo scarsi in quella italiana. Le spiegazioni di questo mancato effetto sono diverse: innanzitutto, a livello aggregato, conta la specializzazione settoriale dell'economia. Il peso ridotto dei settori produttori di ICT ha una rilevanza sulla modesta performance complessiva in quanto l'ICT impatta sulla crescita complessiva della PTF sia mediante il progresso tecnico nei settori che producono ICT sia con effetti indiretti dovuti agli *spillover* positivi.

Le analisi sul tema mostrano come siano in genere i settori (manifatturieri o di servizi) che producono ICT quelli che hanno registrato i maggiori guadagni di produttività proprio grazie ai miglioramenti di efficienza legati alle nuove tecnologie. In Italia, però, il contributo diretto dell'ICT alla PTF è stato modesto, dato il ridotto peso di tali settori sulla struttura produttiva, soprattutto a seguito della scarsa presenza italiana nell'industria elettronica.

³ Su questi aspetti si veda Centro Studi Confindustria (2010a).

Un aspetto importante è poi quello relativo alle condizioni necessarie affinché le nuove tecnologie possano risultare efficaci a livello di sistema in modo da incrementare la PTF nei settori utilizzatori di ICT.

Conta innanzitutto il sistema dell'istruzione. Infatti, le nuove tecnologie, per poter essere efficaci nell'incrementare la produttività, necessitano di persone in grado di utilizzarle, cioè una determinata qualità delle risorse umane. Altre analisi hanno focalizzato l'attenzione sull'assetto normativo e di regolazione. Un contesto concorrenziale favorisce la crescita della produttività, perché incrementa gli incentivi ad effettuare investimenti nelle nuove tecnologie; a tal fine sono necessarie alcune riforme strutturali in grado di incrementare il grado di liberalizzazione e di concorrenza nei settori eccessivamente protetti e regolati.

A fronte della caduta della crescita della PTF, la domanda di fattori produttivi nel corso degli ultimi due decenni non ha invece presentato elementi di forte discontinuità rispetto al passato. L'assorbimento di ore lavorate ha anzi accelerato il ritmo di aumento, mentre la dinamica della domanda di capitale si è mantenuta tutto sommato su ritmi soddisfacenti. L'incremento del rapporto capitale/lavoro decelera, ma più per l'accelerazione del denominatore che per reali difficoltà dal lato del processo di accumulazione. D'altronde, anche in Italia, come nella maggior parte delle economie avanzate, nel corso dei primi anni Duemila le imprese hanno operato in un contesto di condizioni di finanziamento degli investimenti relativamente favorevoli. Per un sistema in cui le imprese tendono a ricorrere in misura prevalente al credito bancario, certamente le condizioni creditizie più facili che si sono avute tra il 2000 e il 2007 hanno fornito un sostegno agli investimenti.

È chiaro anche che, in Italia come in altre economie, l'accumulazione di capitale nei primi anni Duemila è stata influenzata dal peso crescente al suo interno della componente immobiliare, tant'è che alla crescita dello stock di capitale hanno contribuito significativamente anche le famiglie, il cui grado di indebitamento è aumentato, pur a partire da livelli relativamente più bassi in una prospettiva internazionale.

L'intensità dell'accumulazione di capitale di quel periodo non si presta quindi ancora a un giudizio univoco proprio per il peso rilevante giocato al suo interno dall'immobiliare. Non vi è nemmeno concordanza di vedute riguardo alla possibilità che si sia verificata una «bolla» all'interno del mercato immobiliare italiano, tuttavia è difficile negare che ci sia stata una ricomposizione a sfavore della quota delle altre forme di investimento a maggiore contenuto di tecnologia e innovazione.

Con la crisi finanziaria della fine dello scorso decennio si osserva una battuta d'arresto del processo di accumulazione di capitale anche in Italia. Tale frenata risulta legata in alcuni settori manifatturieri alla formazione di un eccesso di capacità produttiva di carattere strutturale, perché la domanda si è stabilizzata su livelli inferiori a quelli precedenti la crisi. È probabile che la caduta della domanda di beni di investimento rifletta il mutamento delle condizioni di accesso al credito che ha modificato le disponibilità finanziarie per la realiz-

zazione di nuovi investimenti, penalizzando soprattutto le filiere a monte dell'auto e dell'immobiliare.

Il fatto che si sia formato un eccesso strutturale di capacità produttiva è importante nella misura in cui l'effetto dell'accumulazione di capitale sulla crescita potrebbe risultare in parte sovrastimato e da esso deriverebbe anche una sottostima del contributo alla crescita della PTF. Ciò, peraltro, potrebbe essere vero, seppure in misura molto più contenuta, anche per il periodo immediatamente precedente, caratterizzato da una profonda trasformazione del tessuto manifatturiero, con un netto ampliamento della varianza delle performance aziendali; le imprese rimaste indietro potrebbero aver via via osservato un minor utilizzo degli impianti, che statisticamente si traduce in una sottostima della PTF.

Allo stesso tempo, con la crisi si è verificato un vero e proprio crollo degli investimenti pubblici. È prevalentemente l'effetto della caduta delle risorse a disposizione degli enti locali che, dato anche il vincolo sui saldi di bilancio legato al Patto di stabilità interno, hanno optato per un drastico taglio alle spese in conto capitale, più agevoli da comprimere nel breve. È uno dei paradossi della crisi, per cui con la diminuzione del tasso di crescita vengono ridotte in misura maggiore proprio le voci di spesa che più contano per lo sviluppo.

Nel primo decennio degli anni Duemila la pur bassa dinamica dell'economia italiana ha attivato un aumento delle ore lavorate analogo a quello del valore aggiunto, tant'è che la produttività del lavoro ha ristagnato e, volendo guardare lo stesso fenomeno dall'altro lato, l'elasticità della domanda di lavoro alla crescita è fortemente aumentata. Il paradosso dell'«occupazione senza crescita» ha riflesso i cambiamenti di carattere istituzionale nel funzionamento del mercato del lavoro, conseguiti dalla seconda metà degli anni Novanta attraverso le riforme Treu e Biagi che hanno introdotto una maggiore flessibilità nell'impiego di contratti diversi da quello a tempo pieno e a scadenza indeterminata, sempre più applicati alle persone che cercano per la prima volta un impiego lavorativo. Guardando, in effetti, alla dimensione quantitativa dei fenomeni, l'esperienza delle politiche del lavoro degli ultimi anni è un caso di successo. Anche nel corso del periodo più recente, caratterizzato da contrazioni della domanda di lavoro, la diminuzione degli occupati appare nel complesso contenuta, una volta tenuto conto dell'ampiezza delle perdite di output. È anche vero, però, che la prevalenza di forme di flessibilità contrattuale nelle fasi iniziali dei percorsi professionali ha accentuato gli «effetti coorte» della recessione, ponendone i costi prevalentemente a carico dei più giovani.

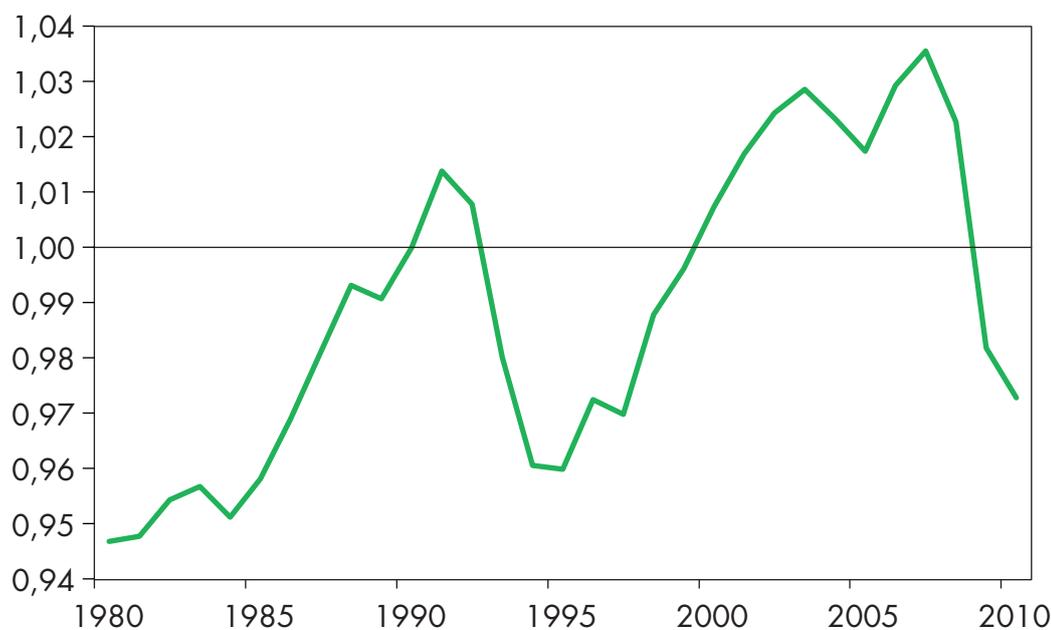
Prendendo il periodo 2000-2007, il contributo delle ore lavorate alla crescita del PIL pro-capite è stato dello 0,4% all'anno, valore prossimo a quello osservato negli anni Ottanta, quando l'incremento del prodotto viaggiava su ritmi ben più elevati.

Considerando anche la parte finale del decennio, i conti cambiano, visto che il contributo delle ore lavorate alla crescita del PIL pro-capite muta di segno, circostanza del resto abbastanza scontata in una fase di profonda recessione dell'economia. Il contributo risulta,

però, considerando l'intero decennio, solo leggermente negativo, il che, se si considera l'entità della crisi, non è un cattivo risultato.

Nell'andamento del rapporto monte ore lavorate su popolazione si è verificata, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, una fase di crescita più marcata di quella della seconda metà degli anni Ottanta, periodo contraddistinto da una dinamica del PIL ben maggiore (Grafico 1.2). Il crollo osservato nel corso dell'ultima recessione appare poi non dissimile da quello che si ebbe durante la recessione dei primi anni Novanta, decisamente meno intensa di quella del 2008-2009. Fra l'altro, le tendenze rilevate nel corso dei primi anni Duemila circa le ore lavorate rispetto alla popolazione acquisiscono un significato maggiore se si tiene conto dell'aumento della stessa popolazione che si è avuto a partire dall'inizio del decennio scorso rispetto alla stabilità demografica nel decennio precedente⁴.

Grafico 1.2 - Prima della crisi in Italia si lavorava di più...
(Monte ore lavorate/popolazione, Italia 1990=1)



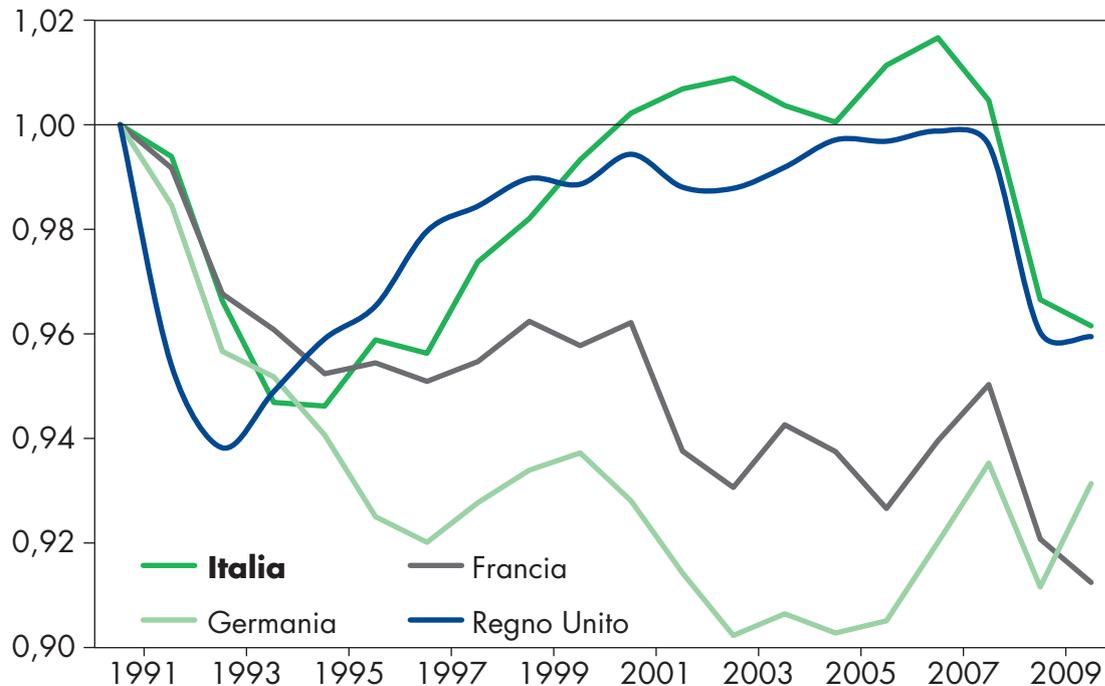
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

In effetti, i dati sull'evoluzione del mercato del lavoro negli ultimi anni si prestano a una duplice lettura: se si guarda agli andamenti in assoluto gli esiti sono preoccupanti, ma se invece li si contestualizza all'interno del quadro economico più generale l'immagine cambia.

⁴ In ogni caso tutte le variabili che presentiamo vanno lette come tendenze di medio periodo, senza prestare particolare attenzione ai valori puntuali in quanto la dinamica della popolazione rilevata dall'ISTAT è condizionata dalle modalità di computo del numero di immigrati, che dipende dalle scadenze amministrative dei diversi provvedimenti di regolarizzazione varati nel corso del tempo. È possibile, quindi, che parte dell'incremento della popolazione rilevato dal Duemila derivi di fatto dall'emersione di immigrati irregolari già presenti negli anni Novanta sul territorio nazionale. Anche le serie dell'occupazione all'inizio dello scorso decennio hanno risentito di quegli stessi provvedimenti di emersione, dato che l'indagine sulle forze di lavoro fa riferimento alla popolazione regolarmente residente.

Tanto più che anche nel confronto internazionale quanto accaduto negli ultimi venti anni al rapporto fra ore lavorate e popolazione appare favorevole all'economia italiana, nonostante la più bassa crescita del PIL (Grafico 1.3).

Grafico 1.3 - ...anche rispetto ai paesi concorrenti...
(Monte ore lavorate/popolazione, 1991=1)



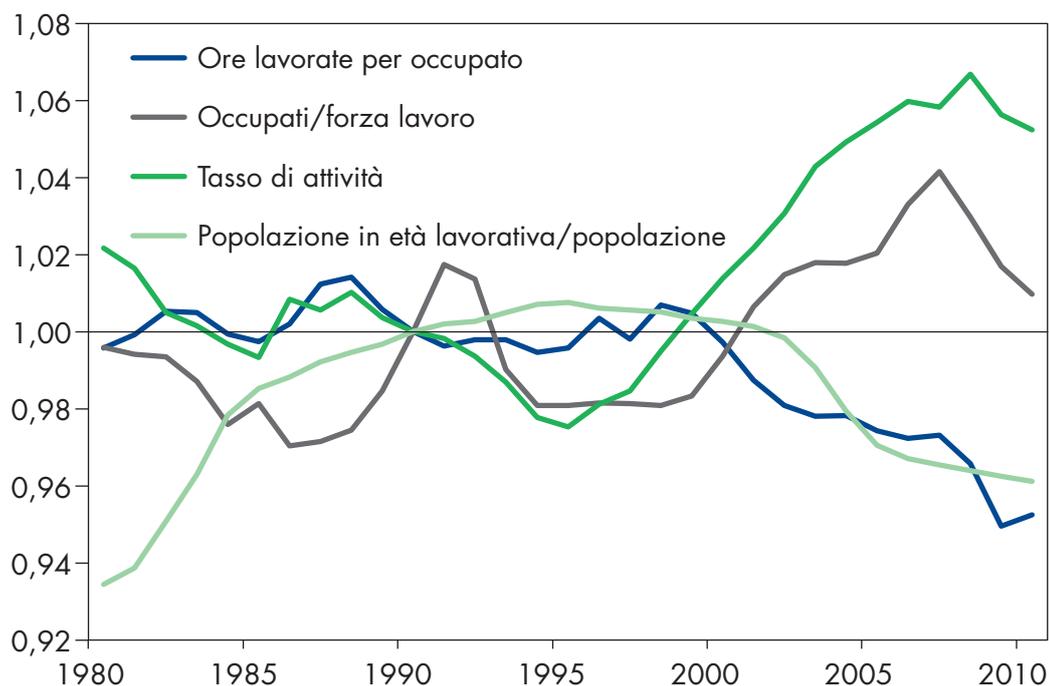
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e OCSE.

Per qualificare l'evoluzione del contenuto occupazionale della crescita, è utile l'analisi del contributo delle quattro variabili attraverso le quali è scomponibile la dinamica del rapporto fra ore lavorate e popolazione.

Si osserva immediatamente come vi siano stati trend molto diversi, con due variabili che presentano un contributo positivo e crescente e altre due che vanno in direzione opposta, essendo peraltro il comportamento di ciascuna in parte legato a quello delle altre (Grafico 1.4). La forte contrazione a fine decennio ha inciso in maniera diversa, a seconda dei casi.

La prima variabile è rappresentata dal tasso di attività. Il tema della partecipazione al mercato del lavoro è uno dei nodi fondamentali dello sviluppo economico italiano. Difatti, l'Italia è uno tra i paesi con tasso di partecipazione più basso nel mondo occidentale. E il tasso di partecipazione alle forze di lavoro ha continuato ad aumentare sino ai primi anni Duemila, stabilizzandosi poi nel periodo successivo. La crisi ha provocato, invece, l'uscita di lavoratori dal mercato, data la diffusione di fenomeni di «scoraggiamento».

**Grafico 1.4 - ...grazie alla crescita del tasso di attività
(Determinanti del rapporto monte ore lavorate/popolazione, Italia 1990=1)**



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Considerazioni per certi versi simili valgono con riferimento all'analisi del tasso di disoccupazione. Il suo andamento è stato cedente nell'intero periodo precedente la crisi. In particolare, le riforme del mercato del lavoro avviate dagli anni Novanta avevano determinato il suo costante abbassamento, tant'è che dalla fine degli anni Novanta sino al 2007 la riduzione del tasso di disoccupazione giunge a spiegare un aumento del 5% del livello del PIL pro-capite italiano. Con l'arrivo della crisi, però, il tasso di disoccupazione è aumentato, annullando quasi del tutto i guadagni conseguiti nel periodo precedente.

Se l'andamento del tasso di partecipazione e di quello di disoccupazione hanno evidenziato negli anni precedenti la crisi un trend favorevole, le altre due componenti hanno invece mostrato la tendenza opposta, ridimensionando il contributo dell'occupazione alla crescita del reddito degli italiani.

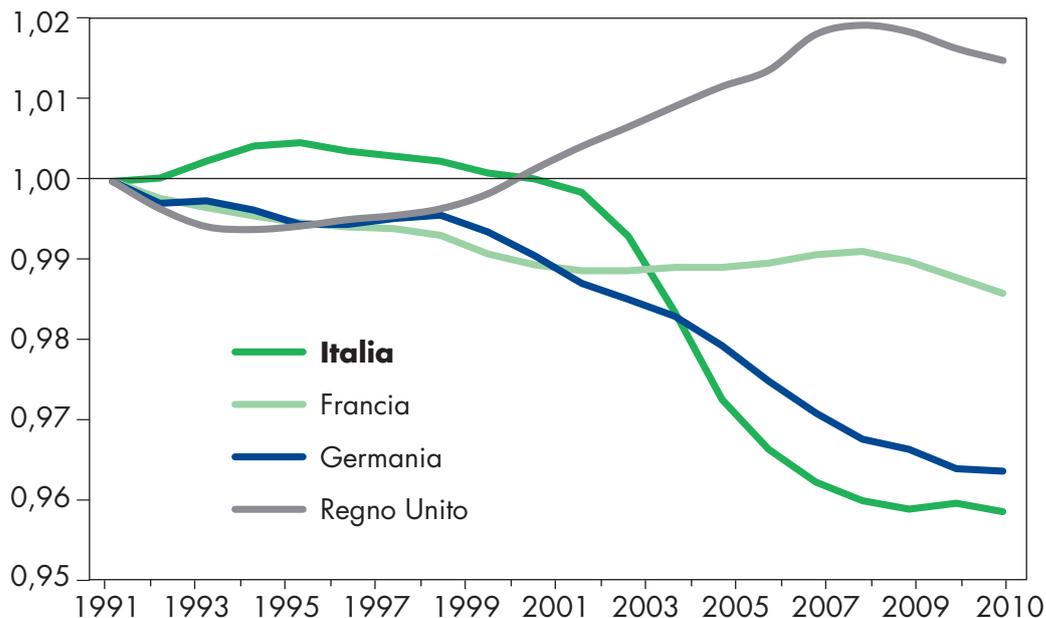
La prima di queste due tendenze è costituita dall'evoluzione delle ore lavorate per occupato, che ha esibito un trend decisamente decrescente e ha contribuito nei primi anni Duemila all'abbassamento della crescita del PIL pro-capite per mezzo punto percentuale all'anno. In buona misura tale andamento è il riflesso della trasformazione del mercato del lavoro e costituisce la controparte delle stesse dinamiche del tasso di partecipazione. In particolare, ha contato la diffusione del lavoro part-time, che è inevitabile se si desidera aumentare la partecipazione femminile. È però anche vero che la riduzione delle ore lavorate per occupato da sola spiega in dieci anni una caduta del PIL pro-capite di quasi il 5%, compensando

buona parte dei guadagni derivanti dall'aumento del tasso di attività. Tale andamento pare segnalare come l'aumento della partecipazione, più che accrescere la quantità di ore lavorate, le abbia in parte distribuite all'interno di una più ampia platea di lavoratori. Il quadro delle ore lavorate per occupato è poi peggiorato negli anni della crisi, quando sono cresciute la quota dei part-time involontari, cioè di quei lavoratori che hanno accettato un contratto a tempo parziale solamente perché non hanno trovato un lavoro a tempo pieno, e l'incidenza dei lavoratori in Cassa Integrazione Guadagni.

Il secondo elemento di freno alla crescita è stato costituito dalla componente demografica, sintetizzata dal rapporto fra popolazione in età lavorativa e popolazione totale. Si tratta di un trend sfavorevole, legato alla caduta della fecondità avvenuta negli ultimi quarant'anni, e le prospettive in questo caso sono quanto mai preoccupanti, visto il progressivo invecchiamento della popolazione italiana. Basti considerare che questa variabile ha sottratto nel corso degli anni Duemila quasi mezzo punto percentuale all'anno alla crescita del PIL pro-capite, pur in presenza di un flusso migratorio che ha sistematicamente superato le aspettative.

Si tratta di un fenomeno che in termini qualitativi ha interessato molte economie, ma che in Italia è stato nettamente più marcato rispetto ad altri contesti in cui da tempo le politiche per la famiglia hanno cercato di contrastare la denatalità (come nel caso della Francia) o che hanno puntato in misura maggiore sui flussi migratori in ingresso. Una tendenza quantitativamente simile a quella italiana ha caratterizzato negli ultimi due decenni l'economia tedesca (Grafico 1.5).

Grafico 1.5 - Italia e Germania: popolazioni sempre più vecchie
(Rapporto tra popolazione in età lavorativa e popolazione totale, 1991=1)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e OCSE.

1.2 UNA SVOLTA PER CAMBIARE LE TENDENZE NEGATIVE

Alla luce delle dinamiche osservate nel passato più o meno recente, quale percorso di crescita seguirà l'economia italiana in futuro? E quali misure di politica economica occorre varare per migliorare la sua performance? I sei ambiti nei quali abbiamo declinato le determinanti dello sviluppo economico definiscono una tassonomia utile proprio per individuare i campi in cui la politica economica è chiamata ad agire per innalzare il tasso di crescita. Si possono quindi assegnare degli obiettivi per ciascuno di quegli ambiti. Tali obiettivi devono essere realistici e ambiziosi nello stesso tempo. Il grado di realismo è garantito dal fatto che tutte le quantificazioni dei miglioramenti possibili che qui individuiamo derivano da valutazioni «prudenziali» degli effetti di impatto che le riforme strutturali avrebbero, stando agli studi e alle analisi disponibili, oltre che dal fatto che teniamo conto dei vincoli desunti dall'esercizio di contabilità della crescita sopra proposto. L'ambizione deriva invece dall'assunzione di ipotesi di politiche virtuose ad ampio spettro, su un insieme vasto di materie, la cui adozione rappresenterebbe evidentemente una discontinuità rispetto alle esperienze della politica economica italiana degli ultimi anni. Si può quindi a ragione affermare che lo scenario proposto definisce gli esiti del tutto ragionevoli cui può condurre una svolta nell'azione della politica economica italiana. Svolta che è cominciata con gli interventi varati in tempi rapidi dal Governo Monti.

I benefici delle riforme in termini di PIL vengono calcolati come differenza tra gli andamenti che si determinerebbero in due ipotesi alternative. La prima è costituita dallo scenario base che è costruito di fatto estrapolando le tendenze degli ultimi anni in maniera inerziale. La seconda rappresenta lo scenario programmatico che è stato ottenuto dall'aumento del contributo allo sviluppo delle diverse variabili nelle quali abbiamo scomposto la crescita.

Il declino a cui l'Italia sta andando incontro

Nella definizione del quadro base possiamo procedere disegnando le traiettorie per le sei variabili secondo le quali abbiamo sviluppato l'esercizio di scomposizione della crescita. La logica con cui è stato costruito tale scenario è sostanzialmente basata sulla estrapolazione delle tendenze spontanee osservate nel corso degli ultimi dieci-quindici anni. Ciò significa che consideriamo quelle tendenze come rappresentative delle potenzialità di sviluppo del sistema economico italiano, qualora non muti il contesto regolatorio e normativo che forma gli incentivi e plasma i comportamenti.

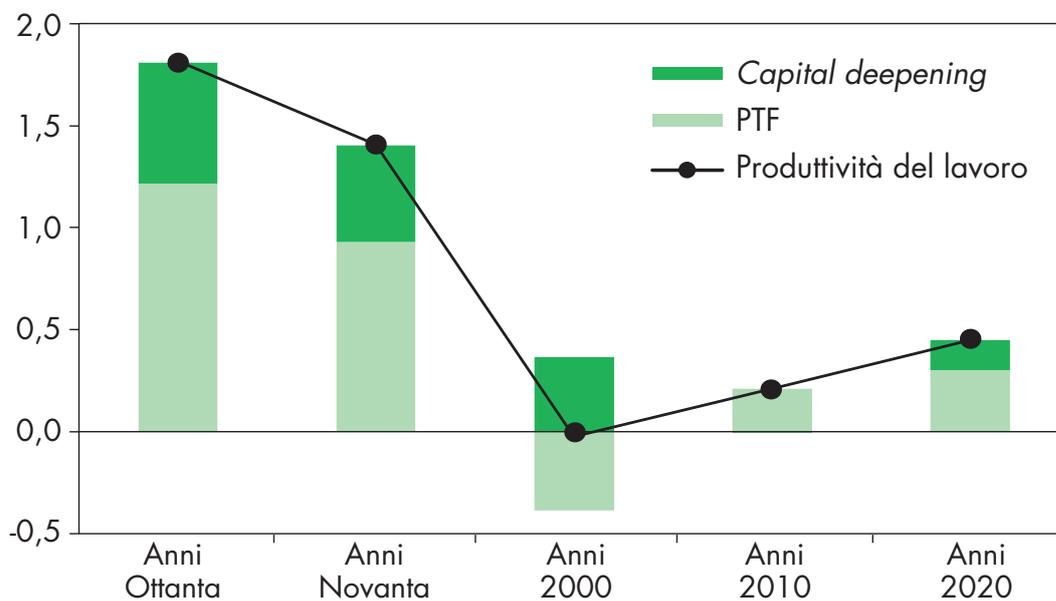
Il primo elemento, probabilmente il più rilevante ai fini della crescita economica, è costituito dalla produttività totale dei fattori. Nel costruire l'ipotesi base ci si può limitare a proiettare la sostanziale stagnazione di questa variabile in atto dall'avvio degli anni Duemila. È possibile, tuttavia, che gli andamenti più recenti della PTF siano stati frenati da fattori di carattere ciclico, perciò disegniamo un leggero recupero nel decennio in corso, cosicché nel periodo di previsione la dinamica in media d'anno supera leggermente quella osservata fin qui negli anni Duemila. A favore di tale recupero della PTF gioca anche il fatto che in genere le crisi determinano una selezione del tessuto produttivo tale per cui, al termine della fase negativa, le imprese sopravvissute sono quelle più forti e innovative e meglio posizionate per cogliere le opportunità della ripresa.

Un'accelerazione spontanea più marcata della PTF appare, invece, improbabile giacché nei primi anni Duemila si è registrata una buona fase di accumulazione di capitale da parte di diversi settori, che hanno poi subito una drastica riduzione dei livelli di attività. È difficile quindi immaginare un innalzamento della PTF dovuto a investimenti che incorporino miglioramenti organizzativi e innovazioni a livello aggregato. È probabile, infatti, che, alla luce delle tendenze osservate nel corso degli ultimi anni, per questi settori si sia costituito un livello dello stock di capitale strutturalmente eccedente i fabbisogni produttivi e questo giustifica l'aspettativa di una fase protratta di bassi investimenti.

Certamente nei prossimi anni non osserveremo un contributo significativo dell'accumulazione di capitale fisico alla crescita del prodotto potenziale e quindi nemmeno accadrà che la maggiore intensità di capitale darà impulso alla produttività.

In conclusione, nello scenario base la crescita della produttività del lavoro, che include statisticamente sia la PTF sia gli effetti della maggiore intensità di capitale, si mantiene modesta, di pochi decimi all'anno, decisamente inferiore rispetto ai ritmi osservati sia negli anni Ottanta sia nel corso degli anni Novanta (Grafico 1.6).

Grafico 1.6 - Senza riforme la crescita è lenta: lo scenario base
(Contributi alla variazione della produttività del lavoro, valori %)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

A peggiorare ulteriormente lo scenario base vi è il fatto che il contributo delle ore lavorate alla crescita del prodotto pro-capite sarà bassissimo, praticamente nullo. Dietro tale andamento vi sono dinamiche di fondo in genere moderatamente favorevoli in alcune variabili, ma compensate dall'andamento sfavorevole dovuto al quadro demografico.

In particolare, il tasso di attività darà un apporto positivo. È noto che in Italia questa variabile si posiziona su livelli bassissimi nel confronto internazionale; è vero che dal 2000 si è assistito a un incremento, arrestatosi però sul finire del passato decennio per il prevalere di effetti di scoraggiamento date le condizioni di bassa domanda di lavoro. Nello scenario base si assume che il trend negli anni a venire non possa che essere nella direzione di una ripresa della crescita del tasso di partecipazione alle forze di lavoro, anche perché le perdite di tenore di vita avvenute nel corso della crisi solleciteranno la ricerca di occupazione soprattutto da parte delle coorti più giovani. L'andamento spontaneo della disoccupazione propone invece elementi di incertezza. Soprattutto nei prossimi anni, giacché si farà sentire l'aumento del numero di disoccupati che si è formato nel corso della crisi e che nell'immediato è destinato a salire ancora. Non è possibile indicare in anticipo in che misura la disoccupazione causata dalla recessione sia un fenomeno semplicemente ciclico oppure se, piuttosto, non costituisca un innalzamento di carattere strutturale del tasso di disoccupazione.

La relazione fra l'andamento del tasso di disoccupazione effettivo e la disoccupazione di equilibrio (in genere a tale concetto si associa quello di NAIRU, *Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment*) è un punto delicato della previsione, perché ha un più elevato margine di incertezza. In particolare, in condizioni normali quando si produce uno scenario di previsioni il NAIRU viene ipotizzato costante; a meno che non si ritenga siano in corso cambiamenti di carattere strutturale nel funzionamento del mercato del lavoro, che nascono in genere da mutamenti istituzionali tali da far sì che l'equilibrio tra domanda e offerta di lavoro possa variare. All'interno di un assetto immutato, la proiezione di medio termine comporta che di fatto il NAIRU funga da polo di attrazione verso cui tende la disoccupazione effettiva. Quando, però, il sistema economico viene sottoposto a shock importanti, che modificano in maniera sostanziale il livello del tasso di disoccupazione, lo spostamento di quest'ultimo rivela e provoca un cambiamento della stessa disoccupazione di equilibrio. Rivela perché nella nuova misura della disoccupazione sono racchiuse le dinamiche delle forze di fondo che determinano il NAIRU; provoca perché all'innalzamento del livello della disoccupazione si accompagna anche la sua maggior durata, attraverso la permanenza dei lavoratori per un tempo più lungo in condizione di non occupazione che ne determina una minore occupabilità perché impoverisce le loro competenze. In questo caso la previsione deve tener conto che è l'aumento della disoccupazione a orientare l'andamento del NAIRU, piuttosto che il contrario. Conta l'effetto «isteresi» (ritardo di reazione) della disoccupazione, che determina il perdurare della disoccupazione sui livelli più elevati raggiunti a seguito della recessione anche quando questa è stata superata.

Se si assumesse questo comportamento, lo scenario base dovrebbe incorporare una fase di persistenza del tasso di disoccupazione sui livelli più recenti. L'ipotesi qui utilizzata è, invece, leggermente più ottimistica: proprio perché l'orizzonte temporale cui facciamo riferimento è molto esteso (vent'anni, fino al 2030), si ritiene che il tasso di disoccupazione di equilibrio in questo arco di tempo non si modifichi rispetto al valore pre-crisi, che era pari al 6%, sebbene proprio la lunghezza e la profondità della recessione e la formazione di uno stock di disoccupati di lungo periodo rendano possibile il ritorno del tasso di disoccupazione sui minimi del 2007 solo in tempi lunghi.

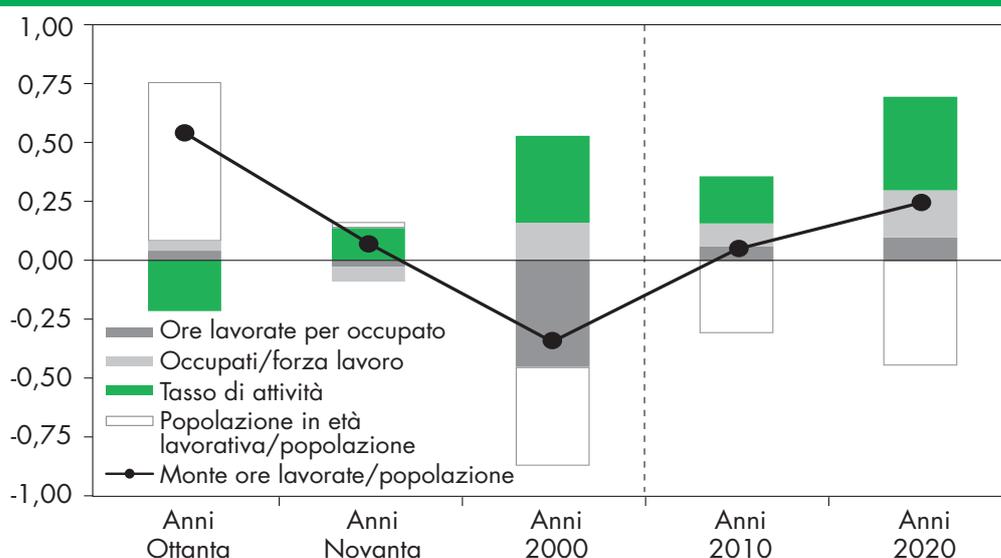
In sintesi, le traiettorie descritte dallo scenario base comprendono un tasso di attività che passa dal 62,0% del 2010 al 66,0% nel 2030 e un tasso di disoccupazione che scende dall'8,4% al 6,0%, dopo essere ulteriormente salito nei prossimi anni.

Anche le ore lavorate per occupato forniranno un contributo positivo alla crescita, grazie a un andamento gradualmente crescente dopo la caduta degli ultimi tre anni. Tale andamento deriva sia dal fatto che i fenomeni di part-time involontario si riducano leggermente nel medio termine sia dal riassorbimento a regime dello stock di lavoratori in CIG.

Le dinamiche appena descritte conducono nello scenario base a un contributo relativamente sostenuto dell'occupazione alla crescita dell'economia italiana. Contributo che però viene attenuato notevolmente dalla tendenza demografica avversa che si prospetta nell'orizzonte dei prossimi anni, così come è stata delineata dalle previsioni dell'ISTAT; qui prese nella versione centrale nella quale l'incidenza della popolazione in età lavorativa sulla popolazione totale si contrae di ben 4 punti percentuali nel corso dei prossimi vent'anni, pur con un aumento significativo della presenza di immigrati, che passano dai 4,6 milioni nel 2011 ai 9,5 milioni nel 2030, con la loro incidenza sul totale della popolazione italiana che sale dal 7,4% nel 2011 al 14,9% nel 2030. La componente demografica è quindi fortemente negativa nei prossimi anni, arrivando a ridurre di circa mezzo punto all'anno la crescita del PIL pro-capite, come del resto era già accaduto nel corso degli anni Duemila (Grafico 1.7).

Mettendo insieme l'andamento delle diverse variabili, nello scenario base si ha per i prossimi venti anni una crescita del PIL pro-capite bassissima, dello 0,5% annuo, e una crescita della popolazione dello 0,2%. La variazione media annua del PIL risulterebbe pari allo 0,7%, con un incremento cumulato del 16,0%.

Grafico 1.7 - Scenario base: la demografia riduce i benefici delle ore lavorate
(Contributi alla variazione del rapporto ore lavorate su popolazione, valori %)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Traguardi ambiziosi, raggiungibili, necessari

Il ritmo di crescita che caratterizza lo scenario base è assolutamente insoddisfacente. Per rompere le tendenze occorre una risposta di politica economica che miri al raggiungimento di una velocità di sviluppo decisamente più sostenuta. Ma a quale traguardo si può puntare? Quali sono i *target* ragionevoli? Per individuarli e disegnare lo scenario programmatico possiamo seguire l'approccio del *benchmarking*, cioè tenere conto delle divergenze fra l'economia italiana e quelle dei paesi leader, quelli che hanno fatto meglio nel corso degli ultimi anni, in ciascuna delle variabili considerate nella scomposizione contabile della crescita utilizzata in precedenza. La quantificazione di tali divergenze è importante perché evidenzia le aree dove vi sono maggiori margini di miglioramento se venissero adottate un insieme di politiche ispirate alla convergenza verso il paese leader. Tuttavia, tale approccio non è immediatamente replicabile per alcune delle variabili qui considerate⁵. Ci limitiamo quindi, in prima battuta, a distinguere le distanze nel PIL per ora lavorata e nelle ore lavorate su popolazione. In sostanza riusciamo a suddividere il divario nei livelli del PIL pro-capite in una parte che raccoglie tutto ciò che attiene alla sfera della produttività in senso lato, compresa l'intensità di capitale del processo produttivo, e in un'altra che racchiude le determinanti della quantità di lavoro immessa nel sistema produttivo (OCSE, 2011a).

Il confronto è effettuato prendendo la situazione nel 1980 e quella nel 2010. Senza dilungarci nel commento, appare evidente come il gap nel livello del PIL pro-capite dell'Italia derivi essenzialmente dalla sfera della produttività piuttosto che da quella delle ore lavorate. Questa evidenza già definisce in maniera non equivoca quali siano gli ambiti nei quali l'economia italiana presenta i maggiori margini di recupero. Conviene soffermarsi su questo punto prima di quantificare gli obiettivi di crescita.

I dati che abbiamo illustrato identificano le cause della caduta del tasso di crescita dell'economia italiana nella sfera della produttività e, allo stesso tempo, mostrano un ampio gap da colmare rispetto agli altri paesi proprio nella produttività (Tabella 1.3). Un gap che non si osserva nel 1980 e ciò conferma come per tale variabile il divario si sia formato esattamente nel periodo della bassa crescita, quando l'Italia ha avuto una performance nettamente peggiore proprio nella produttività. Senza addentrarci nell'analisi dei diversi paesi, possiamo limitarci a confrontare la posizione italiana con quella dei suoi tre maggiori partner europei, Francia, Germania e Regno Unito, che presentano livelli del prodotto per ora lavorata superiori, rispettivamente, del 32%, del 23% e dell'8% rispetto all'Italia.

L'ampiezza dei divari è tale da consentirci di accantonare gli immancabili problemi di misurazione che condizionano questo genere di confronti.

⁵ In prima battuta questo dipende dal fatto che per confrontare i livelli delle diverse variabili occorrono dei tassi di cambio di equilibrio basati sulle parità di potere d'acquisto. Tali cambi sono disponibili per il PIL ma non per lo stock di capitale. In particolare, non è agevole quantificare i livelli relativi della PTF, mentre è possibile effettuare la scomposizione del gap nei livelli del PIL pro-capite secondo la componente dei livelli della produttività del lavoro e del rapporto fra ore lavorate e popolazione.

L'Italia è quindi distante dalla frontiera della produzione, cioè dall'utilizzo migliore delle sue risorse, in base alle tecnologie disponibili, e per questo appare legittimo assumere una accelerazione della produttività fra gli obiettivi della politica economica. Tale accelerazione dipende principalmente dall'aumento della crescita della PTF, ma occorre anche un contributo dai maggiori investimenti, cioè dall'accumulazione, misurato dall'effetto di *capital deepening*, perché una parte delle innovazioni necessarie per il cambiamento del ritmo di crescita della PTF passa difatti per l'aggiornamento e la modernizzazione della struttura produttiva sia dal lato dei processi sia dal lato dei prodotti. Ciò richiede, appunto, investimenti che cambino la qualità dello stock di capitale e che quindi si verifichi una trasformazione dell'apparato produttivo più celere di quella osservata negli ultimi anni.

**Tabella 1.3 - Il problema è la produttività del lavoro
(PIL pro-capite, produttività e ore lavorate per abitante, Stati Uniti=100)**

	1980				2010		
	PIL pro-capite*	PIL per ora lavorata	Ore lavorate su popolazione		PIL pro-capite*	PIL per ora lavorata	Ore lavorate su popolazione
Svizzera	114	100	113	Norvegia	122	135	90
Stati Uniti	100	100	100	Svizzera	100	88	114
Islanda	99	84	118	Stati Uniti	100	100	100
Canada	91	90	101	Olanda	91	101	89
Svezia	87	88	98	Australia	87	81	108
Australia	85	82	104	Irlanda	87	101	85
Belgio	84	103	82	Danimarca	85	88	97
Danimarca	82	80	102	Svezia	84	86	97
Olanda	81	87	93	Canada	84	79	106
Germania	80	n.d.	n.d.	Belgio	81	101	80
Norvegia	79	85	92	Germania	80	92	87
Francia	78	85	92	Finlandia	79	83	95
Italia	76	87	87	Regno Unito	77	81	95
Finlandia	74	65	114	Francia	73	99	74
Nuova Zelanda	71	60	118	Giappone	72	68	106
Giappone	69	55	125	Spagna	69	80	86
Regno Unito	69	70	n.d.	Italia	68	75	90
Grecia	67	n.d.	n.d.	Nuova Zelanda	64	59	109
Spagna	56	69	81	Corea del Sud	62	n.d.	n.d.
Irlanda	52	59	87	Grecia	60	n.d.	n.d.
Portogallo	44	49	90	Portogallo	55	n.d.	n.d.
Messico	39	n.d.	n.d.	Turchia	33	n.d.	n.d.
Turchia	24	35	68	Messico	33	n.d.	n.d.
Corea del Sud	20	24	81				

* PIL pro-capite a prezzi correnti e calcolato a PPA.

Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

Un altro aspetto importante per qualificare il quadro economico di riferimento è costituito dalla definizione degli obiettivi da raggiungere nell'utilizzo del fattore lavoro. In prima battuta, l'Italia non pare presentare su questo versante un gap altrettanto importante rispetto agli altri paesi e ciò, restando nella logica dell'esercizio di *benchmarking*, suggerisce che gli spazi di miglioramento potenziale siano in realtà limitati (Tabella 1.4). Naturalmente, questa conclusione è controintuitiva, per cui conviene spendere qualche parola al riguardo. Infatti, è noto che l'Italia ha un tasso di partecipazione della popolazione alle forze lavoro molto più basso delle altre economie avanzate, in particolare per la componente femminile, per la quale l'Italia detiene il poco invidiabile primato del più basso livello fra le economie avanzate. Il tasso di disoccupazione è simile a quello delle altre maggiori economie, ma poiché si applica a un tasso di partecipazione decisamente minore, questo fa sì che lo sia anche il tasso di occupazione (% di occupati su popolazione in età lavorativa).

**Tabella 1.4 - Primo obiettivo: aumentare la partecipazione al mercato del lavoro
(Contributi al rapporto ore lavorate su popolazione, 2010, Italia=100)**

	Ore lavorate/ popolazione	Ore lavorate per occupato	Occupati/ forza lavoro	Tasso di attività	Pop. in età lavorativa/ popolazione
Germania	95,8	79,2	93,7	127,7	101,2
Francia	80,3	80,9	91,0	110,0	99,1
Regno Unito	105,9	92,6	93,0	121,4	101,3
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* I dati sulla popolazione in età lavorativa e le forze di lavoro si riferiscono alle persone in età 15-64 anni; quelli sugli occupati comprendono anche gli occupati over-65.
Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

I più bassi tassi di occupazione sono, però, di fatto compensati proprio dalle ore lavorate per occupato che sono più elevate.

Tale fattore è ricollegabile ad alcuni aspetti peculiari della nostra economia.

Innanzitutto, l'incidenza dei contratti part-time sull'occupazione totale è decisamente più bassa: è questa una caratteristica che riflette la stessa minore partecipazione femminile. Pertanto, in generale ci si deve attendere che i guadagni in termini di crescita potenziale derivanti dall'aumento della partecipazione femminile, mediante la maggiore diffusione dei contratti part-time, siano compensati dalla riduzione delle ore lavorate per occupato. È un fatto aritmetico, che deriva sempre dal confronto internazionale, questa volta esteso alla quota del part-time e al tasso di occupazione femminile.

Il secondo aspetto è la maggiore incidenza dei lavoratori autonomi, che tendono ad avere orari di lavoro più lunghi rispetto ai dipendenti. In questo caso, la durata degli orari riflette

il fatto che in alcuni settori meno esposti alla competizione del mercato domina la dimensione d'impresa ridotta (tipicamente: alcuni segmenti del commercio al dettaglio, del mondo delle professioni e dell'artigianato). Va considerato che, in generale, a tali maggiori livelli delle ore lavorate per occupato si associano anche standard inferiori di produttività del lavoro, legati ai modelli organizzativi di tali settori. In prospettiva, eventuali guadagni di produttività legati a processi di liberalizzazione potrebbero essere, quindi, in parte compensati da riduzioni di orario, nella misura in cui essi dovessero riflettere un cambiamento della struttura produttiva caratterizzato da una minore quota di lavoro autonomo e da una maggiore dimensione media delle imprese.

Il terzo aspetto è dato dal fatto che l'incidenza dei doppi lavori è più alta. Per cui a un singolo lavoratore occupato possono corrispondere anche ore lavorate elevate nonostante l'orario contrattuale dell'occupazione principale sia quello standard.

La costruzione dello scenario programmatico, pertanto, non può contare eccessivamente su un significativo incremento del grado di utilizzo del fattore lavoro, nella misura in cui parte dei guadagni che possono essere conseguiti in termini di aumento del tasso di partecipazione verrebbero presumibilmente compensati dal decremento delle ore lavorate per occupato rispetto alle ipotesi dello scenario base.

In ogni caso, confermiamo che uno degli obiettivi delle politiche dei prossimi anni deve essere l'aumento del tasso di partecipazione alle forze di lavoro. Il quadro programmatico si caratterizza, quindi, per il raggiungimento nel 2030 di un livello del 70%, rispetto al 66% dello scenario tendenziale.

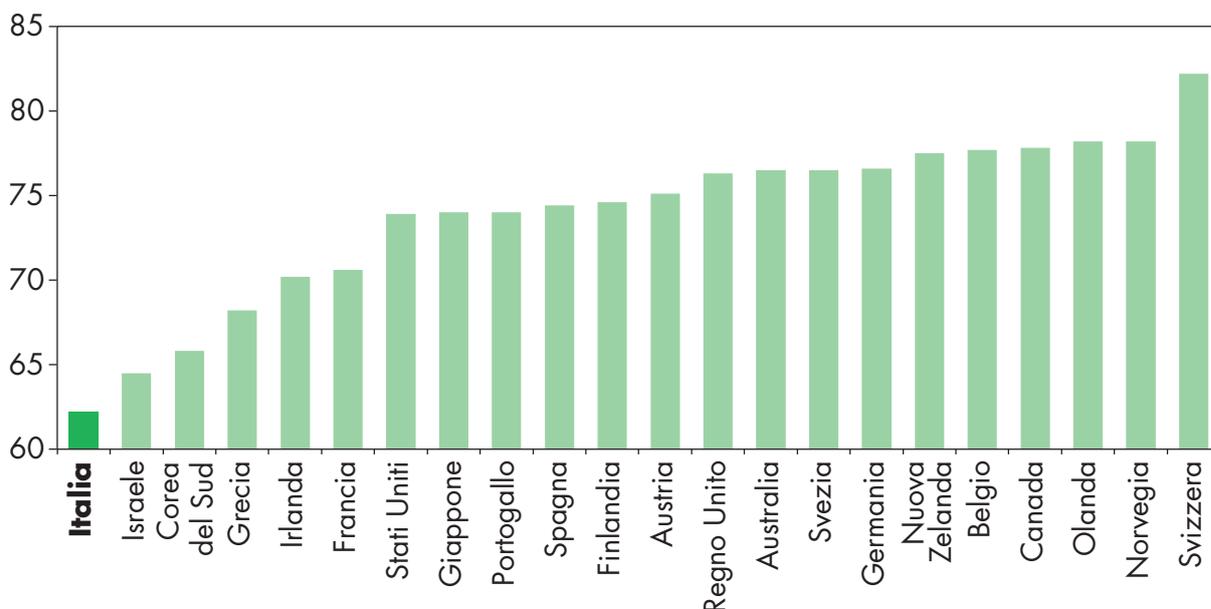
Tale *target*, va sottolineato, può apparire ambizioso se valutato rispetto ai valori registrati mediamente in Italia nel corso degli ultimi anni, intorno al 62-63% dalla seconda metà del primo decennio Duemila (Grafico 1.8). D'altra parte deve essere letto alla luce del fatto che il tasso di attività in Italia è molto basso nel confronto internazionale, come detto sopra. L'incremento al 70%, per quanto significativo, manterrebbe comunque il Paese nelle posizioni di retrovia rispetto alle altre economie avanzate e in ogni caso ben lontana dagli obiettivi europei che, nell'ambito della strategia Europa 2020, impongono di raggiungere il 75% entro la fine dell'attuale decennio nel tasso di occupazione, il quale corrisponde a un tasso di partecipazione che sfiora l'80%. Ciò considerato, lo scenario programmatico qui disegnato ingloba quindi un traguardo davvero minimo per questa variabile.

Va, in aggiunta, ricordato che il ritardo italiano in termini di partecipazione al mercato del lavoro si caratterizza soprattutto per forti connotazioni territoriali e di genere, essendo i tassi di attività su valori particolarmente bassi al Sud, rispetto alle regioni settentrionali, e fra le donne, rispetto ai maschi.

L'ambizione apparentemente contenuta nella definizione degli obiettivi si giustifica quindi proprio con la distanza rispetto alle altre economie e con le caratteristiche della bassa par-

tecipazione che rendono particolarmente complessi gli interventi, i quali devono puntare all'inserimento nel mercato del lavoro soprattutto di manodopera femminile in quelle aree, come il Mezzogiorno, dove le opportunità di lavoro sono più scarse.

Grafico 1.8 - Italia ultima per partecipazione al mercato del lavoro (Tasso di attività, 2010)



Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

In effetti, la maggiore partecipazione al mercato del lavoro ha senso se il sistema è in grado di assorbire la maggiore offerta, cioè se la maggiore offerta di lavoro dà luogo a maggiore occupazione piuttosto che a un maggior numero di disoccupati. Perciò la politica economica italiana deve mirare necessariamente a diminuire la disoccupazione parallelamente all'aumento della partecipazione; e fare ciò rammentando gli elevati livelli della disoccupazione che affliggono le regioni meridionali. Tali *target*, che in questa sede definiamo a livello aggregato, non possono che essere qualificati da un processo di convergenza della disoccupazione e della partecipazione nel Meridione verso i livelli che si osservano nelle regioni del Nord.

Lo scenario programmatico assume un livello del tasso di disoccupazione alla fine del periodo, cioè nel 2030, pari al 5%, quindi inferiore di un punto percentuale rispetto al 6% dello scenario base.

Inoltre, va considerato che la crescita dell'occupazione nel corso dei prossimi anni dovrà essere alimentata anche dall'aumento del tasso di partecipazione nelle età più anziane. Tale processo, connesso all'allungamento della speranza di vita, è ineludibile per garantire gli

equilibri finanziari dei sistemi pensionistici e la recente riforma previdenziale, innalzando a 66-70 anni l'età pensionabile, ne ha posto le premesse⁶.

Nel definire il contributo alla crescita del PIL pro-capite determinato dall'andamento della partecipazione al mercato del lavoro occorre quindi anche incorporare un aumento della quota degli over-65 attivi nel mercato del lavoro. Non è facile proporre una quantificazione dei guadagni potenziali in termini di ore lavorate che potrebbero derivare da tale tendenza, anche perché le politiche a sostegno dell'allungamento della vita lavorativa suggeriscono una riduzione dell'orario medio per lavoratore negli ultimi anni del percorso professionale. Di conseguenza è complesso determinare il loro contributo alla crescita del PIL pro-capite; tanto più che probabilmente, oltre una certa soglia d'età, la produttività oraria esibisce un profilo decrescente.

Abbiamo comunque ipotizzato che nel prossimo ventennio l'effetto dell'aumento della quota di lavoratori over-65 determini una maggiore crescita della partecipazione al mercato del lavoro di oltre il 2%, corrispondente di fatto a circa 800mila lavoratori aggiuntivi occupati, a parità di orario e di produttività, e a un incremento del 2% cumulato per il PIL; di questi circa 350mila possono essere ricondotti agli effetti del recente intervento di riforma delle pensioni⁷.

Nello scenario programmatico, infine, abbiamo inglobato un aumento dei flussi migratori rispetto allo scenario base ISTAT⁸. In particolare, lo scenario è stato costruito assumendo che vi sia, entro la fine del periodo, un livello della popolazione in età lavorativa di due milioni di persone più elevato rispetto all'ipotesi base. Questa assunzione concorre a rafforzare le aspettative di aumento dei tassi di partecipazione e di occupazione, dati i valori più elevati di queste due variabili fra gli immigrati. L'incidenza degli immigrati sulla popolazione italiana, che nell'ipotesi base passava dal 7,4% al 14,9%, arriva nel quadro programmatico al 17,5%. Si deve notare che questo maggiore incremento del numero di lavoratori immigrati in Italia, pur cospicuo, rimane del tutto insufficiente a compensare il contributo sfavorevole alla crescita economica derivante dalle tendenze demografiche di base.

Riassumendo, il confronto fra il quadro programmatico e lo scenario base mette in luce come non ci si possa attendere molto nei prossimi anni da una fase di più intenso utilizzo

⁶ 67 anni a partire dal 2021. Va ricordato che la forchetta caratterizza il sistema contributivo e che il requisito anagrafico è per il pensionamento di vecchiaia ed è indicizzato ogni due anni alla speranza di vita calcolata al 65° anno di età.

⁷ La stima di 350mila, considerata l'ipotesi di invarianza di orario di lavoro e di produttività, è coerente con quella avanzata da Carlo Mazzaferro e Marcello Morciano (2012) secondo i quali nel 2030 l'impatto della riforma delle pensioni comporterà una crescita dell'offerta di lavoro tra gli over-60 di oltre un milione di unità rispetto allo scenario pre-riforma. La quota dei soli over-65 dovrebbe assorbire all'incirca la metà dell'aumento. È possibile, però, che non tutta la maggiore offerta dia luogo a un incremento dell'occupazione, potendosi avere in alcuni segmenti fenomeni di spiazzamento parziale delle coorti entranti. Inoltre, come detto nel testo, la maggiore occupazione potrebbe generarsi nella parte finale della vita lavorativa per impieghi part-time, come suggeriscono peraltro tutte le politiche finalizzate a favorire l'invecchiamento attivo. Sono incerti, poi, gli effetti complessivi dell'aumento delle ore lavorate sul prodotto, dato che l'incidenza crescente della quota di occupati over-65 tenderà a ridurre la produttività. La stessa occupabilità di un numero elevato di soggetti con età superiore ai 60 anni rappresenta un interrogativo importante. In assenza di politiche specifiche, il rischio per alcuni è quello di un periodo di disoccupazione prima della maturazione del diritto alla pensione.

⁸ Si segnala che l'ISTAT delinea anche uno scenario demografico «alto». Questo, però, non è utilizzabile qui, ai fini della costruzione dello scenario programmatico per le politiche, perché è costruito essenzialmente aumentando la speranza di vita e i tassi di natalità. Il che, nell'orizzonte dei prossimi due decenni, non fa altro che accrescere il numero di persone non in età lavorativa e conseguentemente va a peggiorare i tassi di dipendenza.

del fattore lavoro. Anche ipotizzando una crescita significativa dei tassi di partecipazione al mercato del lavoro e un abbassamento della disoccupazione strutturale, le tendenze demografiche determinano un percorso in cui la crescita delle ore lavorate risulterà necessariamente molto debole.

Questo, naturalmente, non significa che il versante delle politiche del mercato del lavoro vada trascurato. Anzi, proprio perché qui si individuano limiti molto stringenti alla crescita, è essenziale essere consapevoli dell'esigenza di politiche che evitino che questo vincolo si faccia ancora più stringente, sino a costituire un limite insormontabile allo sviluppo.

È comunque evidente che la condizione per evitare la stagnazione - nello scenario base la crescita del PIL è, come abbiamo visto, appena pari allo 0,7% all'anno - non può che basarsi sul rilancio della crescita della produttività. Le ipotesi che stanno alla base della costruzione del quadro programmatico conducono comunque a quantificare una crescita annua del PIL pro-capite nel periodo 2010-2030 dell'1,8%, una dinamica superiore a quella degli anni Novanta, ma comunque decisamente inferiore a quella osservata sia negli anni Ottanta sia negli anni Settanta (Tabella 1.5).

Tabella 1.5 - La crescita del PIL triplica
(Contributi alla variazione del PIL pro-capite espressi in valori % medi annui*)

	Anni Ottanta	Anni Novanta	2000- 2010	Scenario base 2010- 2030	Scenario programmatico 2010-2030	Differenza
PIL	2,4	1,6	0,2	0,7	2,2	1,5
Popolazione	0,1	0,0	0,6	0,2	0,4	0,2
PIL pro-capite	2,3	1,5	-0,4	0,5	1,8	1,3
Produttività oraria del lavoro	1,8	1,5	0,0	0,3	1,1	0,8
PTF	1,2	0,9	-0,4	0,3	0,8	0,6
Effetto <i>capital deepening</i>	0,6	0,5	0,4	0,1	0,3	0,2
Ore lavorate/popolazione	0,5	0,1	-0,3	0,2	0,7	0,5
Ore lavorate per occupato	0,0	0,1	-0,5	0,1	0,0	0,0
Andamento del tasso di disoccupazione	0,0	-0,2	0,2	0,1	0,2	0,1
Andamento del tasso di partecipazione	-0,2	0,1	0,4	0,3	0,7	0,4
Andamento del tasso di dipendenza	0,7	0,0	-0,4	-0,4	-0,3	0,1

* I numeri in tabella sono approssimati alla prima cifra decimale e per questo la somma dei singoli contributi potrebbe differire dai totali.

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

1.3. I RISULTATI DI UNA BUONA POLITICA ECONOMICA

Quali leve azionare?

L'obiettivo di innalzare il tasso di crescita dell'economia italiana di almeno un punto e mezzo percentuale all'anno, se apparentemente ambizioso alla luce delle tendenze descritte dall'economia italiana nel corso degli ultimi anni, è in realtà assolutamente alla portata del Paese. Esiste, infatti, un insieme di riforme strutturali che, se realizzate, potrebbero non solo permetterci di conseguire tale obiettivo minimo, ma anche di fare molto di più. Il presupposto è che vi sia un forte impegno delle classi dirigenti verso gli obiettivi della crescita economica. Un insieme che ha cominciato a essere concretizzato con le misure varate dal Governo Monti e un impegno che deve andare ben oltre la durata naturale di questa legislatura.

Il punto di partenza è rappresentato dallo schema logico sviluppato nella precedente costruzione dello scenario base, fondato sulle tendenze osservate storicamente, tenendo anche conto del posizionamento relativo dell'Italia rispetto ai maggiori partner. L'idea è che la distanza del Paese dalle posizioni che definiscono la «frontiera», definita proprio dalle grandezze in quelle economie, quantifichi di fatto i guadagni che possono essere conseguiti. Sulla base dell'ottenimento di questi guadagni viene costruito lo scenario alternativo e programmatico.

Naturalmente, nulla garantisce che tali guadagni vengano effettivamente ottenuti. Sono un traguardo raggiungibile, ma vanno conquistati. Vi sono storicamente molti esempi di paesi che hanno descritto traiettorie divergenti dai paesi leader. In altri termini, il *catching-up* non è assicurato. La convergenza verso i paesi leader è subordinata all'adozione di un insieme di azioni di politica economica tali da porre l'Italia su tale percorso. Prova ne sia il fatto che, mancando quelle azioni, negli ultimi dieci anni il Paese si è distanziato dalle economie leader, ampliando i divari, piuttosto che colmarli.

Al fine di valutare i margini di miglioramento che potremmo ottenere, utilizziamo le quantificazioni effettuate da numerosi studi riguardanti gli effetti delle politiche sulla crescita. Si tratta di analisi che evidentemente colgono gli ordini di grandezza, e non vanno utilizzate prendendo a riferimento i valori puntuali delle stime. Inoltre, molti processi di riforma si caratterizzano per forti complementarità, ovvero sono legati fra di loro, per cui non necessariamente un tipo di riforma produce gli esiti sperati in assenza di altri cambiamenti. In ultimo, è molto difficile misurare gli aspetti qualitativi degli interventi e quindi la loro effettiva efficacia: le scelte di politica economica possono in alcuni casi concentrarsi su fattori di specifica debolezza, risolvendoli, o piuttosto disperdersi in interventi non strettamente necessari. L'esempio classico è quello degli investimenti in opere pubbliche che possono destinare risorse a progetti strategici, piuttosto che inutili, a seconda dei casi.

È chiaro quindi che lo spirito con cui proponiamo queste stime è di carattere normativo, serve in altri termini a fornirci indicazioni degli esiti che potremmo ragionevolmente conseguire con una buona politica economica. La selezione degli ambiti delle politiche sui

quali intervenire è in linea con le indicazioni proposte in sede europea da molti anni e ribadite nell'ambito della strategia Europa 2020. Tale strategia rappresenta il *benchmark* perché definisce le aree di *policy* cui i governi devono ispirare le proprie azioni tenendone conto anche nei programmi di politica economica, e in particolare nelle indicazioni dei Programmi nazionali di riforma da mettere a punto nella prima metà di ciascun anno nell'ambito del semestre europeo. D'altronde, vi è oggi una crescente consapevolezza del fatto che la cornice di *policy* che già da tempo aveva ispirato la cosiddetta strategia di Lisbona 2000, pur essendo rimasta in secondo piano nelle azioni di politica economica di molti paesi, ha in realtà prodotto gli esiti auspicati proprio nei paesi che hanno effettivamente ispirato ad essa la loro azione di politica economica.

Questo vuol dire che le indicazioni di politica economica che passiamo in rassegna in queste pagine sono coerenti con il percorso che il Paese è tenuto a compiere all'interno delle strategie di politica economica che si vanno definendo in sede UE. E, anzi, realizzano quel percorso.

Aumentare la produttività

Le politiche finalizzate ad accrescere la dinamica della PTF possono essere sintetizzate facendo riferimento a tre aree:

Conoscenza - Qui vi sono innanzitutto le politiche finalizzate a realizzare un *upgrading* del sistema dell'istruzione (aumento delle competenze degli studenti, allungamento del periodo scolastico, aumento del peso delle discipline scientifiche nei curricula), oltre alle politiche di sostegno alla spesa in R&S da parte del settore pubblico e delle imprese private attraverso regimi di agevolazione fiscale e attraverso il rafforzamento del sistema della ricerca e del suo legame con il mondo delle imprese.

Concorrenza - Qui rientrano gli obiettivi di una maggiore apertura alla concorrenza di diversi mercati (ordini professionali, energia, servizi pubblici locali, banche e assicurazioni, alcuni segmenti del commercio).

Burocrazia - Ci si riferisce alla maggiore efficienza della PA, alla riduzione degli eccessi regolatori cui sono sottoposte le imprese, al ridimensionamento del carico amministrativo, all'accelerazione dei tempi di risposta e al più rapido funzionamento della giustizia.

In ciascuno di questi ambiti sono stati varati provvedimenti negli ultimi anni e un'accelerazione del processo di modernizzazione e cambiamento è stata impressa nel corso delle ultime settimane dal Governo Monti. Tuttavia, la fase cruciale di ogni riforma, come è noto, è quella attuativa. Perciò, da un lato, è importante che lo stesso Governo Monti renda pienamente efficaci le misure da esso adottate e, dall'altro, che il percorso di trasformazione delle istituzioni e dei comportamenti non rimanga confinato al momento attuale dell'emergenza, quasi fosse un esperimento passeggero, ma prosegua con perseveranza e senza arretramenti nelle legislature future.

Conoscenza

Il tema della conoscenza è uno dei cardini di Europa 2020 ed è un punto essenziale ribadito in tutte le analisi dei processi di sviluppo, le quali sottolineano unanimemente la centralità del capitale umano. In particolare, le stime empiriche propongono quantificazioni elevate dell'impatto sulla crescita derivante dall'aumento dei livelli d'istruzione. Livelli d'istruzione più elevati consentono di utilizzare al meglio le opportunità offerte dalle nuove tecnologie e di spostare avanti la stessa frontiera tecnologica; in un'economia globalizzata, sempre più aperta alla concorrenza, economie in ritardo nella fase di innovazione per mancanza di competenze specifiche possono soccombere rispetto a concorrenti più rapidi nell'innovazione e nella ricerca.

Ciò perché la conoscenza, con le competenze e l'innovazione che l'accompagnano, costituisce il principale fattore competitivo di tutte le economie ad alto reddito e alto costo del lavoro.

Nel confronto internazionale, l'Italia presenta un gap rispetto agli altri paesi dal punto di vista degli anni di istruzione formale della popolazione in età lavorativa; in parte questo divario si sta riducendo soprattutto dopo la riforma universitaria che ha aumentato il numero di quanti seguono un percorso di formazione terziaria. Vi sono poi carenze dal punto di vista delle aree disciplinari, che limitano le opportunità di inserimento nei processi produttivi, in particolare in relazione alla bassa percentuale di studenti che seguono un percorso formativo in ambito scientifico. Infine, vi sono lacune di carattere qualitativo, evidenziate dai test che confrontano il livello di preparazione degli studenti italiani con quello dei coetanei di altri paesi.

I problemi che si colgono guardando a questi fenomeni dal lato dell'offerta possono essere anche letti osservando l'interazione fra l'offerta e la domanda di lavoratori con livelli di istruzione più elevati. La domanda in Italia non è elevata per queste professionalità, tant'è che, nonostante la minore offerta di laureati rispetto ad altre economie, i differenziali salariali dei laureati rispetto ai diplomati sono meno ampi all'inizio del percorso lavorativo. In Italia è cioè più basso il rendimento dell'istruzione, ovvero la remunerazione dello sforzo e dell'impegno economico richiesto per completare un percorso scolastico più esteso. Questo minore rendimento potrebbe quindi concorrere a spiegare il minore grado di istruzione, dati gli incentivi inferiori all'investimento in istruzione che ne conseguono. Livelli d'istruzione più elevati hanno però non solo un rendimento per il lavoratore, ma anche per il sistema nel suo complesso. Vi è quindi un rendimento sociale dell'istruzione, che si somma al rendimento individuale, e che giustifica quindi l'investimento pubblico nel sistema scolastico. Il timore è che l'economia italiana sia in parte entrata in una trappola per cui la bassa domanda di laureati riduce il rendimento individuale dell'istruzione, e quindi gli incentivi allo studio, determinando in tal modo una minore accumulazione di capitale umano che condiziona lo sviluppo del sistema economico nel suo complesso e quindi la domanda di lavoratori con maggiori competenze.

A ciò concorre poi il cosiddetto effetto *brain drain*. Un sistema economico che non riesce a valorizzare i talenti può subire una perdita secca se gli investimenti in istruzione vengono vanificati dalla mobilità verso l'estero dei lavoratori più istruiti. Il punto per l'Italia è che a deflussi verso l'estero legati all'uscita di lavoratori con competenze elevate corrispondono arrivi di lavoratori poco qualificati o comunque destinati in prevalenza a mansioni per le quali non sono richieste competenze di alto livello. Il mancato inserimento professionale dei lavoratori più istruiti è insieme un effetto e una causa della scarsa competitività del sistema paese, che non è riuscito a svilupparsi adeguatamente nei settori più avanzati, dove maggiore è la domanda di professionalità qualificate. D'altronde, l'uscita di questi lavoratori dal mercato del lavoro italiano comporta anche un effetto di offerta sulla posizione competitiva del Paese, che risulta depauperato di parte del proprio stock di capitale umano. La perdita che ne consegue in termini di reddito va al di là del semplice effetto legato al mancato prodotto di questi lavoratori; specie per le qualifiche più elevate vi sono delle economie dimensionali soprattutto nelle aree urbane dove si concentrano persone con professionalità specifiche che possono avere occasioni di scambio di informazioni e forme di creazione di nuove attività. L'attrattiva di un'economia è quindi a sua volta rafforzata dalla presenza di lavoratori qualificati.

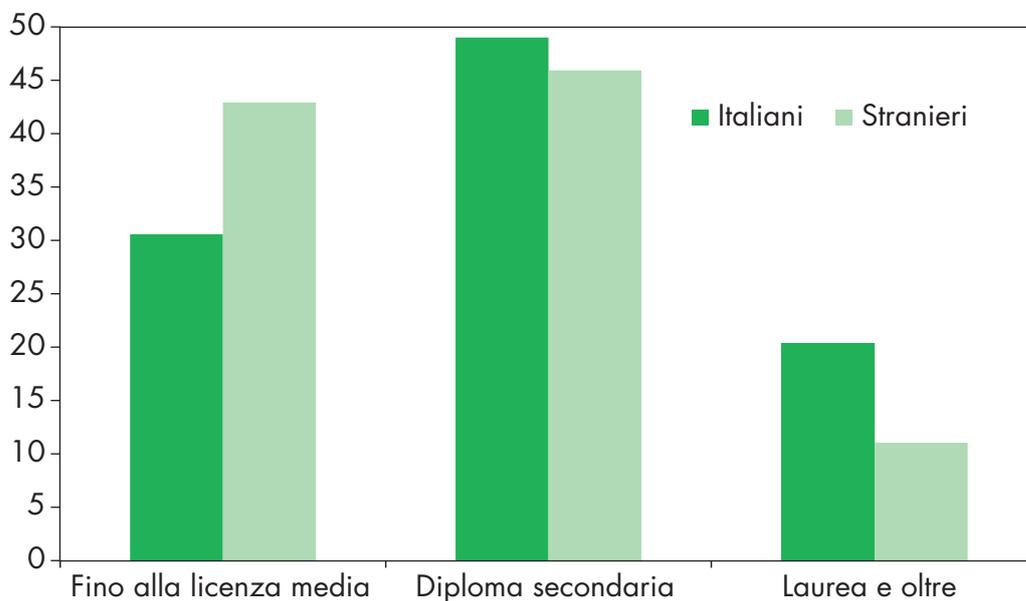
Stime che partono dalla quantificazione del prodotto marginale dei lavoratori più qualificati segnalano un effetto rilevante dell'emigrazione delle persone meglio formate (*brain drain*) sui livelli del PIL italiano. Da Empoli e Di Trocchio (2011) stimano che nel caso in cui il saldo migratorio netto dei laureati verso l'Italia fosse analogo a quello della Germania, ne deriverebbe un aumento del PIL dell'1,3%; tale aumento salirebbe secondo le stime al 2,6% se il saldo fosse pari a quello degli Stati Uniti, che tradizionalmente fanno della capacità di attrarre lavoratori qualificati dall'estero uno dei propri punti di forza.

Si comprende quindi come il sistema dell'istruzione e la capacità di trattenere e attirare i talenti, con il pieno riconoscimento del loro valore economico, giochino un ruolo centrale nelle politiche di sviluppo dell'economia italiana. Del resto, considerando che rispetto ai maggiori paesi avanzati il gap, quantitativo e qualitativo, dell'Italia in termini di istruzione è quantificabile in circa due anni, un possibile traguardo per la politica economica può essere rappresentato dall'aumento degli anni di istruzione formale.

Analisi dell'OCSE stimano che un anno aggiuntivo di istruzione esteso a tutta la popolazione determina a regime un incremento del PIL del 13%. Un aumento di due anni per l'Italia, accompagnato dal rafforzamento della qualità dell'istruzione, potrebbe quindi aumentare il livello del PIL almeno del 20%, utilizzando assunzioni prudenziali. I tempi necessari perché l'aumento della scolarità interessi l'intera popolazione in età lavorativa sono lunghissimi (circa 50 anni a regime) e quindi anche i tempi di aumento del livello del PIL potenziale sono molto lunghi. In ogni caso, la dimensione del guadagno potenziale è enorme, sufficiente per determinare ben mezzo punto all'anno di maggiore crescita nei prossimi decenni.

D'altronde, una strategia di aumento dei livelli dell'istruzione appare sempre più necessaria anche per cercare di non allargare ulteriormente le distanze dai nostri partner. Considerando che il capitale umano è uno dei fattori di competitività più importanti di un paese, il fatto di mantenere divari nei livelli di istruzione anche sulle coorti più giovani, quelle che entreranno nel mercato del lavoro nei prossimi anni, condiziona le nostre potenzialità di crescita anche in futuro. Tanto più che, come abbiamo visto, le caratteristiche dei flussi migratori in ingresso nel nostro paese contribuiscono a mantenere elevato il divario. Anche su questo punto, però, oltre ad un problema di struttura dell'offerta, ovvero di livelli di istruzione dei lavoratori immigrati, vi sono anche problemi legati alle caratteristiche della domanda. Difatti, i divari nei livelli d'istruzione formale fra i lavoratori italiani e gli immigrati non sono poi clamorosi. Per rendere il confronto non troppo disomogeneo, visto che i lavoratori immigrati sono più giovani rispetto alla struttura della forza lavoro nazionale, possiamo confrontare la popolazione della classe d'età tra i 25 e i 45 anni: si osserva come il livello medio di istruzione degli italiani sia più elevato di quello degli stranieri (Grafico 1.9). Tra gli italiani meno del 32% degli attivi ha al massimo la licenza media, mentre quasi metà di essi (il 48,3%) ha un diploma superiore. Inoltre, un quinto delle forze lavoro ha un titolo di studio di livello universitario. Tra gli immigrati, la quota di chi ha un titolo di scuola secondaria superiore non è molto distante da quanto osservato per gli italiani, pari a quasi il 46%. È però più ampia la quota degli attivi poco istruiti (il 43%), mentre solo poco più di un decimo degli immigrati possiede un titolo di studio universitario.

Grafico 1.9 - Tra italiani e immigrati non è grande il divario di istruzione (Struttura dell'occupazione 25-45 anni per titolo di studio, valori %, 2010)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Il divario nei livelli di scolarità, quindi, esiste, ma non spiega da solo il fatto che una quota rilevante di lavoratori stranieri è impiegata in mansioni poco qualificate; in altre parole, un occupato immigrato ha maggiori probabilità di svolgere lavori dal modesto contenuto profes-

sionale, rivelando quindi un frequente fenomeno di *overeducation*, anche se su questo punto il confronto fra i livelli di effettiva istruzione corrispondenti ai diversi titoli di studio conseguiti da italiani e da stranieri non è agevole. Una quota crescente della forza lavoro è composta da stranieri, il cui inserimento nel processo produttivo può essere guidato da fenomeni quasi di «specializzazione etnica», dando luogo ad uno spreco di capitale umano. Occorre che le politiche attive del lavoro interagiscano con il sistema formativo per agevolare l'inserimento degli immigrati nel mondo del lavoro. A ciò si devono aggiungere le sfide che il nostro sistema dell'istruzione deve affrontare per permettere buoni livelli di istruzione ai figli degli immigrati che frequentano le scuole in Italia spesso privi del *background* culturale, a volte anche i termini di nozioni linguistiche di base, che caratterizza i loro coetanei italiani.

Agli obiettivi in termini di quantità vanno poi anche aggiunti quelli relativi alla qualità del sistema formativo; su questo punto è sufficiente un cenno al tema del ritardo rispetto alle altre economie avanzate nel livello di preparazione degli studenti italiani. Tale gap è evidenziato soprattutto dai test effettuati presso le scuole secondarie (in particolare il riferimento è ai test PISA), a fronte di esiti migliori nel confronto internazionale che riguarda le scuole primarie.

L'effetto economico di un aumento nei livelli d'istruzione dipende poi anche dalla capacità del sistema scolastico di offrire forme di conoscenza che si prestino a un pieno utilizzo da parte del sistema produttivo. Su questo punto, diviene importante la questione della transizione scuola-lavoro e di tutte quelle politiche finalizzate all'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro al fine di prevenire forme di depauperamento del capitale umano accumulato nel corso degli studi. La continuità fra sistema educativo e inserimento professionale è importante anche per attenuare, soprattutto in fasi difficili come quella in corso, i rischi di forme di *overeducation*, legate all'impiego di lavoratori istruiti in impieghi per i quali non sono richieste le competenze di cui sono dotati. Da questo punto di vista, sulla scorta anche dei buoni esiti registrati nelle esperienze di altre economie europee, le politiche stanno puntando sull'incentivazione dello strumento dell'apprendistato, per favorire la transizione dalla scuola verso la prima occupazione.

Il tema dell'istruzione e quello dell'attrazione dei talenti sono, infine, strettamente intrecciati con quello della meritocrazia. Gli esiti scolastici individuali sono in Italia fortemente correlati con i livelli di istruzione dei genitori, evidenziando l'incapacità del sistema scolastico italiano di assecondare una reale eguaglianza di partenza delle opportunità. Nonostante, difatti, il sistema italiano sia tra quelli che hanno ridotto molto le barriere economiche all'accesso ai percorsi di studi più avanzati, restano alte le barriere culturali, che fanno sì che il raggiungimento di livelli di istruzione superiori sia di fatto precluso a coloro che provengono da famiglie con livelli di istruzione dei genitori inferiori (Cecchi e Zollino, 2001). Questo aspetto ha riflessi sulla questione della mobilità sociale, più scarsa nel Paese rispetto a quanto si osserva altrove. Dove la mobilità sociale è bassa vi sono anche minori incentivi all'impegno professionale per coloro i quali affrontano la competizione sul mercato del lavoro a partire da posizioni svantaggiate. In questo modo non solo si abbassa la dinamica della produttività, ma vengono anche intaccate le basi della coesione sociale rispetto a un sistema in cui i divari di reddito sono legittimati dalla competizione sul mercato, anziché essere sovente legati a canali inaccessibili a molti.

All'istruzione, alla conoscenza e all'attrazione dei talenti si legano gli investimenti in R&S, altro punto su cui il Paese presenta un ampio distacco rispetto alle maggiori economie avanzate, che trova riscontro nel più basso numero di brevetti. Tale ritardo accomuna tutte le aree del Paese, ma è particolarmente marcato per le regioni del Mezzogiorno. Contano sia i minori investimenti pubblici sia la più bassa attività di investimento delle imprese private, fenomeno anche collegato alla ridotta dimensione d'impresa, dato che spesso questi investimenti hanno costi fissi elevati, e alla specializzazione in settori a minore intensità di R&S.

Altri elementi di ritardo si riscontrano nell'adozione delle tecnologie ICT: le imprese italiane sono arrivate successivamente alle concorrenti nei processi di informatizzazione, così come nell'utilizzo di internet. Su questo versante le politiche possono agire sia attraverso una ricomposizione della spesa pubblica tale da aumentare la quota destinata a investimenti in R&S sia attraverso incentivi fiscali per le imprese che investono in questo tipo di attività.

Per concludere, in un'economia globalizzata il capitale umano rappresenta un'asset essenziale per affrontare le sfide della concorrenza internazionale, tanto più per le economie come quella italiana che si posizionano su livelli del costo del lavoro elevati rispetto alle economie emergenti. Un ruolo dell'attore pubblico su questi versanti appare indispensabile e questo tipo di riforma non è priva di costi economici.

I ritorni degli investimenti nelle aree della conoscenza sono elevati in termini di crescita e quindi anche di gettito fiscale futuro. In altri termini, l'investimento pubblico si ripaga. Ma i tempi di questo rientro sono lunghi e incompatibili con i vincoli di bilancio del Paese. Una politica volta ad accrescere il capitale umano richiede quindi anche un utilizzo più efficiente delle risorse disponibili, considerando che in generale i livelli della spesa per studente in Italia non sono bassi nel confronto internazionale. Nel medio termine occorrerà puntare in ogni caso sulla ricomposizione della struttura della spesa pubblica, con la riallocazione di risorse a favore dell'istruzione e della ricerca.

Concorrenza

Storicamente le analisi sullo sviluppo economico italiano hanno evidenziato la diversa esposizione dei singoli settori alle forze del mercato, in particolare distinguendo fra la maggior parte dei comparti del manifatturiero, obbligati a fronteggiare la concorrenza su scala internazionale, e la maggior parte degli altri settori, poco sottoposti alle pressioni del mercato. La conseguenza di tale divaricazione è stata tradizionalmente rappresentata dalla tendenza dei settori non esposti alla concorrenza a praticare prezzi relativamente elevati e a essere meno efficienti sul piano della qualità del prodotto.

La riduzione di tali prezzi e l'innalzamento della qualità delle produzioni terziarie consentirebbe di aumentare il potere d'acquisto delle retribuzioni e di rivitalizzare la dinamica dei consumi, tema di rilievo soprattutto in una fase difficile per i bilanci familiari come quella attuale.

Inoltre, poiché tali output rappresentano sovente anche input per i settori manifatturieri, ne deriva per questi ultimi un onere aggiuntivo rispetto ai concorrenti e, in definitiva, un peggioramento della posizione competitiva dal lato dei costi. Si rientra quindi pienamente nell'ambito analitico delle inefficienze «di sistema» che gravano sulla capacità di fronteggiare la concorrenza internazionale e che, se sino alla metà degli anni Novanta potevano essere superate ricorrendo saltuariamente a correzioni della posizione competitiva via variazioni del tasso di cambio, non sono più supportabili in un contesto di moneta unica.

Di ciò vi era piena consapevolezza quando l'Italia è entrata nell'euro e non a caso le liberalizzazioni sono sempre state ai primi posti dell'agenda dei governi degli ultimi quindici anni. Purtroppo, però, i processi di apertura di molti settori al mercato sono stati completati spesso solamente in misura parziale perché le pressioni delle lobby dei produttori hanno prevalso sui programmi annunciati dai Governi. In molti casi i processi di riforma sono stati avviati ma non conclusi, in altri ci si è limitati a interventi parziali, sovente si è confuso il processo di privatizzazione con quello di apertura al mercato di un settore.

Si possono così elencare molti settori in cui il percorso di apertura al mercato è stato avviato senza però essere stato completato. Sin dagli anni Novanta le liberalizzazioni hanno gradualmente interessato: le banche, l'energia, la telefonia, il commercio, il trasporto aereo, la distribuzione dei carburanti, il trasporto ferroviario, la distribuzione dei farmaci, le licenze dei taxi, l'attività notarile e gli altri ordini professionali. È un paradosso osservare come i settori dove si è intervenuto siano per lo più gli stessi sui quali si auspicano ulteriori misure di liberalizzazione e ciò suona come evidente denuncia della parziale efficacia delle misure fin qui adottate.

I canali di trasmissione delle liberalizzazioni sulla crescita dell'economia passano essenzialmente attraverso un aumento della PTF. L'eliminazione delle barriere all'entrata in un mercato, barriere che proteggono le imprese già presenti, sono preconditione perché quelle imprese siano stimolate a innovare per evitare di essere scalzate dai nuovi entranti e per conservare profitti extra non più garantiti dalle posizioni di rendita. Sovente le liberalizzazioni portano ad aumenti di efficienza in settori dove le economie di scala, per essere pienamente sfruttate, necessitano di una dimensione minima più elevata di quella concessa dalle normative. Altri vantaggi della riduzione del grado di monopolio nei settori protetti derivano poi direttamente dalla riduzione della rendita di posizione: le imprese protette, anche a parità di efficienza del processo produttivo, riescono a fissare prezzi più elevati trattenendo margini unitari più ampi e assestandosi su livelli di attività inferiori.

Della riduzione dei prezzi che deriva dal restringimento dei margini di profitto nei settori liberalizzati e soprattutto degli aumenti di produttività ottenuti in questi settori beneficiano i consumatori, che registrano un aumento del potere d'acquisto, ma anche le imprese esportatrici, la cui struttura dei costi è molto dipendente dall'acquisto dei beni e servizi prodotti dai settori protetti (Allegra et al., 2004).

Un aumento del grado di concorrenza dell'economia italiana avrebbe effetti rilevanti sullo sviluppo. Nell'analisi di Forni et al. (2009) si propongono quantificazioni sul potenziale effetto di un aumento del grado di concorrenza nel sistema economico italiano, pervenendo a stimare un guadagno molto rilevante in termini di crescita. Gli autori partono dalla stima del livello del *mark up* in alcuni settori sia in Italia sia in altri paesi europei. Interpretando il maggiore livello del *mark up* in Italia rispetto alle altre economie come un indicatore del grado di monopolio di ciascun settore, si assume che l'esito di una fase di liberalizzazione sia rappresentato dalla convergenza di tale variabile verso i valori osservati presso i partner europei, che peraltro non sono i più bassi nel panorama internazionale. Le stime degli autori sono significative, implicando un aumento del PIL a regime del 10,7%. Si tratta di valori importanti, anche perché, diversamente da quelli associati alle politiche dell'area della conoscenza discussi in precedenza, derivano da processi di riforma «a costo zero» per il bilancio pubblico. Anzi, proprio l'aumento del prodotto che deriverebbe da tali politiche determinerebbe significative ricadute positive per i conti pubblici.

Nella stessa direzione, e con ordini di grandezza comparabili a quelli ora discussi, muovono i risultati di un recente studio dell'OCSE (2009a). Anche in questo caso si stima l'effetto della convergenza degli assetti del Paese verso la *best practice* internazionale. Questo studio quantifica l'impatto sulla produttività del lavoro: +14% in dieci anni. Lo stesso studio fornisce la suddivisione settoriale degli effetti sul PIL del completamento del processo di apertura al mercato: +2,5% dal settore dell'energia, +5,0% dalla distribuzione commerciale e +7,0% dagli ordini professionali.

È in questo contesto, che si innesta quindi l'azione del Governo Monti che, proprio con un programma di liberalizzazioni, ha avviato la seconda fase dell'azione di politica economica. Nello schema adottato dal governo le liberalizzazioni acquisiscono un ruolo centrale come strumento di stimolo alla crescita: gli interventi su cui si sta lavorando interessano un numero circoscritto di ambiti rispetto alle aree di possibile intervento: sono stati decisi o si punta a incrementi nel numero dei notai, delle farmacie e dei taxi; sono stati liberalizzati gli orari di apertura degli esercizi commerciali; sono state abolite le tariffe minime degli ordini professionali; si va infine verso una separazione proprietaria fra ENI e rete di distribuzione del gas.

In questa fase la politica economica è stata condizionata da oggettivi limiti di tempo, intervenendo soprattutto nelle materie nelle quali il momento decisionale è più circoscritto. Le politiche per la concorrenza richiedono però un'azione sistematica nel corso del tempo, con il rafforzamento e la piena indipendenza delle autorità di regolazione. Molti dei risultati potenziali delle liberalizzazioni potranno essere conseguiti soltanto a condizione di un'azione continua ed estesa ad altri ambiti settoriali rispetto agli interventi più recenti.

Burocrazia

Nel rapporto fra burocrazia e imprese l'Italia presenta il maggiore livello di arretratezza nel confronto internazionale. Scorrendo le graduatorie della indagine *Doing Business* della

Banca Mondiale (2012a), il Paese risulta molto in ritardo rispetto alle altre economie avanzate posizionandosi al 87° posto nel ranking 2012; e in particolare lo è per gli oneri derivanti dagli adempimenti fiscali (134°) posto e per l'*enforcement* dei contratti attraverso il ricorso alla giustizia (158ª posizione).

Oltre a determinare svantaggi competitivi per le imprese italiane rispetto ai concorrenti internazionali, questi elementi penalizzano il Paese nella capacità di attrarre investimenti diretti dall'estero. Questo genere di fattori è molto rilevante nelle scelte di localizzazione delle imprese, tanto più se il mercato interno non è più così interessante, in termini di dimensione relativa e di dinamica, e comunque può essere servito producendo in un'altra economia dell'UE.

Il mal funzionamento della macchina amministrativa non è ascrivibile alla scarsità di risorse impiegate da parte dello Stato, ma riflettono la bassa produttività. Si può anzi parlare di un palese sovradimensionamento degli organici di molti uffici pubblici, specialmente al Sud, dove il pubblico impiego assolve sovente ad una funzione assistenziale, essendo in non pochi casi contropartita di scambi di carattere clientelare. L'aneddotica suggerisce che il meccanismo dei concorsi è fallimentare come sistema di reclutamento e di avanzamento di carriera dei dipendenti pubblici e che vi sono gravi problemi di selezione dei dirigenti pubblici. Secondo le analisi sul tema (Afonso et al., 2005) la PA è peraltro particolarmente inefficiente nel confronto internazionale rispetto alle dimensioni più tipiche del suo intervento; ad esempio, mentre gli indicatori di performance del settore pubblico posizionano il sistema scolastico e il sistema sanitario italiani su livelli non distanti dalla media UE, il ritardo del resto della pubblica amministrazione italiana risulta notevole.

Naturalmente, la scarsa produttività è determinante rispetto ai costi della PA. Livelli più elevati della produttività comporterebbero un minore costo della macchina amministrativa in termini di carico fiscale sui lavoratori e sulle imprese e questo aumenterebbe le retribuzioni e i profitti netti a livello aggregato, con un impatto positivo sull'offerta di lavoro e sugli investimenti. In alternativa, da una macchina amministrativa più efficiente potrebbero derivare risparmi di spesa, a parità di servizi erogati ai cittadini, tali da generare quelle risorse necessarie per finanziare politiche di sviluppo (per esempio, per accrescere la scolarizzazione secondo quanto discusso sopra). È la logica della ristrutturazione della spesa pubblica, dove gli aumenti, ampiamente possibili, dell'efficienza aprono spazi per sostenere un ruolo più attivo dello Stato nelle aree dove l'intervento pubblico è carente.

Tra le analisi dell'impatto di una macchina amministrativa inefficiente, ve ne sono alcune che cercano di misurare anche i costi per le imprese che derivano dall'eccesso di pratiche amministrative (Cox, 2005; Tang e Verweij, 2004): la dimensione dei guadagni conseguibili abbattendo tali costi è importante e pari a oltre il 4% del PIL a regime.

Legato al tema della burocrazia vi è quello della corruzione e più in generale della mancanza di legalità. Un terreno importante di riforma è quindi quello della giustizia, soprattutto civile. I tempi lunghi dei processi (l'Italia in ambito OCSE presenta la maggiore durata

delle cause civili) riducono l'efficienza dei sistemi di produzione, perché inducono le imprese a scelte di *second best*, non essendo in grado di perseguire strategie ottimali e coerenti con le esigenze dell'organizzazione produttiva. L'incertezza sul rispetto delle leggi è tra le ragioni che concorrono a spiegare le difficoltà delle imprese a uscire dall'attività nell'ambito locale, in cui i rapporti fiduciari basati sulla conoscenza diretta e sulla reputazione degli operatori riescono almeno parzialmente a compensare l'assenza dello Stato nel farsi garante del rispetto dei contratti e dell'esigibilità dei diritti.

L'inefficienza della giustizia civile è anch'essa in misura rilevante tra i fattori che ostacolano la localizzazione delle imprese nel Paese. Inoltre, si tratta di uno degli ambiti in cui il divario tra Nord e Sud si manifesta con particolare evidenza (sebbene ci siano forti differenze anche tra i tribunali al Nord). L'istituzione del tribunale per le imprese appena introdotta (ma che sta incontrando molte opposizioni) mira a sopperire a questa grave inefficienza. Nella stessa direzione muove la riorganizzazione territoriale dei tribunali.

In generale si può affermare che i ritardi dell'amministrazione pubblica e del sistema della giustizia civile italiani siano maggiori nelle regioni del Sud, determinando ostacoli più difficili da superare proprio là dove l'iniziativa d'impresa e gli investimenti esteri dovrebbero invece essere supportati dall'azione dell'operatore pubblico al fine di colmare il ritardo di sviluppo rispetto al Settentrione.

Sostenere l'accumulazione

Un altro versante sul quale le politiche economiche sono chiamate a intervenire è quello dello stock di capitale. Se è vero che nel corso dei primi anni Duemila in diversi settori produttivi si è verificata un sovrainvestimento, che potrebbe condizionare per alcuni anni l'accumulazione di capitale fisico, questo non è il caso di tutti i comparti. Il problema che si pone adesso è di evitare che l'aumento del costo del credito divenga strutturale, generando un incremento generalizzato e permanente del costo del capitale per le imprese. Le imprese italiane del resto sono legate più di quelle di altri paesi al finanziamento attraverso il canale del credito bancario e dunque sono particolarmente esposte a una fase di razionamento del credito. Al centro del dibattito ritornano quindi i temi, discussi da tempo, della necessità di ricapitalizzazione delle imprese e della tassazione favorevole agli investimenti. L'introduzione dell'ACE, che abbatte l'imposta sul rendimento dei nuovi apporti di capitale (inclusi gli utili non distribuiti; una riedizione della DIT), va in questa direzione.

È inoltre da segnalare come spazi per una fase di accumulazione possano aprirsi anche in nuovi settori. Il tema, sviluppato sopra, del sostegno alle attività dei settori più innovativi attraverso incentivi alle attività di R&S può agire proprio in questo senso. Anche le politiche finalizzate allo snellimento del carico amministrativo e al miglior funzionamento della giustizia possono sostenere il processo di accumulazione; difatti, questi elementi di incertezza si traducono simmetricamente sull'incertezza relativa al rendimento degli investimenti, riducendone quindi il flusso e abbassando pertanto lo stock di capitale di equilibrio e il livello del PIL potenziale.

Oltre alle politiche finalizzate a sostenere l'accumulazione di capitale privato, un capitolo importante è quello relativo allo stock di capitale pubblico.

Una eventuale sottodotazione infrastrutturale può causare gravi e distruttivi impedimenti nel funzionamento del sistema economico. Questo essenzialmente per il prevalere di effetti di complementarità (si pensi alle vie di collegamento, ma in generale a tutte le reti). Sovente è lo stock di capitale pubblico ad assolvere una funzione complementare al capitale privato, al punto che una forte penuria di infrastrutture può addirittura annullare la profittabilità di un investimento da parte di un'impresa. Talune infrastrutture hanno un impatto sul prodotto elevatissimo, ad esempio è il caso delle infrastrutture di trasporto nei punti di traffico maggiormente congestionato, mentre altre non hanno alcun impatto (il caso estremo è rappresentato da opere completamente inutili o addirittura mai completate, che ripetutamente affollano le cronache nel Paese). In sostanza, non si deve guardare soltanto alla quantità di investimenti in infrastrutture, ma anche al processo di selezione che conduce a definire le priorità fra progetti alternativi.

Il ritardo italiano rispetto alle altre economie è ragione di perdita di competitività per il tessuto delle imprese, e in molti casi un gap infrastrutturale può anche rivelarsi un handicap difficilmente colmabile, tale da penalizzare fortemente lo sviluppo di alcuni settori produttivi. Lo stesso può essere affermato guardando alla questione dal punto di vista del territorio. Le politiche relative alla dotazione infrastrutturale possono modificare sensibilmente lo sviluppo locale e il rischio di un ampliamento dei differenziali di sviluppo all'interno del Paese legato alla disparità di risorse degli enti locali non è da sottovalutare⁹.

Sono noti i ritardi dell'Italia in termini di dotazione infrastrutturale rispetto alle altre maggiori economie avanzate¹⁰. Peraltro, la dotazione infrastrutturale presenta divergenze di rilievo lungo il territorio nazionale, dimostrandosi una delle determinanti delle difficoltà di sviluppo nel Mezzogiorno. Data la produttività decrescente dello stock di capitale, vale l'ipotesi che un vasto programma di investimenti può sortire effetti maggiori proprio dove la dotazione infrastrutturale è più carente. Quindi è proprio nelle regioni del Sud che un incremento delle opere pubbliche avrebbe i maggiori effetti in termini di crescita del prodotto.

Questo è tanto più rilevante se si considera che l'economia italiana presenta carenze nella dotazione delle infrastrutture che penalizzano lo sviluppo proprio là dove potrebbe godere di vantaggi comparati e che dovrebbero fungere da volano dello sviluppo del Paese. Ad esempio, il posizionamento geografico determina una naturale vocazione dell'Italia come sbocco per il traffico merci proveniente dall'Asia e che attraversa il canale di Suez, diretto verso l'intero continente europeo. Questo avrebbe potuto consentire di sviluppare un insieme di attività a forte impatto sull'intera economia italiana, a condizione di potenziare la logistica basata su una adeguata dotazione in termini di infrastrutture portuali e di trasporto

⁹. Una rassegna sugli investimenti degli enti locali è in Intesa SanPaolo e REF Ricerche (2011).

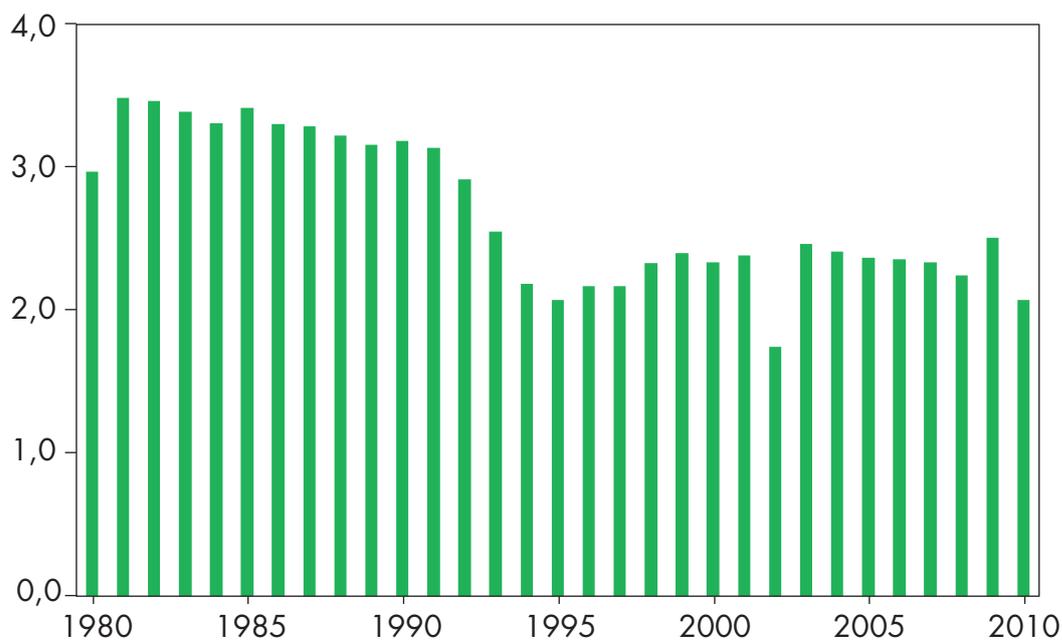
¹⁰. Per una rassegna su questo aspetto si rinvia a Intesa SanPaolo e REF Ricerche (2009). Si veda anche Centro Studi Confindustria (2011).

ferroviario. Un altro esempio è il grave ritardo nei collegamenti delle regioni meridionali, e in particolare nei servizi di trasporto aereo, che costituisce un fattore di penalizzazione per lo sviluppo turistico, altro settore in cui l'Italia presenta un forte vantaggio comparato legato alle importanti risorse culturali e artistiche.

Pur non essendovi un consenso sull'elasticità del PIL rispetto al livello della spesa in infrastrutture, un ordine di grandezza di massima può essere calcolato facendo riferimento ai lavori empirici effettuati a livello internazionale che la calcolano intorno allo 0,2. In tale ipotesi un aumento permanente degli investimenti pubblici dell'ordine dello 0,5% del PIL, finanziato con un taglio della spesa corrente della stessa entità, accresce lo stock di capitale pubblico in venti anni di 10 punti percentuali di PIL e il livello del PIL stesso del 2,0%; la crescita annua del PIL potenziale aumenta quindi dello 0,1%. Inoltre, valendo tali relazioni, l'effetto dell'aumento del PIL genera un aumento di gettito tale da comportare che l'investimento pubblico si ripaghi nel lungo periodo.

A fronte di ciò, gli investimenti pubblici negli ultimi anni sono stati ridotti. La tendenza di fondo è ben rappresentata dall'andamento degli investimenti della PA espressi in percentuale del PIL (Grafico 1.10). La spesa pubblica per investimenti registra un abbassamento, da oltre il 3,0% a poco più del 2,0% del PIL all'inizio degli anni Novanta, sotto le pressioni indotte dall'avvio della fase di risanamento delle finanze pubbliche di quegli anni, stabilizzandosi poi su quel livello nel corso degli anni successivi.

**Grafico 1.10 - Scende la spesa pubblica per investimenti
(Italia, investimenti pubblici, in % del PIL)**



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

La dimensione della contrazione è significativa ed evidenzia come già l'aggiustamento fiscale dei primi anni Novanta avesse operato in maniera asimmetrica, penalizzando in proporzione più la spesa per investimenti che quella corrente. Tali tagli si sono ampliati negli ultimi anni, riflettendo ancora le difficoltà della finanza pubblica. Questo è accaduto in particolare a seguito delle politiche adottate dagli enti locali, che in Italia realizzano una quota importante della spesa per infrastrutture. La riduzione dei trasferimenti dalle amministrazioni centrali agli enti locali, a parità di saldi, dati i vincoli imposti dal Patto di stabilità interno, li ha spinti a intervenire sulle voci sulle quali disponevano di margini di manovra più ampi: in particolare, dati l'assenza di autonomia tributaria e i vincoli legati alla struttura della spesa corrente, la voce su cui è stato scaricato l'aggiustamento è quello della spesa in conto capitale. In queste condizioni, il ritardo infrastrutturale dell'Italia rispetto agli altri paesi, già significativo, appare destinato ad ampliarsi.

Si coglie in sostanza come anche sul versante dell'accumulazione di capitale le azioni di *policy* possono essere importanti. Innanzitutto, cercando di ritagliare, all'interno del bilancio pubblico, le risorse per le opere pubbliche più urgenti, con il fine di modificare la composizione della spesa a favore degli investimenti rispetto a voci della spesa corrente a minore impatto sullo sviluppo; in secondo luogo, fornendo sostegno alle imprese, soprattutto quelle più dinamiche e in fase di espansione, che hanno dimostrato di sapere reggere all'urto della crisi e dalle quali può dipendere la fase di rilancio della crescita italiana.

Non è un caso che anche il tema della dotazione infrastrutturale abbia ricevuto attenzione nell'agenda del Governo Monti. Il tentativo non è agevole considerando che gli investimenti pubblici sono tipicamente un'area di *policy* che richiede sforzi significativi dal punto di vista finanziario. I primi interventi hanno cercato di coinvolgere attori privati nel processo di finanziamento delle infrastrutture oppure di rendere più efficiente il processo di attivazione delle risorse esistenti, soprattutto europee.

In particolare, con il decreto «Cresci Italia» sono state introdotte misure per incentivare l'attrazione di capitali privati nella realizzazione delle infrastrutture, attraverso incentivazioni fiscali orientate soprattutto al *project financing*. Si è inoltre cercato, nell'ambito delle delibere CIPE, di orientare fondi verso la realizzazione di progetti di minore dimensione e con tempi di realizzazione più rapidi. Si pensi ad esempio allo spostamento di fondi inizialmente destinati alla costruzione del Ponte sullo stretto di Messina.

Un mercato del lavoro più aperto

L'innalzamento dell'utilizzo del fattore lavoro è l'altro versante cui dovranno essere orientate le azioni di *policy* dei prossimi anni. L'utilizzo del fattore lavoro è un punto nevralgico sia perché le tendenze demografiche spontanee ne fanno il lato debole delle prospettive di crescita sia perché si tratta di uno degli snodi sui quali si gioca la partita della coesione sociale, data l'ampiezza dei divari territoriali e di genere che caratterizzano il Paese. È il paradossale di un sistema che rischia di incontrare vincoli alla crescita derivanti da fattori demografici, avendo nel contempo un esercito di persone inoccupate.

Sebbene, come abbiamo visto nella prima sezione di questo capitolo, sia dal versante della produttività che possono derivare i maggiori guadagni in termini di crescita, resta vero che un innalzamento del tasso di partecipazione alle forze di lavoro e un andamento tendenzialmente decrescente della disoccupazione sono condizioni necessarie per evitare che le tendenze demografiche avverse, solo parzialmente contrastate attraverso il necessario innalzamento dei flussi migratori, trascinino verso il basso l'offerta di lavoro, portando il PIL potenziale su un sentiero declinante. È per questa ragione che, sebbene apparentemente meno ambiziose dal punto di vista degli esiti che esse possono garantire in termini di crescita, le politiche del lavoro sono un tassello quanto mai necessario per sostenere le opportunità di crescita del Paese negli anni a venire.

Aumenti dell'occupazione potranno derivare indirettamente dalle politiche sopra descritte, nella misura in cui l'aumento del tasso di crescita ottenuta con una maggiore produttività può sostenere l'andamento della domanda di lavoro; vi può essere, però, anche un contributo specifico dell'aumento dell'offerta di lavoro alla crescita, cioè da politiche che favoriscano l'attivazione di forze lavoro potenziali attualmente inoccupate. Le politiche riguardanti l'utilizzo del fattore lavoro possono esse stesse promuovere un utilizzo più efficiente del capitale umano e di quello fisico, ad esempio assecondando il cambiamento organizzativo e adattando le norme alle esigenze dei cicli produttivi, determinando in tal modo una maggiore crescita via aumento della PTF.

Le politiche per l'occupazione devono puntare a garantire una maggiore crescita del rapporto fra ore lavorate e popolazione di circa mezzo punto all'anno nell'arco di un ventennio, ovvero 10 punti percentuali cumulati. È un traguardo ambizioso ma non impossibile da raggiungere, considerando l'ampiezza delle distanze da colmare rispetto ai nostri partner in termini di partecipazione al mercato. D'altronde, studi sul tema indicano che i vantaggi potenziali di una fase di riforme possono essere ben più ampi rispetto ai *target* qui assegnati alle politiche. Nello studio di Forni et al. (2009) sugli effetti delle liberalizzazioni si stima che effetti moltiplicativi sullo sviluppo possano derivare dal processo di liberalizzazione contemporanea dei mercati del lavoro e dei prodotti: utilizzando l'approccio della convergenza verso gli standard dei paesi europei, gli autori sostengono che la sovrapposizione dei processi di apertura del mercato dei prodotti e di quello del lavoro potrebbe portare a cumulare una crescita del PIL di oltre il 20%. In tale scenario anche la stima proposta dell'incremento delle ore lavorate supera il 20%, generando in altri termini una creazione netta di oltre sei milioni di posti di lavoro. La combinazione di un set di riforme del mercato del lavoro e di quelli dei prodotti restituisce d'altronde esiti ottimali non solo in termini di accelerazione dello sviluppo, ma anche di assestamento di una distribuzione del reddito più equilibrata. Le riforme che comportano aumenti dell'offerta di lavoro possono difatti tendere a deprimere l'andamento dei salari reali; a fronte di ciò, invece, le liberalizzazioni dei mercati dei prodotti hanno in genere effetti redistributivi più favorevoli ai lavoratori. Politiche di apertura dei mercati dei prodotti possono quindi sostenere il potere d'acquisto dei salari e configurare un contesto favorevole alle riforme del mercato del lavoro.

I temi sui quali occorrerà intervenire nei prossimi anni sono diversi. In particolare, le politiche dovranno affrontare l'emergenza di breve periodo, legata alle gravi conseguenze occupazionali che discendono dalla crisi economica degli ultimi anni, e le questioni relative alle tendenze di medio termine. I due piani di azione sono tra loro intrecciati, perché da come si affronteranno le questioni di breve periodo dipenderanno anche gli esiti sull'orizzonte temporale più esteso. Occorre soprattutto favorire, attraverso politiche attive del lavoro, il reinserimento occupazionale di quanti hanno perso il lavoro e accelerare il reingresso nel mercato di coloro che ne sono usciti, scoraggiati dalle scarse opportunità di trovare un impiego negli ultimi anni. Di particolare importanza è il tema dell'inserimento professionale dei giovani che in questi anni sono rimasti ai margini del mercato del lavoro, determinando il depauperamento del capitale umano.

Nel medio termine il contributo del lavoro alla crescita dell'economia italiana non può che passare attraverso il marcato aumento dei tassi di occupazione, ottenuto soprattutto sostenendo la partecipazione al mercato del lavoro e favorendo la riduzione del tasso di disoccupazione. Occorre ripartire dai risultati nel complesso favorevoli conseguiti durante i primi anni Duemila e bruscamente perduti dopo il 2007 a causa della recessione (benché vada sottolineato che, anche in tale difficile andamento dell'economia, il calo dell'occupazione sia stato molto minore del calo della produzione).

Un primo punto è quello relativo alle caratteristiche dell'aumento della disoccupazione determinatosi negli ultimi anni. Ci si chiede in particolare se la maggiore disoccupazione sia di carattere strutturale, vale a dire se è aumentato il tasso di disoccupazione di equilibrio, oppure se l'incremento sia destinato ad essere riassorbito in tempi relativamente rapidi. La distinzione fra quanto dell'aumento della disoccupazione sia di carattere ciclico o strutturale è però incerta. L'impatto della crisi sul livello della disoccupazione di equilibrio riflette il fatto che l'aumento del tasso di disoccupazione generato dalla recessione si traduce in una crescita dello stock di disoccupati di lungo periodo, i quali hanno una maggiore probabilità di persistere nella condizione di inoccupazione. I disoccupati di lungo periodo tendono a perdere parte delle competenze di cui disponevano prima di cadere nella situazione di disoccupazione e, diventando meno occupabili, riducono nel corso del tempo gli sforzi di ricerca, finendo fuori dalle forze di lavoro (Guichard e Rusticelli, 2010).

In generale, non vi sono evidenze che puntino nella direzione di un aumento marcato della disoccupazione di carattere strutturale in Italia. La stessa entità della crescita del tasso di disoccupazione degli ultimi anni appare relativamente contenuta, se si tiene conto della dimensione della contrazione del PIL avvenuta durante la crisi. Ciò in parte è spiegato dall'ampio ricorso alla CIG come ammortizzatore sociale, la quale non scinde il rapporto di lavoro e quindi fa figurare come impiegati anche i lavoratori che non hanno svolto nessuna attività. Ed è spiegato anche dall'accorciamento degli orari di lavoro connesso al maggior ricorso al part-time involontario, alla diminuzione degli straordinari, alla diffusione dei contratti di solidarietà e delle banche ore. Tutto ciò porta a evidenziare che la contenuta elasticità dell'occupazione rispetto alla dinamica del prodotto nel corso della fase di reces-

sione rischia di essere compensata da una elasticità altrettanto contenuta nel corso della futura ripresa, quando arriverà.

Per giunta, la ricaduta in recessione vanifica le aspettative delle imprese di un rimbalzo dell'attività e rende assolutamente precaria la condizione economica di moltissime aziende (manifatturiere e non). In questo modo toglie due importanti puntelli che avevano finora sostenuto l'occupazione. Inoltre, è proprio la durata della fase difficile attraversata dall'economia italiana a complicare il reinserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati. Il timore è quindi che la crisi abbia effetti permanenti sui livelli della disoccupazione, lasciando in eredità un segmento di espulsi dal mercato del lavoro che difficilmente vi rientreranno.

Allo stesso modo, vi è il timore che dalla crisi possano discendere effetti permanenti sui tassi di attività, soprattutto in considerazione della riduzione della partecipazione osservata nel corso degli ultimi anni a causa del maggiore «scoraggiamento», specie al Sud. In diversi casi la scelta di abbandonare il mercato del lavoro non è facilmente reversibile, perché non è detto che chi l'ha compiuta sia successivamente nelle condizioni di rientrarvi. In particolare, il reingresso è più difficile per le persone di età più elevata, specie quando l'assenza dal lavoro ne abbia deteriorato le competenze.

La bassa partecipazione al mercato del lavoro è un elemento di debolezza strutturale dell'economia italiana. Essa riflette la sovrapposizione di aspetti legati alla struttura produttiva ed elementi di carattere culturale: i divari nei tassi di partecipazione al mercato del lavoro sono difatti particolarmente ampi sia quando declinati territorialmente sia quando considerati nelle differenze di genere. Vi sono nel mercato del lavoro italiano una «questione meridionale» così come una «questione femminile». Entrambe concorrono a spiegare in maniera determinante il gap di sviluppo dell'Italia rispetto alle economie avanzate. Perciò una politica per l'occupazione non può che essere una politica per l'occupazione al Sud e per l'occupazione delle donne.

Come fare per favorire il reinserimento della forza lavoro disponibile nel mercato del lavoro? Nel corso degli ultimi anni il dibattito su questi temi è stato acceso. Possiamo qui limitarci a riepilogare alcuni elementi più importanti della discussione, ricordando però quanto già evidenziato più sopra: parte dei guadagni potenzialmente conseguibili da un aumento dei tassi di occupazione verrebbe compensato dalla riduzione del numero di ore lavorate per occupato. È anzi possibile che, per favorire la stabilizzazione dei livelli occupazionali nelle imprese che resteranno in condizioni di difficoltà, nei prossimi anni possa rivelarsi utile una politica a favore della diffusione di impieghi ad orario ridotto.

La questione degli orari è poi importante anche ai fini della produttività. È noto come in alcuni settori (industriali, ma anche in molti comparti a domanda stagionale) sia importante più la flessibilità degli orari che la quantità di ore lavorate in assoluto. L'esperienza tedesca degli ultimi anni ha ben messo in luce (per esempio, con esperienze quali la banca delle ore) come una migliore capacità di calibrare gli orari lavorativi a seconda delle esigenze del

ciclo della produzione possa essere associata a guadagni di produttività anche significativi. In questo caso, l'apporto della flessibilità degli orari alla crescita economica passa non attraverso l'ammontare delle ore lavorate ma mediante la produttività totale dei fattori.

Un orario corto è condizione indispensabile, in molti frangenti, per agevolare l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro; soprattutto in quelle fasi della vita in cui la conciliazione fra impegni familiari e professionali è più complessa. A facilitare tale conciliazione devono inoltre contribuire esplicite politiche che allevino i carichi familiari; su questo punto ritorna il tema del potenziamento delle infrastrutture in ambito sociale (scolastiche e di assistenza agli anziani) e di un settore pubblico più efficiente che in generale migliori i servizi offerti ai cittadini. D'altronde la letteratura sulla partecipazione delle persone al mondo del lavoro ha messo in luce proprio come le esigenze di conciliazione tendano esse stesse a sollecitare la creazione di nuovi posti finalizzati a ridurre l'impegno domestico (data la crescita della domanda di asili, colf, badanti).

Le politiche che agevolano la conciliazione sono necessarie per superare l'impostazione tradizionale, tipica della realtà italiana, in cui un ambito familiare più allargato sopperisce alle lacune nell'offerta di servizi pubblici, ad esempio attraverso il ruolo dei nonni rispetto alle esigenze di cura dei bambini. Si tratta di un modello che disincentiva la mobilità territoriale dei lavoratori e che potrebbe non rappresentare più una strada percorribile nei prossimi anni, data la tendenza all'allungamento della vita lavorativa. È una questione che ha ricevuto attenzione con riferimento alle modifiche nel sistema pensionistico che hanno innalzato i limiti dell'età a cui si matura il diritto alla pensione, giacché il rinvio del ritiro dal lavoro rende indisponibili le persone anziane ad accudire i nipoti.

Riguardo all'innalzamento dell'età pensionabile, va ricordato che non basta creare le condizioni di una maggiore offerta di lavoro nelle fasce d'età più avanzate della popolazione; occorre anche che vi sia domanda di quei lavoratori, il rischio essendo altrimenti quello di avere più disoccupati anziani. Occorre pensare quindi anche a esplicite politiche di invecchiamento attivo.

L'allungamento della vita lavorativa non sarà, però, sufficiente a compensare la tendenza alla riduzione della dimensione delle coorti che entrano nel mercato del lavoro. Entra così in gioco l'obiettivo di accelerare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, *target* a dire il vero quanto mai disatteso negli ultimi anni. Si sovrappongono qui le crescenti difficoltà d'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro e l'inizio del rafforzamento della tendenza, da parte soprattutto dei giovani più istruiti, a emigrare all'estero. La questione dell'inserimento professionale dei giovani ha anche conseguenze sull'andamento della PTF, in quanto l'allungamento dei periodi di transizione dalla scuola al mondo del lavoro tende solitamente a produrre un deterioramento del capitale umano, tanto più rilevante quando interessa giovani che hanno completato percorsi scolastici avanzati. In generale, vi è consapevolezza della necessità di intervenire sulla transizione scuola-lavoro; recentemente si è cercato di rafforzare lo strumento dei contratti di apprendistato, ispirandosi anche ai successi che questo genere di strumenti sta raccogliendo nell'esperienza tedesca.

Il contrasto all'effetto negativo della componente demografica sulla crescita richiede, in un'ottica di lunghissimo periodo, esplicite politiche a favore della famiglia, sulla scorta ad esempio di quanto si è osservato in Francia, dove si è effettivamente riusciti ad invertire la riduzione del tasso di natalità. Difficile però che si possa ottenere risultati apprezzabili nel medio periodo. Perciò è ineludibile la strada dell'inserimento nel mercato del lavoro italiano di un flusso crescente di immigrati. I numeri che abbiamo presentato nella formulazione degli scenari sono del resto eloquenti: nel 2030 la quota di immigrati sulla popolazione dovrà più che raddoppiare rispetto ai livelli attuali, raggiungendo il 17,5%. La società multietnica costituisce il futuro dell'Italia e di questo devono tenere conto le politiche del lavoro, dell'intero sistema di *welfare* e dell'istruzione. Più in generale, tutte le politiche dovranno garantire al Paese un grado di coesione sociale elevato.

Le politiche del lavoro devono affrontare la questione del lavoro irregolare. Vi sono ancora ampie fasce di persone che operano nel sommerso, con scarsi livelli di garanzie e nessun investimento in formazione. Ciò accresce l'inefficienza del sistema perché genera concorrenza sleale verso le imprese e i lavoratori regolari.

Infine, ma non ultima per importanza, si pone la questione del cuneo fiscale-contributivo. Nel corso degli ultimi anni si è dibattuto a lungo su quanto il suo elevato livello crei incentivi distorti che deprimono l'offerta di lavoro. Poiché l'elasticità dell'offerta di lavoro alla retribuzione netta è tanto maggiore quanto minore il livello di quest'ultima variabile, politiche che fanno leva sul cuneo finalizzate all'aumento dell'offerta di lavoro sarebbero anche moderatamente progressive. L'esigenza di ridurre il cuneo fiscale si confronta però con oggettivi vincoli dal versante della finanza pubblica. Da ciò nasce la necessità di una ricomposizione della struttura della fiscalità. Ad esempio, negli ultimi due anni si è discusso di finanziare l'abbattimento del cuneo fiscale con l'aumento dell'IVA, operando così uno spostamento del carico fiscale dalle persone alle cose e attuando una sorta di svalutazione. Negli ultimi interventi di finanza pubblica, in realtà, è già stato realizzato l'incremento sia dell'IVA sia di altre imposte indirette, destinandolo però all'impellente necessità di diminuire il deficit pubblico. In ogni caso, gli effetti d'impatto sull'occupazione e sulla crescita sarebbero ancora maggiori se la diminuzione del cuneo venisse finanziata da riduzioni della spesa pubblica e quindi costituissero una vera e propria riduzione della pressione fiscale.

Yes, we must

La sequenza di politiche economiche appena descritte è ampiamente presente negli studi sul tema della crescita e raccoglie un generale consenso. Tanto che nel corso degli ultimi quindici anni esse sono state in misura preponderante inserite nell'agenda dei governi italiani. Di fatto, però, diverse di queste politiche non hanno trovato realizzazione, mentre altre hanno avuto un'attuazione solamente parziale.

A molti degli interventi citati è possibile assegnare la quantificazione dell'impatto sul PIL potenziale che potrebbero avere, in base alle stime che derivano dalla letteratura. Impatto che

è normalmente assai rilevante, tanto da consentire di affermare che gli obiettivi dello scenario programmatico potrebbero essere agevolmente conseguiti. Anzi, la dimensione degli incrementi della crescita potenziale che potrebbero essere raggiunti con quegli interventi supera abbondantemente gli obiettivi posti dallo stesso scenario programmatico, che si propone di più che triplicare (dallo 0,7% al 2,2% annuo) la dinamica del PIL potenziale nell'arco dei prossimi venti anni.

Certamente, non è pienamente corretto sommare algebricamente gli impatti delle varie misure proposte, esistendo fra esse elementi di complementarità. Non deve però essere neanche trascurato il fatto che l'attuazione di un ampio programma di politiche di riforma potrebbe avere addirittura effetti moltiplicativi, per l'operare di fattori di accelerazione, come il miglioramento delle aspettative e dell'attrattività del Paese per gli investimenti dall'estero.

Di tutto ciò beneficerebbe in misura preponderante il Sud, dove i problemi competitivi del Paese, in tutti gli aspetti qui ricordati (con in aggiunta quello della presenza della criminalità organizzata che domina alcuni territori), trovano una densità e una concentrazione nettamente superiori alla media. La chiusura del divario di sviluppo con il Nord, riflettendosi in maggiori produttività e tasso di occupazione, innalzerebbe enormemente il PIL meridionale, di oltre il 70%, e permetterebbe da sola un aumento del PIL italiano del 17%. Ovviamente, questo aumento non va considerato come un incremento pienamente aggiuntivo rispetto a quelli conseguibili con le riforme strutturali indicate prima, perché esso deriverebbe proprio dalla realizzazione di buona parte di quelle stesse riforme. Piuttosto, i guadagni conseguibili con l'allineamento del reddito del Sud a quello del Nord hanno un valore esemplificativo che conferma, per altra via, le stime di aumento del PIL potenziale italiano avanzate in precedenza.

Resta il fatto, indubitabile, che le riforme non si realizzano e non hanno piena efficacia sul funzionamento dell'economia mediante la semplice approvazione di leggi e relativi decreti attuativi (per ben congegnati e scritti che siano), ma richiedono, e in un certo qual modo comportano e inducono, il cambiamento drastico del sistema paese. Come si fa, altrimenti, ad avere una pubblica amministrazione efficiente? Come si fa a rilanciare la capacità di realizzare infrastrutture in tempi e con costi comparabili con quelli degli altri paesi? Come si fa ad abbattere le barriere poste a difesa di posizioni di rendita della miriade di categorie che hanno costruito nicchie protette all'interno del sistema produttivo italiano?

A ben vedere, il passaggio politico in corso costituisce certamente una tappa importante nel cambiamento della struttura dell'economia italiana, ma una trasformazione così ampia e profonda non può essere condotta a termine se non entrerà pienamente nei programmi e nella cultura economica delle classi dirigenti che governeranno negli anni a venire.

APPENDICE: LA SCOMPOSIZIONE CONTABILE DELLA CRESCITA

La scomposizione contabile del tasso di crescita nei singoli fattori che lo formano consente di disporre di una dimensione quantitativa dei diversi elementi che hanno portato alla sua diminuzione e di coglierne il diverso rilievo in una prospettiva storica.

Vale la relazione:

$$\frac{PIL}{popolazione} = \frac{PIL}{ore lavorate} \frac{ore lavorate}{popolazione} \quad (1)$$

La (1) scompone il reddito pro-capite in due termini, il primo è il PIL per ora lavorata, cioè la produttività del lavoro, mentre il secondo è costituito dalle ore lavorate sulla popolazione.

Il primo termine, la produttività del lavoro, può essere a sua volta scomposto, sotto alcune ipotesi, in due parti: il rapporto fra lo stock di capitale, K , e l'input di lavoro, N , utilizzati nel processo di produzione; e una variabile, A , che sintetizza la tecnologia del sistema economico. Quest'ultima variabile è la Produttività Totale dei Fattori (PTF) e costituisce la parte della crescita economica non spiegata dall'andamento dell'impiego dei fattori produttivi K e N . Essa è, difatti, ricavata residualmente.

Assumendo una funzione di produzione Cobb-Douglas, dove la quota del lavoro è uguale al parametro α , vale al tempo t la relazione:

$$\frac{PIL}{ore lavorate} = A_t (k_t)^{1-\alpha} \quad (2)$$

dove $k_t = \frac{K_t}{N_t}$ è il rapporto capitale/lavoro.

La relazione (2) ci dice che la produttività del lavoro dipende dalla PTF e dal rapporto capitale lavoro (elevato per il termine $1-\alpha$). Quest'ultimo effetto è anche noto come *capital deepening*.

Il secondo termine, cioè le ore lavorate sulla popolazione, può essere a sua volta scomposto come segue:

$$\frac{ore\ lavorate}{popolazione} = \frac{ore\ lavorate}{occupati} \frac{occupati}{forza\ lavoro} \frac{forza\ lavoro}{pop.\ in\ età\ lavorativa} \frac{pop.\ in\ età\ lavorativa}{popolazione} \quad (3)$$

La prima frazione del lato destro della relazione è costituita dalle ore effettivamente lavorate in media all'anno dai lavoratori occupati.

La seconda è il rapporto fra occupati e forza lavoro, complemento a 1 del tasso di disoccupazione (quest'ultimo diviso per 100).

La terza è costituita dal tasso di attività, ovvero quanti partecipano al mercato fra coloro che sono in età lavorativa.

La quarta è il complemento a 1 del tasso di dipendenza (diviso per 100), e misura la quota di persone in età lavorativa sul totale della popolazione.

Al fine di ricondurre le diverse componenti a variabili più familiari, la relazione (3) può essere quindi riscritta nel seguente modo:

$$\frac{\text{ore lavorate}}{\text{popolazione}} = \frac{\text{ore lavorate}}{\text{occupati}} \left(1 - \frac{\text{disoccupati}}{\text{forza lavoro}} \right) \frac{\text{forza lavoro}}{\text{pop. in età lavorativa}} \left(1 - \frac{\text{pop. in età non lavorativa}}{\text{popolazione}} \right)$$

$$\frac{\text{ore lavorate}}{\text{popolazione}} = \frac{\text{ore lavorate}}{\text{occupati}} \left(1 - \frac{\text{tasso di disoccupazione}}{100} \right) \frac{\text{forza lavoro}}{\text{pop. in età lavorativa}} \left(1 - \frac{\text{tasso di dipendenza}}{100} \right)$$

Riepilogando, l'andamento del PIL pro-capite, viene scomposto in sei termini:

$$\frac{PIL}{\text{popolazione}} = A_t (k_t)^{1-\alpha} \frac{\text{ore lavorate}}{\text{occupati}} \left(1 - \frac{\text{tasso di disoccupazione}}{100} \right) \frac{\text{forza lavoro}}{\text{pop. età lavorativa}} \left(1 - \frac{\text{tasso di dipendenza}}{100} \right)$$

2. COME RIFORMARE L'ITALIA: LE CONDIZIONI POLITICHE E ISTITUZIONALI DELLA CRESCITA

Sergio Fabbrini

Esiste un consenso ormai diffuso sul fatto che l'Italia debba introdurre una serie di riforme strutturali per poter ritornare a crescere, non solo economicamente. Nello stesso tempo, le esperienze internazionali, ben rappresentate dai casi esaminati in questo volume, mostrano con chiarezza cosa si deve intendere per «riforme strutturali». Al di là di differenze specifiche, la crescita economica dei paesi qui analizzati, nel contesto dei processi di globalizzazione e trasformazione tecnologica che investono tutti, è stata conseguita grazie a riforme che hanno riguardato il mercato del lavoro e le relazioni sindacali, il sistema di *welfare* e in particolare la parte pensionistica, il sistema fiscale e i relativi incentivi agli investimenti e all'innovazione, il sistema dell'istruzione e della ricerca, con le loro ricadute sull'innovazione economica e sociale. Tutto ciò ha consentito di aumentare la capacità di adattamento dei sistemi produttivi e la loro capacità di competere sui mercati internazionali.

L'ordine delle priorità nelle riforme è risultato diverso da paese a paese, tuttavia tutti quelli che sono passati da una condizione di crisi o comunque di difficoltà a una di rinnovata crescita hanno introdotto riforme strutturali analoghe. Cioè, sono stati in grado di affrontare e risolvere i dilemmi sociali e politici posti dalle riforme strutturali, contrariamente a quelli che hanno continuato a non crescere (come è accaduto all'Italia) perché quelle riforme non sono riusciti a farle passare. Dunque, come «far passare le riforme»¹ anche in Italia?

La risposta a questa domanda deve essere, dunque, anzitutto di natura metodologica, piuttosto che di contenuto. L'obiettivo, infatti, non è di stilare un programma di riforme strutturali, ma di individuare le condizioni politiche e istituzionali che possono contribuire alla loro promozione. Per essere chiari: se si pensa che tali condizioni siano soddisfatte dalla sospensione della competizione politica e dalla formazione di un governo composto principalmente di tecnici (il governo presieduto da Mario Monti²), allora va detto che ciò è vero solo in parte. Il governo a composizione tecnica è sicuramente una condizione necessaria per promuovere le riforme, ma altrettanto sicuramente non ne è anche la condizione suffi-

Sergio Fabbrini, *School of Government* e professore di Scienze Politiche e Relazioni Internazionali, LUISS Guido Carli.

¹ È il titolo di un volume di Albert Hirschman del 1990, di grande attualità ancora oggi. In tale volume sono riportati buona parte dei contributi del grande studioso americano sul tema delle riforme in America Latina nell'immediato secondo dopo-guerra, riforme alla cui elaborazione e promozione Hirschman aveva contribuito in veste di consulente di organismi internazionali e nazionali.

² Il Governo Monti ha ottenuto la fiducia al Senato il 17 novembre 2011 con 281 sì, 25 no e nessun astenuto (su 315 membri più 7 senatori a vita) e alla Camera il 18 novembre 2011 con 556 sì, 61 no e nessun astenuto (su 630 membri).

ciente. Non basta che quelle riforme vengano adeguatamente disegnate e legiferate, occorre poi che siano applicate con coerenza e convinzione perché condivise dalle principali élite politiche e quindi adattate nel corso del tempo se ciò risulterà necessario. Occorre cioè che quelle riforme non siano il frutto di una fase di emergenza, ma di una convinta maturazione e di una visione comune, nella politica e nella società. Di qui l'importanza di convenire su una metodologia delle riforme che quanti le propugnano (all'interno e all'esterno del governo a composizione tecnica) dovrebbero condividere, per avviarle e portarle a compimento, ben al di là della durata inevitabilmente a termine del Governo Monti. Questo è il principale insegnamento che emerge dalle lezioni internazionali descritte in questo volume e che costituiscono una miniera preziosissima per derivare indicazioni utili per giungere a concettualizzare una appropriata metodologia delle riforme.

In primo luogo, però, occorre partire dalla descrizione della situazione italiana, così da individuare la configurazione di interessi e di culture che ha finora reso impervia e tortuosa la strada delle riforme strutturali nel Paese. In secondo luogo, vanno ricostruiti i dilemmi e le condizioni, interne ed esterne, delle riforme strutturali introdotte nei paesi considerati in questo volume e che dovranno essere tenuti in considerazione per comprendere le differenze con la situazione italiana. In terzo luogo, infine, si dovrà individuare la metodologia delle riforme da promuovere in Italia, che sia coerente con gli obiettivi che si vogliono raggiungere con quelle riforme. Tale metodologia terrà presente l'esperienza dei paesi che hanno avuto successo ma anche le difficoltà supplementari che il Paese deve (e dovrà) affrontare.

Insomma, prima di individuare il contenuto delle riforme, e in coerenza con gli obiettivi della ricerca promossa dal Centro Studi Confindustria, occorre concentrarsi sulle condizioni politiche e istituzionali che rendono (o renderebbero) quelle riforme concretamente possibili. Dopo tutto, la scienza della politica permette di mettere in luce le ragioni «extra-economiche» del declino italiano, ragioni spesso trascurate dagli economisti pur favorevoli alle riforme strutturali.

La conclusione è che c'è la necessità di una competizione politica «dentro» il perimetro politico rappresentato dalle stesse riforme strutturali, affinché si possano consolidare queste ultime. L'Italia potrà ritornare a crescere soltanto se la fase dello scontro tra chi è favore e chi è contro le riforme strutturali verrà definitivamente archiviata. Se la nuova competizione politica si connoterà per le *policy* alternative con cui realizzare le riforme strutturali e non già per la *politics* di posizione tra chi è favorevole e chi è contrario ad esse, allora il Paese potrà disporre del consenso necessario per avviarsi irreversibilmente sulla strada della crescita.

2.1 IL GRUPO DEGLI INTERESSI E DELLE CULTURE

Sul fatto che l'Italia sia in declino, non solo economico, non ci sono dubbi. Qualcuno ha sostenuto che si tratta di un declino dolce, altri invece che si tratta di un declino drammatico³. Fatto si è che l'Italia è caratterizzata dalla più bassa crescita economica tra i paesi avanzati ad essa comparabili, da una crescente diseguaglianza dei redditi tra generazioni e generi oltre che tra gruppi sociali, da un'accentuazione delle divisioni economiche e sociali tra il Nord e il Sud (a ben oltre 150 anni dall'Unità), da una disoccupazione giovanile di gran lunga superiore a quella media OCSE⁴, da un'occupazione femminile che è la più bassa tra i paesi OCSE⁵, da una corruzione pubblica e privata in costante crescita⁶, da un'evasione fiscale che, in termini di imposte e contributi non pagati, concerne quasi un ottavo del PIL⁷ e dall'inadeguatezza diffusa degli apparati amministrativi pubblici. Tale declino è epitomizzato dal debito pubblico che continua ad essere intorno al 120% del PIL⁸.

Come argomentato da diversi studiosi, ma in particolare da Michele Salvati⁹, l'enorme debito pubblico italiano è il risultato delle scelte e non-scelte attuate dai vari governi di centro-sinistra della cosiddetta Prima Repubblica (in particolare nei due decenni degli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso) e, poi, dai governi sia di centro-destra che di centro-sinistra della cosiddetta Seconda Repubblica (in particolare del primo decennio degli anni Duemila). In entrambi i casi, per usare il linguaggio di Salvati, si è trattato di occasioni mancate: il centro-sinistra della Prima Repubblica ha mancato di affrontare la questione, posta come ineludibile dall'impetuoso sviluppo realizzato durante il miracolo economico degli anni Cinquanta e Sessanta, di razionalizzare e modernizzare il sistema delle istituzioni e politiche pubbliche (così frenando e rendendo efficiente la spesa pubblica). È stata questa l'occasione da essi non colta. I governi alternativi della Seconda Repubblica hanno mancato, invece, l'occasione offerta dall'entrata

³ La letteratura sul declino italiano è un'industria in crescita. In particolare gli anni Duemila hanno registrato numerose e importanti pubblicazioni. Tra le letture più utili cito: Petrini (2004), Toniolo e Visco (2004), Nardozzi (2004 e 2010), Boeri et al. (2005), Rossi (2009).

⁴ Secondo i dati OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), resi pubblici nel settembre 2011, in Italia nel 2010 il tasso di disoccupazione tra i giovani di 15-24 anni si è attestato al 27,9%, una media ben al di sopra sia di quella ponderata dell'area OCSE, pari al 16,7%, sia di quella del 2007, quando era al 20,3%. In progressivo aumento, rispetto al 42,3% del 2007, anche il numero dei giovani che svolgono lavori temporanei, pari al 46,7% del totale. La situazione è ancora più drammatica nel Mezzogiorno, come risulta dal *Rapporto 2010 sul Sud*, presentato dall'ex ministro per gli Affari regionali, Raffaele Fitto, sempre nel settembre 2011: nel 2010 il tasso di disoccupazione tra i giovani di età compresa fra i 15 e i 24 anni è stato pari addirittura al 38,8% nel Meridione, con un apice del 40,6% per le donne.

⁵ Secondo i dati OCSE del 2009, l'Italia è il fanalino di coda nell'occupazione femminile: lavora meno di una donna su due (46,4%), mentre in Norvegia l'occupazione tra le donne sfiora l'80% della coorte 15-64 anni. Solo la Turchia, con il 24,0% delle donne impiegate, ha un tasso di occupazione femminile più basso.

⁶ Secondo un rapporto di *Transparency International* reso pubblico nel dicembre 2011, basato sulla percezione della corruzione, l'Italia è al 69° posto (insieme al Ghana) del *ranking* internazionale. Tra i paesi dell'Unione Europea è superata solamente da Romania, Grecia e Bulgaria. In un'audizione alla Camera dei deputati (tenuta il 20 dicembre 2011), il presidente della Corte dei conti, Luigi Giampaolino, ha quantificato il costo della corruzione italiana in 60 miliardi di euro l'anno.

⁷ In un'audizione alla Commissione Finanze al Senato del 18 novembre 2011, il presidente della Corte dei conti, Luigi Giampaolino, ha sostenuto che il valore aggiunto sommerso in Italia è corrispondente al 18% del PIL, un dato che pone il Paese al secondo posto tra i paesi avanzati, alle spalle della sola Grecia.

⁸ Secondo i dati riportati da *The World Factbook* 2010 della CIA, l'unica a fornire le statistiche di tutte le nazioni del Mondo, oltre che dall'OCSE e dal Fondo Monetario Internazionale (FMI), nella classifica per livello del debito pubblico in rapporto al PIL l'Italia si colloca tra il quinto (OCSE) e il settimo posto (CIA e FMI). Sono solamente sette i paesi al mondo che sfiorano in tutte le stime il tetto del 100% e tra questi, appunto, è presente sempre l'Italia. Basti ricordare che tale classifica è guidata dallo Zimbabwe con il 218,2%, seguito dal Libano (186,6%) e dal Giappone (170,0% per la CIA; 198,6% stando al FMI). Il quarto posto è per la Giamaica (126,50%), il quinto è conteso tra il Sudan (105,9%) e l'Italia (119% secondo l'OCSE), seguiti dall'Egitto (105,8%).

⁹ Si veda in particolare Salvati (2000 e 2011).

nella moneta comune (l'euro) per semplificare lo stato e promuovere, con le altre riforme strutturali, le condizioni favorevoli al rilancio della crescita dell'economia (e ciò avrebbe anche portato a una rapida riduzione del peso del debito pubblico). Il declino italiano, dunque, è l'esito dell'azione o della voluta inazione di partiti e governi diversi, all'interno di modelli democratici differenti (il modello consensuale della Prima Repubblica e il modello dell'alternanza della Seconda Repubblica) e di classi dirigenti appartenenti a generazioni distinte. Questo per dire che ai problemi dell'Italia di oggi non possiamo dare una risposta basata sui meccanismi politici e partitici che hanno prevalso nell'Italia di ieri. Proprio perché quei problemi sono stati creati dalla Prima Repubblica e poi la Seconda Repubblica ha dato il suo generoso contributo per accentuarli, anziché risolverli.

Se le caratteristiche strutturali del declino sono note ed evidenti (sebbene ancora non esista una diagnosi condivisa sulle cause e quindi una ricetta comune per curarlo), meno note ed evidenti sono invece le sue caratteristiche politiche. L'Italia del declino ha quattro elementi che la connotano sul piano politico. In primo luogo, è costituita da una società altamente corporativizzata. Nessun grande-medio paese occidentale ha un grado così alto, come l'Italia, di «microcorporativismo». Per usare il linguaggio degli studiosi del pluralismo statunitense del secondo dopo-guerra¹⁰, si può dire che la popolazione lavorativa italiana è organizzata in gruppi d'interesse piuttosto che in classi sociali. Ogni attività lavorativa è funzionalmente rappresentata da un gruppo specifico preoccupato di difendere o promuovere le posizioni di coloro che svolgono quell'attività. Con l'eccezione di alcuni grandi sindacati e associazioni imprenditoriali, che per ragioni storiche hanno aggregato interessi e gruppi diversi, la generalità assoluta delle rappresentanze degli interessi hanno un carattere specifico e limitato. Per di più, le trasformazioni intervenute negli ultimi due decenni sul piano dei processi produttivi e sociali hanno finito per mettere in discussione la stessa «rappresentatività» delle grandi organizzazioni sindacali e imprenditoriali. Una logica centrifuga si è realizzata al loro interno, logica che ha attivato fratture e separazioni, con i vari interessi impegnati a raggiungere le posizioni che, a torto o a ragione, considerano nell'immediato più favorevoli per fare fronte alle sfide poste dalla competizione globale (come nel caso della FIAT, uscita formalmente da Confindustria) oppure dalla controparte contrattuale (come nel caso della FIOM, uscita di fatto dalla CGIL).

La diffusione di microgruppi di interesse, tuttavia, riflette una specificità italiana, oltre a essere l'esito di un cambiamento più generale. Essa, cioè, è la conseguenza di un paese non-governato (durante la Prima Repubblica) e male-governato (nella Seconda Repubblica). Come ha argomentato Cassese (2011), l'Italia ha avuto e continua ad avere le caratteristiche di una società senza Stato. Nel vuoto di autorità pubblica e nell'incertezza delle decisioni governative, la società è sembrata aver trovato una forma di autogoverno corporativo, un autogoverno basato sull'idea che ogni attività (pubblica e privata) del paese debba essere gestita «da coloro che sono al suo interno», senza nessun controllo o bilanciamento esterno. Le corporazioni sono dunque percepite come lo strumento per assolvere quel compito di re-

¹⁰ Per maggiori dettagli in inglese Truman (1951); in italiano Bentley (1983) e Dahl (1988).

golazione. Un compito che in qualsiasi altra democrazia liberale verrebbe ritenuto essere proprio dell'autorità pubblica¹¹, in Italia è ritenuto essere *naturaliter* proprio di coloro che sono all'interno dei vari settori lavorativi. La forza acquisita dalle varie corporazioni è tale che esse hanno rivendicato e continuano a rivendicare come un loro diritto (naturale, appunto) quello di governare il loro settore: spetta agli ordini professionali governare le professioni, spetta alle associazioni dei tassisti governare il trasporto privato, spetta alle associazioni dei farmacisti governare la distribuzione dei medicinali, spetta ai professori universitari governare le università, spetta ai sindacati dei dipendenti pubblici governare gli apparati dello Stato, e così via. È inutile aggiungere che una società corporativizzata toglie la parola (o meglio i diritti, le opportunità e il reddito) a chi non appartiene a qualche corporazione, a chi è fuori di esse, come i giovani e le donne. Tant'è che, nell'Italia di oggi, il conflitto distributivo è principalmente tra generazioni più ed oltre che tra classi sociali, come accadeva nell'Italia di ieri.

In secondo luogo, l'Italia del declino è connotata da una politica altrettanto frammentata. È difficile dire se la causa di tale frammentazione risieda nella società oppure se è (stata) la frammentazione politica a favorire il corporativismo sociale. Fatto si è, però, che la frammentazione politica costituisce un vincolo formidabile che limita le capacità di governare il Paese. È evidente, infatti, che la rivendicazione governativa dei gruppi è tanto più alta quanto più bassa è la capacità governativa delle istituzioni pubbliche. Certamente nella Prima Repubblica i partiti sono stati i *gate-keeper* dell'ingresso nel processo decisionale del parlamento, così disciplinando i vari interessi sociali all'interno di più generali prospettive ideologiche. La Guerra Fredda e il conflitto di classe emerso con l'industrializzazione del Paese avevano fornito i criteri per aggregare pezzi di società e interessi funzionali all'interno di una prospettiva metapolitica. Tuttavia, la fine della Guerra Fredda, l'avvio del processo di globalizzazione e il collasso del vecchio sistema dei partiti agli inizi degli anni Novanta del secolo scorso hanno portato all'esaurimento delle prospettive meta-politiche. Con l'effetto, non inevitabile, che la frammentazione degli interessi politici si è drammaticamente accentuata, anche se tale frammentazione si è poi ricomposta (strumentalmente) all'interno dell'uno o dell'altro dei principali poli politici. L'alta disomogeneità interna ai due poli di centro-destra e di centro-sinistra che ne è derivata ha potuto infine essere compatata solo da un'ancora più alta conflittualità tra di essi¹². La creazione del nemico (nell'altro polo) è risultata funzionale alla necessità di tenere insieme gruppi e interessi altrimenti non aggregabili.

Si è così formato, nella Seconda Repubblica, un bipolarismo così conflittuale da allontanare il Paese dalla soluzione governativa dei problemi. La *politics* ha nuovamente cancellato la *policy*, la politica dello schieramento ha fatto aggio sulle politiche finalizzate a risolvere i problemi collettivi. Insomma, si è governato poco e male, a beneficio delle varie corporazioni che hanno potuto consolidare il loro controllo sui rispettivi settori. Così, la predispo-

¹¹. Si veda in inglese Weaver e Rockman (1993); in italiano Dahl (1990).

¹². Si rinvia a Fabbrini (2012).

sizione corporativa ha attraversato e continua ad attraversare le ideologie politiche, gli schieramenti di partito, le collocazioni parlamentari. Ad esempio, gli ordini professionali sono difesi, in parlamento, da loro numerosissimi membri eletti nei vari schieramenti politici¹³ e generalmente coalizzati quando si tratta di contrastare disegni di leggi che potrebbero mettere in discussione il loro monopolio regolativo. Ed è questa trasversalità del corporativismo italiano che lo rende un fenomeno politico allo stesso tempo unico e radicato. Può essere utile ricordare che tale strutturazione corporativa ha finito per alimentare regolari ondate populiste, a loro volta reintegrate nel meccanismo corporativo appena esse si sono istituzionalizzate¹⁴.

In terzo luogo, l'Italia del declino è stata caratterizzata da un apparato pubblico deteriorato. A causa di riforme mancate, anche se perennemente annunciate, dell'invecchiamento del personale dirigente, della mentalità diffusa tra funzionari e dirigenti che lo Stato non debba preoccuparsi degli esiti delle sue azioni o non-azioni, del formalismo giuridico fine a se stesso e della meridionalizzazione degli stili e dei comportamenti del personale pubblico in base alla quale i cittadini sono visti come *clientes* prima ancora che come portatori di diritti e di doveri, l'amministrazione pubblica è divenuta sempre di più una struttura autoreferenziale, non diversamente da ciò che è avvenuto nella società e nella politica. Anche se alcuni ambiti organizzativi hanno saputo rinnovarsi, in particolare quelli più esposti alle pressioni internazionali e delle istituzioni dell'Unione Europea, l'arretratezza della amministrazione italiana continua a fare aggio sia sulla modernità di alcuni suoi apparati sia sulla preparazione di alcuni suoi funzionari¹⁵. Con alcune (seppure importanti) eccezioni, come nei settori strategici del Tesoro e dell'Economia e della Banca d'Italia o degli Affari Esteri e di alcuni apparati per la sicurezza, la buona parte dei dirigenti delle amministrazioni pubbliche continua ad avere scarsa o nulla dimestichezza con le problematiche delle *public policy*, con le implicazioni economiche delle norme giuridiche, con le conseguenze dei processi di europeizzazione e internazionalizzazione. Addirittura è raro trovare dirigenti che sappiano parlare le lingue veicolari usate nei circuiti decisionali europei e internazionali.

A fronte di trasformazioni economiche epocali e di una sovranità ormai condivisa con gli altri stati membri dell'Unione Europea per la generalità delle politiche pubbliche, gli apparati tradizionali dello Stato italiano continuano a funzionare sulla base di procedure rigide e per di più pensate in un'epoca storica radicalmente diversa dall'attuale. È proprio l'evidente inadeguatezza se non inefficienza del sistema normativo pubblico che ha spinto il legislatore e gli amministratori a introdurre una moltitudine di «deroghe» nell'applicazione di quelle norme. Piuttosto che semplificare e adeguare il sistema normativo, in Italia si è preferito accumulare norma a norma, deroga a deroga. E lo si è fatto perché in questo modo la

¹³ Pellizzari e Pica (2011, p. 162) riportano: "le professioni sono decisamente sovrarappresentate nel parlamento italiano dove attualmente siedono 276 professionisti (134 avvocati, 89 giornalisti e 53 medici, senza contare i 77 docenti universitari) su un totale di 945 parlamentari (il 29,2 %)".

¹⁴ Un buon esempio è rappresentato dalla vicenda della Lega Nord, la quale, una volta divenuta un attore politico istituzionalizzato, ha funzionato come una corporazione territoriale, interessata a conquistare posizioni negli apparati pubblici locali (amministrazioni, agenzie, istituzioni finanziarie) da utilizzare per distribuire risorse e protezioni ai propri elettori e militanti. Sulla Lega Nord la letteratura disponibile è quanto mai vasta. Un suo attento osservatore è sicuramente Ilvo Diamanti (2009).

¹⁵ Come d'altronde aveva tempo fa argomentato Cassese (1998) sulla scia degli studi di Giannini (1986).

politica ha trovato l'occasione per esercitare il ruolo di intermediazione tra le risorse dello Stato e il consenso delle corporazioni. Un'amministrazione ridondante e de-strutturata è risultata così funzionale a una politica frammentata e a una società corporativizzata. I vari partiti sono divenuti sempre più agenzie finalizzate a conquistare il controllo delle risorse pubbliche (attraverso provvedimenti, finanziamenti, riconoscimenti, posti, se non addirittura leggi ad personam, un vizio antico anche quest'ultimo) da distribuire ai vari gruppi (e a i loro rappresentanti) in cambio di consenso elettorale e di sostegno politico. Si è così attivato, in particolare nel corso del primo decennio degli anni Duemila, un gigantesco meccanismo di riproduzione sregolata delle spoglie dello Stato che ha inevitabilmente contribuito a fare aumentare (ovvero a non far diminuire) il debito pubblico nazionale.

In quarto luogo, l'Italia del declino continua ad essere pervasa da una cultura diffusa contraria alla competizione (sia pure regolata). Questa Italia preferisce alla concorrenza la cooptazione, all'apertura la chiusura, al merito la fedeltà. Si tratta di una sub-cultura che ha profonde radici nell'*animus* degli italiani. La cultura della corporazione che si rinnova al suo interno esclusivamente attraverso la cooptazione gestita dall'alto, così da garantirne le gerarchie interne, ha radici lontane e profonde nella storia degli italiani. Non è necessario andare alle corporazioni dell'Italia medioevale, è sufficiente ricordare il ruolo che ha avuto il fascismo nel legittimare e formalizzare tale logica corporativa¹⁶. Tuttavia, se è vero che tale logica corporativa ha radici storiche profonde, è altrettanto vero che essa è stata alimentata dalla politica che ne ha fatto una vera e propria cultura pubblica. La diffidenza verso la competizione, il profitto, le imprese e il merito ha connotato le culture politiche dei principali partiti che hanno ricostruito l'Italia dopo il fascismo. Una diffidenza che ha naturalmente finito per giustificare, se non legittimare, la chiusura corporativa dei vari gruppi. Tale diffidenza, paradossalmente, è diffusa anche all'interno del sistema economico e finanziario del Paese, un sistema che continua ad avere ampie aree di ciò che è stato chiamato il «capitalismo relazionale italiano». Un capitalismo, cioè, più preoccupato di costruire *network* o alleanze tra imprese e banche all'interno dei vari consigli di amministrazione, finalizzati a tenere sotto controllo le dinamiche di potere, piuttosto che di aprirsi a una competizione secondo regole impersonali. È evidente che tale capitalismo relazionale si è esposto a una molteplicità di conflitti d'interesse¹⁷ e frequentemente ha ostacolato l'abbattimento delle barriere alla libertà economica¹⁸. La disponibilità al rischio, dopo tutto, mal si concilia con la cultura delle reciproche protezioni.

Negli ultimi vent'anni, insomma, sia nel centro-destra sia nel centro-sinistra ha continuato a riprodursi l'idea che il mercato è destinato a generare diseguaglianze, che la competizione favorisce inevitabilmente i più forti, che l'intervento dello Stato è necessario proprio per contrastare l'egoismo degli interessi economici privati. Il referendum promosso per abolire le due leggi sulla cosiddetta privatizzazione dell'acqua (tenutosi il 12-13 giugno 2011 e conclusosi con la bocciatura delle due leggi in questione da parte di più del 95% di co-

¹⁶. Sulle continuità tra l'Italia fascista e l'Italia repubblicana si veda Cassese (2010).

¹⁷. Si veda Rossi (2003).

¹⁸. Per maggiori dettagli Amato (2000).

loro, il 57% dell'elettorato, che erano andati a votare) costituisce un esempio sublime della persistenza di tale cultura antimercato. In particolare se si pensa che la grande maggioranza degli enti municipali pubblici che controllano l'erogazione dell'acqua sono in deficit strutturale, deficit che dovrà essere ridotto introducendo nuove tasse comunali. Può essere utile aggiungere che proprio all'ombra delle lotte alla diseguaglianza, combattute in nome dell'interesse pubblico contro gli interessi privati, si sono formate e hanno prosperato significative diseguaglianze, mediante la costituzione e il consolidamento di posizioni di rendita che non avrebbero potuto emergere e radicarsi in un sistema competitivo e meritocratico, appropriatamente regolato, come è quello di altri paesi avanzati¹⁹.

In conclusione, l'Italia del declino è un paese chiuso in se stesso, introverso, autoreferenziale. I partiti e i gruppi d'interesse hanno una scarsa o nulla percezione della complessità sovranazionale in cui il Paese deve operare. La discussione nei partiti o nei gruppi d'interesse o nella moltitudine di ordini professionali si è svolta e continua a svolgersi come se l'Italia fosse un paese separato dal resto dell'Europa e del mondo e non già una nazione da tempo integrata in un sistema sovranazionale²⁰. È questo grumo di interessi e mentalità che dovrà essere disarticolato dalle riforme finalizzate a contrastare il declino. Ma al tempo stesso, proprio per fare le riforme, è indispensabile vincere le resistenze poste da quel grumo.

2.2 DILEMMI E CONDIZIONI DELLE RIFORME

Le esperienze degli altri paesi, descritte in questo volume, mostrano con grande precisione la complessità del puzzle delle riforme. Ovvero i loro dilemmi intrinseci e le condizioni estrinseche per realizzarle. Vediamo i dilemmi. Se ci possono essere riforme di breve e di lungo periodo, ovvero riforme di manutenzione o riforme di sistema, paesi come la Polonia, la Germania e la Svezia mostrano come solamente le riforme di sistema (o riforme strutturali) hanno potuto creare le condizioni per il loro sviluppo. Tuttavia, proprio il loro insegnamento solleva un doppio complesso dilemma di *policy*: in primo luogo, le riforme strutturali producono vantaggi nel medio-lungo periodo, mentre i costi di quelle riforme si manifestano nel breve periodo e, in secondo luogo, i vantaggi prodotti dalla riforme strutturali sono generalmente diffusi mentre i costi sono generalmente concentrati. In altri termini, le riforme strutturali non sono quasi mai pareto-ottimali, nel senso che dopo la loro introduzione tutte le parti coinvolte staranno meglio di prima. In realtà, come è da tempo noto

¹⁹ Un buon esempio del «paradosso della diseguaglianza» è rappresentato dalla lotta, condotta da docenti e studenti, contro la riforma dell'università in nome della difesa del suo carattere pubblico. Pur prescindendo dal fatto che nessun tentativo di riformare l'università (da Berlinguer a Gelmini) si è mai prefissato l'obiettivo di privatizzarla, tuttavia è interessante notare che la difesa del carattere pubblico dell'università è stata interpretata come la difesa degli interessi dei professori e del personale amministrativo. Così, la lotta alle presunte diseguaglianze che sarebbero prodotte da un sistema universitario più competitivo ha consentito di coprire le reali diseguaglianze di un sistema non competitivo che tratta allo stesso modo chi merita (ad esempio pubblica regolarmente in riviste con referaggio anonimo o insegna con soddisfazione degli studenti) e chi non merita. Con il risultato che l'università statale non è più in grado di promuovere il merito e con esso la mobilità sociale, anche se garantisce il posto di lavoro di chi non meriterebbe di averlo. È sorprendente che gli studenti, i più penalizzati dal degrado dell'università pubblica, abbiano finito regolarmente per sostenere gli interessi di coloro che di quel degrado sono i responsabili. Su questo tema si veda anche Fabbrini (2007).

²⁰ Si veda anche Fabbrini (2003).

e come è confermato dai casi discussi in questo volume, le riforme strutturali sono tali proprio perché mettono in discussione interessi e rendite consolidati. Esse, cioè, producono sconfitti e vincitori. Come misurarsi con i primi senza rinunciare a sostenere i secondi? Con l'unica importante eccezione della Germania, la modalità scelta per promuovere le riforme strutturali nei paesi qui considerati è stata quella di riforme promosse «dall'alto», piuttosto che concertate dal basso. L'autoriforma è altamente improbabile quando vi sono potenti interessi costituiti che sarebbero necessariamente danneggiati dall'esito di quella stessa autoriforma. La Germania è un caso unico, spiegabile non tanto con l'alto senso di responsabilità dei leader dei gruppi di interesse (sindacati e associazioni imprenditoriali) e con l'autorevolezza dell'élite politica, quanto con le conseguenze politiche e sociali prodotte dall'unificazione e dalle modalità con cui fu attuata. Sicuramente, però, ha contato il fatto che in Germania, così come in Svezia, la fiducia reciproca tra le parti sociali che gli accordi verranno rispettati e la fiducia collettiva nelle istituzioni governative che quegli accordi dovranno legalizzare sono l'espressione di una cultura non facilmente esportabile. È la condivisione di alcuni valori di fondo che ha consentito, in Germania, di far procedere insieme la crescita economica e la coesione sociale.

In realtà, i vari capitoli di questo volume mostrano come le riforme strutturali siano state più facilmente introdotte nelle fasi di «transizione di regime» piuttosto che nella fasi di «transizione nel regime». In Polonia e nei paesi dell'Europa dell'Est, è stata la destrutturazione della vecchia economia di comando, oltre alla necessità di creare le condizioni economiche per accedere all'Unione Europea, che ha consentito l'introduzione di riforme strutturali finalizzate ad aprire il mercato del lavoro, a sburocratizzare il sistema di sicurezza sociale, ad alleggerire il sistema fiscale e ad alzare la produttività delle imprese. Ciò si è rivelato molto più difficile da realizzare in paesi stabilmente democratici, come l'Italia, la Grecia, la Spagna, il Portogallo, l'Irlanda. D'altra parte, come è stato sottolineato da Ciocca e Toniolo (2004), è assai difficile adattare un vecchio modello produttivo a una realtà nuova, in particolare quando quel vecchio modello produttivo ha avuto modo di consolidarsi, creando così interessi e aspettative intorno alla difesa della sua permanenza. Dopo tutto, tempo fa, lo storico dell'economia Douglas C. North²¹ aveva spiegato come le istituzioni economiche (ma anche quelle politiche) tendano a stabilizzarsi intorno a punti di equilibrio così da evolvere secondo una logica di *path-dependency* (ovvero di dipendenza dal percorso effettuato in passato), anche se tale logica risulterà poi incongruente rispetto ai cambiamenti intervenuti nel sistema economico circostante. Dunque, la promozione delle riforme strutturali in paesi come l'Italia deve affrontare ostacoli e resistenze sconosciuti ai paesi che sono passati da un regime economico e politico ad un altro radicalmente diverso.

Guardiamo ora alle condizioni che hanno reso possibile la promozione delle riforme strutturali. Le esperienze riportate in questo volume ci possono fornire indicazioni importanti in proposito. In primo luogo, le riforme strutturali sono state introdotte quando lo status quo è risultato evidentemente indifendibile agli occhi sia delle élite che dei cittadini. Certamente,

²¹. Si veda North (1994).

la non-difendibilità dello status quo è apparsa evidente nei paesi dell'Europa dell'Est che uscivano da un lungo periodo di degrado o nei paesi in via di sviluppo come il Brasile impegnati a liberarsi dal peso di una povertà diffusa. Ma la non-difendibilità dello status quo è risultata evidente anche in paesi passati attraverso cambiamenti interni al proprio sistema economico, come è stato il caso della Germania dopo la riunificazione del paese del 1991 o come è stato il caso della Svezia dopo la profonda crisi economica della prima metà degli anni Novanta del secolo scorso. È stata la straordinarietà e pervasività di quegli eventi che hanno spinto i paesi in questione ad introdurre misure radicali per neutralizzare il loro declino. Ma soprattutto è stata la classe dirigente di quei paesi che ha accettato la sfida posta dalla crisi, senza invece ridimensionarne la portata.

In secondo luogo, le riforme strutturali sono state possibili là dove si è creato un consenso bipartigiano sulla loro necessità. Siccome i loro vantaggi sono di lungo periodo, e i costi di breve, tale consenso è necessario per evitare che l'una forza politica utilizzi il malessere creato dalle riforme introdotte dall'altra forza politica per derivarne vantaggi elettorali. In tal caso, infatti, quest'ultima, una volta ritornata all'opposizione, perseguirebbe la stessa tattica contro l'altra andata al governo, impendendole di promuovere le stesse riforme che essa stessa aveva cercato di introdurre in precedenza. È stato tale consenso bipartigiano che ha consentito al Brasile di Lula da Silva di non tornare indietro lungo la strada delle riforme avviate dal precedente Presidente Ferdinando H. Cardoso; e così è stato in Polonia dove le differenze tra i partiti e i governi hanno riguardato questioni connesse ai diritti civili piuttosto che al modello economico. Certamente, l'esperienza di molti paesi dell'Europa dell'Est e quella più recente della Spagna, dell'Irlanda e del Portogallo mostrano come l'avvio delle riforme strutturali abbia richiesto frequentemente un cambiamento di governo, con i partiti liberalconservatori generalmente premiati dagli elettori preoccupati dal rischio di fallimento del proprio paese.

In terzo luogo, le riforme strutturali sono state promosse là dove le istituzioni pubbliche hanno potuto affermare la loro relativa indipendenza dagli interessi costituiti. Sono state le democrazie governate che hanno potuto avviarsi verso riadeguamenti strutturali dei loro sistemi economici e sociali in relazione alle sfide provenienti dalla globalizzazione dei mercati. In alcuni paesi (come la Francia e il Regno Unito) le capacità governative sono state garantite da un modello di *government* efficiente e legittimo (come il governo semipresidenziale nel primo caso e il governo parlamentare competitivo nel secondo caso). In entrambi i paesi, sistemi elettorali maggioritari coniugati con sistemi partitici a dinamica bipolare hanno consentito di dare vita a maggioranze politiche coese e responsabili. Maggioranze che hanno potuto esercitare il loro ruolo di governo perché sostenute da efficienti sistemi istituzionali, ma anche dalla legittimità proveniente dalla loro cultura di governo. Si può essere più o meno d'accordo con le scelte fatte dal presidente francese Nicolas Sarkozy o dal primo ministro britannico David Cameron, ma è indubbio che essi hanno potuto perseguire i programmi di governo con cui avevano vinto le elezioni nei rispettivi paesi senza essere condizionati dagli interessi che si opponevano a quei programmi. In altri paesi, come la Germania o la Svezia, le capacità governative sono state garantite da un modello di *governance*, altrettanto efficiente e legittimo, basato su un dialogo costante tra i governi in ca-

rica e le grandi organizzazioni di interesse (poche, centralizzate e rappresentative di interi settori economici). In tali paesi, la cultura della codeterminazione ha generalmente consentito alle parti sociali di promuovere accordi con benefici differiti e costi immediati, con un esito a somma positiva a medio termine. Tuttavia, quando questi accordi non sono risultati possibili, allora il *government* si è preso le proprie responsabilità, come è avvenuto nel caso del cancelliere socialdemocratico Gerhard Schröder (1998-2005). Nonostante l'opposizione di una parte consistente del suo partito (la SPD) e di buona parte del movimento sindacale, Schröder promosse agli inizi del Duemila una serie di riforme strutturali (Agenda 2010) finalizzate a liberalizzare il mercato del lavoro, a razionalizzare il sistema di *welfare* con tagli significativi alla spesa, a riformare il sistema pensionistico, ad abbassare le tasse per le imprese e il lavoro, a riformare le regolamentazioni sull'occupazione. Furono queste riforme strutturali che portarono alla sconfitta del partito del Cancelliere nelle elezioni per il *Bundestag* del 2005, ma furono quelle riforme strutturali che crearono le condizioni per la crescita economica della Germania nella seconda metà di quel decennio.

In quarto luogo, le riforme strutturali sono state accettate dai cittadini quando le singole misure sono state ricondotte a una visione d'insieme. Una visione d'insieme allo stesso tempo chiara (negli indirizzi di *policy*) e coerente (nella prospettiva strategica di *politics* perseguita). L'esperienza dei paesi dell'Europa dell'Est e del Brasile continua a essere significativa: la promozione delle riforme strutturali ha richiesto un'azione pedagogica costante da parte dei governi per spiegare le ragioni di quelle riforme, i vantaggi generali della loro realizzazione, le loro conseguenze in termini di accrescimento del benessere e della stessa dignità nazionale (si pensi in proposito al ruolo avuto dall'ex presidente brasiliano Ferdinando H. Cardoso). Non si è trattato solamente di un buon *packaging* delle riforme (cioè di una buona presentazione delle loro ragioni), ma si è trattato soprattutto di capacità nel motivare le ragioni del necessario cambiamento. Naturalmente, la credibilità personale dei leader di governo si è rivelata indispensabile per fare accettare le riforme da chi ne avrebbe subito i maggiori costi; una credibilità magari conquistata nella lotta contro l'autoritarismo comunista (nell'Europa dell'Est) o contro la dittatura militare (in Brasile e in altri paesi dell'America Latina). Ma soprattutto quelle riforme strutturali sono state accettate quando sono state accompagnate da misure equitative. Come mostra l'esperienza dei paesi analizzati in questo volume, l'equità ha favorito la formazione di un consenso sulle riforme.

La visione d'insieme delle riforme strutturali è risultata ancora più convincente quando essa è risultata l'espressione di una strategia sovranazionale (o comunque trans-nazionale) finalizzata a rafforzare la risposta di una particolare area regionale alle sfide della globalizzazione. Tant'è che, negli ultimi due decenni, è cresciuto enormemente il numero di organizzazioni regionali (oggi sono più di 80) al punto che solamente 3 dei 157 membri dell'Organizzazione mondiale del commercio internazionale (WTO) non appartengono a qualche organizzazione regionale. Insomma, le riforme strutturali sono state più facilmente accettate quando sono state collocate in una visione della crescita del paese coerente con le strategie perseguite da paesi limitrofi o da un'intera area regionale.

Se l'Italia deve affrontare gli stessi dilemmi degli altri paesi che hanno promosso le riforme strutturali, allo stesso tempo essa non dispone di alcune delle condizioni che in quei paesi hanno consentito di risolvere quei dilemmi. Si tratta dunque di capire come conseguire quelle condizioni. Per quanto riguarda la «prima» condizione, infatti, essa è stata a lungo trascurata. Anche se lo status quo era divenuto indifendibile in Italia da tempo, tuttavia gli ultimi anni del primo decennio del Duemila hanno registrato uno sforzo singolare da parte del governo di centro-destra in carica a sdrammatizzare la situazione, quasi che l'Italia non avesse avuto davvero bisogno delle riforme strutturali. Il Governo Monti costituisce il primo serio tentativo di fare i conti con la realtà. Proprio per questo motivo, esso dovrebbe con insistenza ricordare ai cittadini e ai loro rappresentanti la gravità della situazione. Insomma, se si vuole ridurre le resistenze alle riforme, è bene che venga alimentata la percezione pubblica della drammaticità delle sfide che il Paese deve affrontare.

Anche la «seconda» condizione è mancata a lungo all'Italia. Gli ultimi dieci anni sono stati un periodo di partigianeria estrema e non già di consenso bipartigiano. L'Italia ha affrontato il dilemma delle riforme strutturali con una polarizzazione politica senza precedenti e con divisioni tra leader politici e addirittura cariche istituzionali che hanno impedito la formazione di un consenso trasversale riguardo alle necessità e priorità del Paese. Un sistema politico introverso e litigioso ha impedito di trovare soluzioni condivise per problemi che avrebbero dovuto essere universalmente riconosciuti. Per questo motivo, in Italia non è stato possibile introdurre le riforme sollecitate dall'Unione Europea attraverso un regolare ricambio elettorale, in quanto i principali schieramenti erano privi della necessaria coesione interna per promuovere quelle riforme una volta risultati vincitori alle elezioni. Naturalmente, non spetta al Governo Monti determinare la formazione di un sistema politico europeo in Italia, basato su forze politiche consapevoli delle implicazioni di *policy* e di *politics* prodotte dall'integrazione europea e dalla *governance* globale. Tuttavia, è un bene che su sua sollecitazione e ancor più rispondendo agli accorati appelli del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, i partiti abbiano concretamente iniziato a occuparsi delle riforme della politica piuttosto che a scaldare i muscoli per la futura scadenza elettorale. Se persisterà il sistema partitico emerso dal bipolarismo conflittuale degli ultimi vent'anni, infatti, allora l'Italia non avrà alternative alla riproposizione di governi a composizione tecnica e sostenuti dalla fiducia del Presidente della Repubblica e delle istituzioni europee.

L'inesistenza della «terza» condizione è da lungo nota alla classe dirigente del Paese. L'Italia non dispone né di un *government* accettabile né di una *governance* funzionante. L'attuale parlamentarismo italiano non è in grado di garantire l'efficienza e la legittimità del *government* proprio della Francia e del Regno Unito. Allo stesso tempo, la degenerazione corporativa della società italiana e la sua cultura particolaristica non hanno consentito l'adozione di un modello di *governance* come quello della Germania o della Svezia²². Di nuovo,

²² Il «Manifesto delle Imprese» (reso pubblico il 22 settembre 2011 e sottoscritto da Confindustria, ABI, ANIA, Alleanza delle Cooperative Italiane e Rete Imprese Italia) costituisce una significativa eccezione rispetto alla *governance* particolaristica che ha connotato il Paese nell'ultimo decennio. Per la prima volta, infatti, le principali associazioni imprenditoriali si sono alleate nel promuovere un programma di interesse generale, non già per avanzare rivendicazioni settoriali.

non spetta al Governo Monti introdurre le necessarie riforme istituzionali, tuttavia è indispensabile che esso continui ad alimentare una corrente d'opinione che spinga i partiti ad introdurre una basilare riorganizzazione del sistema di governo, così da garantirne l'efficienza, la stabilità e la legittimità. Dagli anni Ottanta del secolo scorso si sono susseguite commissioni parlamentari bicamerali per emendare la seconda parte della Costituzione, quella relativa alle istituzioni e ai poteri dello Stato. Non se ne è fatto nulla. Eppure, proposte largamente condivise non mancano, sia di riforma del sistema elettorale sia di razionalizzazione dei rapporti tra governo e parlamento. È evidente che solamente la pressione esterna potrà spingere verso le riforme elettorale e istituzionale.

Allo stesso tempo, «quarta» condizione, l'Italia degli ultimi dieci anni non è stata mai messa di fronte ad una visione coerente e chiara del suo futuro. Dopo l'esperienza del primo Governo Prodi (1996-1998), quando quella visione si sostanziò nello sforzo coronato da successo di portare l'Italia dentro l'euro (cioè all'interno dei parametri che ci avrebbero consentito di adottare la moneta comune), non si è più registrata un'esperienza in cui il Paese abbia potuto riconoscersi in un obiettivo o in una prospettiva di carattere generale. I Governi Berlusconi (2001-2006 e 2008-2011) e il secondo Governo Prodi (2006-2008) sono stati senza una visione sufficientemente unitaria, senza obiettivi condivisi, senza prospettive. Piuttosto, quei governi hanno dato troppo spesso voce a richieste particolari, a interessi elettorali, a rivendicazioni micropartitiche, a corporazioni amiche.

2.3 UNA METODOLOGIA PER LE RIFORME ITALIANE

Se è plausibile ciò che è stato argomentato nel primo paragrafo, allora è evidente che la crescita del Paese è imprigionata all'interno di un vero e proprio quadrilatero costituito da una «società corporativizzata», una «politica frammentata», uno «Stato deteriorato», una «cultura protezionistica». Se per liberare la crescita da tale imprigionamento occorre introdurre riforme che riducano il tasso di chiusura (di corporativismo) della società e dell'economia, tuttavia per consolidare la crescita occorre intervenire anche sugli altri tre lati del quadrilatero, con una riforma del sistema politico, una modernizzazione dello Stato e un cambiamento dei modi di pensare delle classi dirigenti (seppure non pochi economisti pensino che la crescita economica possa essere promossa solamente aggredendo il primo angolo del quadrilatero). Ma se è plausibile anche ciò che è stato argomentato nel secondo paragrafo, allora le riforme strutturali italiane, invece di essere promosse dalla politica e sostenute dalle istituzioni, richiederanno la contestuale riforma dell'una e delle altre. Mettere in discussione la società corporativizzata è una condizione necessaria ma non sufficiente per favorire e soprattutto consolidare la crescita. Senza una contestuale riforma della politica e dello Stato, e senza l'avvio di una grande battaglia culturale sull'«idea di un'Italia pienamente europea», il superamento della società corporativizzata non sarà mai definitivo. Insomma, se è vero che la politica ha il bandolo della matassa per avviare le riforme, anche quelle a costo zero²³, nondimeno la politica di oggi non dispone delle risorse personali e cul-

turali per avvolgere quella matassa. Dunque, *for the time being*, quelle riforme dovranno essere avviate da governi «non elettorali», cioè da governi non preoccupati di essere rieletti nelle elezioni successive. Tuttavia, in prospettiva, l'Italia potrà consolidare la crescita solamente riqualificando la *politics* e comprendendo l'importanza delle *policy*. Perché le *policy* avranno successo se anche la *politics* riuscirà a riformarsi.

Vediamo meglio, cominciando dalle *policy*. Quale metodologia un governo delle riforme strutturali (quelle che l'Italia non ha mai voluto adeguatamente adottare negli ultimi trent'anni) dovrebbe o potrebbe utilizzare per promuovere queste ultime? Se gli indirizzi di *policy* sono abbastanza condivisi, assai meno condiviso è il metodo per promuoverli. Per quanto mi riguarda, una metodologia delle riforme dovrebbe avere queste caratteristiche.

Primo. Le riforme strutturali richiedono un approccio «pragmatico» nella loro implementazione. Un approccio, cioè, che rifugga sia dal realismo fine a se stesso sia dall'utopismo astratto di chi è abituato a confondere la realtà con la teoria. La proprietà specifica del pragmatismo è l'attitudine a risolvere i problemi, sulla base di un'analisi delle condizioni specifiche del contesto in cui quella *policy* dovrà essere realizzata, ma tenendo sempre presente la strategia da perseguire²⁴. Secondo. Le riforme strutturali richiedono una chiarezza strategica, ma non un'uniformità tattica. Una volta definito l'obiettivo della riforma, essa deve essere perseguita in modo «induttivo», partendo dalla situazione empirica del settore o dell'ambito che si vuole riformare. Gli approcci deduttivi, che calano dall'alto formule già confezionate, sono risultati generalmente schematici, se non dogmatici, creando più problemi che soluzioni. Terzo. Le riforme strutturali richiedono un intervento sistemico, non a fasi o a pezzi e bocconi. Non solamente perché, nel secondo caso, i possibili futuri avversari delle riforme potrebbero organizzarsi per contrastarle, ma anche perché, nel primo caso, tutti gli attori e gli interessi verrebbero posti su un piano di parità conoscitiva. Quarto. Le riforme strutturali richiedono una precisa valutazione degli ostacoli che ad esse si frappongono. Alcuni di quegli ostacoli sono veri, altri presunti. Alcuni ostacoli andranno combattuti, altri dovranno essere neutralizzati negoziando. Alcuni gruppi o individui che verranno penalizzati dalle riforme strutturali andranno ricompensati e aiutati a ricollocarsi nel nuovo sistema, altri dovranno invece essere privati dei privilegi e delle rendite di posizione di cui hanno impropriamente goduto. In generale, le riforme strutturali potranno avanzare se premieranno i migliori prima ancora che penalizzare i peggiori²³.

Vediamo ora la *politics*. Anche in questo caso, non si può avviare la riforma della politica e dello Stato sulla base di un modello univoco ritenuto migliore di altri per definizione (anche gli scienziati politici e i costituzionalisti possono risultare dogmatici come certi economisti). Come ho argomentato altrove e da tempo²⁴, non c'è un modello politico (e quello solo) che può garantire la crescita economica. Vi sono però delle condizioni politiche che favoriscono un esito virtuoso e altre che generano invece il contrario. E quelle condizioni si

²³. Si veda a proposito Boeri e Garibaldi (2011).

²⁴. Per maggiori dettagli Ansell (2011).

possono riconoscere guardando alle democrazie, alcune delle quali discusse in questo volume, che quella crescita sono riuscite e riescono a garantirla. Io ne vedo almeno tre.

Prima condizione: la coesione delle maggioranze di governo. Paesi di medio-grandi dimensioni (come la Germania, la Francia, e il Regno Unito), con economie complesse e competitive, sono generalmente governati da maggioranze coese. D'altra parte, senza coesione, una maggioranza non può promuovere riforme strutturali che colpiscano interessi e posizioni costituite. In quei paesi, la coesione è motivata talora dalla comune ideologia di riferimento dei membri della maggioranza, talora dalla comune adesione a un programma di governo, più generalmente da una cultura della lealtà nei confronti dei propri elettori. I parlamentari sono eletti in collegi uninominali (in Francia e Regno Unito) oppure secondo modalità miste (in collegi uninominali e in liste di partito in Germania), ma in entrambi i casi sono tenuti a rispettare (personalmente) l'impegno assunto con gli elettori oltre che con i leader dei loro partiti. In Italia, con l'attuale legge elettorale (il cosiddetto *porcellum*), ciò è poco plausibile. I membri del parlamento non sono eletti, bensì nominati dai vari capi e capetti dell'uno o dell'altro partito. Non essendo tenuti a rapporti di lealtà con gli elettori, possono facilmente cambiare appartenenza partitica in base alle loro convenienze del momento. Va da sé che riformare il sistema elettorale è necessario ma non sufficiente. Sappiamo, infatti, che il trasformismo è una costante della tradizione parlamentare italiana. Per questo motivo, la riforma elettorale dovrebbe essere accompagnata da una riforma parlamentare che proibisca la formazione di piccoli gruppi partitici oltre che da una riforma dei partiti che ne regolamenti la vita interna. Tuttavia, se non si ritorna al collegio uninominale è difficile creare le condizioni per una minore incoerenza dei comportamenti parlamentari. Una maggioranza frammentata al suo interno, frantumata in correnti e frazioni, tenuta insieme da capi di clan più che da leader politici, come sono state le maggioranze dei primi anni Duemila in Italia, difficilmente può perseguire una strategia di crescita del Paese.

Seconda condizione: l'efficacia dell'azione di governo. Se si considera l'azione di governo nei paesi europei sopra ricordati, ma anche nei paesi che hanno avuto successo nell'Europa dell'Est, si vede che essa è generalmente istituzionalizzata. I governi agiscono in parlamento secondo le procedure proprie del confronto parlamentare. Avanzano un programma e chiedono il voto su di esso. Naturalmente, nelle principali democrazie europee, c'è una sola camera che ha funzioni di governo, ovvero che ha il potere di dare o togliere la fiducia a quest'ultimo. Così non è nel caso italiano. I governi (di centro-destra come di centro-sinistra) hanno agito spesso al di fuori del parlamento, talora contro di esso. Sono stati costretti a ricorrere ai decreti legge, oppure ai voti di fiducia su maxi emendamenti contenenti migliaia di commi e articoli, oppure a prendere decisioni (ad esempio in politica estera) che venivano solamente comunicate al parlamento ma non discusse al suo interno. D'altra parte, come avrebbe potuto essere diversamente? L'Italia continua ad essere l'unico, tra i grandi paesi europei, ad avere un bicameralismo indifferenziato che obbliga ogni proposta di legge ad un lungo percorso par-

²⁵ Si veda Nannicini (2011).

²⁶ Un'analisi approfondita dell'argomento si trova in Fabbrini (1994, 1997 e 2008).

lamentare. Il governo non ha il controllo dell'agenda dei lavori parlamentari. Né esistono vincoli costituzionali o normativi che proteggano sufficientemente - nonostante varie barriere regolamentari e normative introdotte nel tempo - l'approvazione della legge finanziaria dall'assalto alla diligenza (vincoli che invece sono assai cogenti nei paesi sopra ricordati). È stata di nuovo l'Unione Europea, con la decisione di introdurre il semestre europeo dal gennaio 2011, ad avere aiutato l'Italia a dotarsi di un processo di bilancio più coerente e responsabile. Dunque, senza una riforma del bicameralismo perfetto (così da affidare a una camera i compiti della rappresentanza politica e all'altra i compiti della rappresentanza territoriale) è assai difficile pensare di dare efficacia all'azione di governo. Naturalmente, la riforma del bicameralismo è necessaria ma non sufficiente. Essa dovrebbe essere accompagnata da una riduzione significativa del numero dei parlamentari e da un incremento altrettanto significativo delle risorse informative e tecniche a loro disposizione.

Terza condizione: la semplificazione dello Stato. Lo Stato deve assolvere funzioni regolative, promuovere norme che proteggano l'interesse pubblico e intervenire nella società e nell'economia solamente là dove altre soluzioni non sono disponibili per assicurare i diritti di cittadinanza. Uno Stato più semplice è anche uno Stato più forte e rispettato. Come hanno sostenuto Stephen Holmes e Cass R. Sunstein (2000), i detentori del potere pubblico debbono sempre ricordare che lo Stato dipende dalle tasse dei cittadini. C'è sempre un *trade-off* tra diritti e tasse da prendere in considerazione. Se i diritti garantiti dallo Stato costano, allora è necessario che i cittadini sostengano lo Stato, rifuggendo da comportamenti di *cheating*, *free-riding* o di evasione. Tuttavia, non tutte le attività dello Stato promuovono i diritti dei cittadini, anzi talora esse proteggono interessi interni all'amministrazione pubblica che sono in contrasto con i diritti dei cittadini. In una democrazia liberale, non può esserci un'alternativa tra Stato e mercato. Formule come «meno stato e più mercato» oppure viceversa forniscono slogan per comizi elettorali ma non soluzioni per i problemi. Non si può scegliere a priori l'uno e l'altro, perché in alcuni ambiti lo Stato è necessario mentre in altri lo è il mercato. Si tratta piuttosto di analizzare, situazione per situazione, quale strumento può essere più efficace per la soluzione dei problemi in relazione agli obiettivi che si vogliono raggiungere. E, all'interno dei programmi dello Stato, si tratta di introdurre una *spending review* sistematica e regolare per verificare, di volta in volta e sulla base di un'analisi empirica, ciò che è necessario e ciò che non lo è (o non lo è più)²⁷.

Fatto si è, comunque, che in Italia lo Stato non può più essere, al centro e in periferia (regioni e comuni), l'arena in cui i politici scambiano consenso con risorse pubbliche. La stessa evoluzione federalista dello Stato, che pure è necessaria per rispondere alle differenziate problematiche delle comunità locali e territoriali, non può diventare l'occasione per la moltiplicazione delle posizioni e delle risorse a disposizione della politica. Uno Stato semplificato può diventare uno Stato più efficiente, perché focalizzato sullo svolgimento di quei compiti che solamente esso può svolgere. Allo stesso tempo, uno Stato semplificato può liberare la politica da una dipendenza dalle risorse pubbliche così da riportarla al suo ruolo

²⁷. Si veda Padoa-Schioppa (2011).

di promotrice di prospettive di governo. Una politica meno statalizzata può assumere un carattere più propriamente programmatico. Che poi vuol dire che i partiti politici debbono competere per definire le priorità di sviluppo della comunità nazionale e locale, per tradurre quelle priorità in politiche pubbliche, misurandosi con le sfide del processo di europeizzazione così da collegare ogni soluzione ai problemi italiani alla soluzione dei problemi europei. Insomma, i partiti debbono costruire narrative alternative sull'Italia del futuro e non dividersi su come spartirsi il controllo delle spoglie dello Stato (di cui un esempio illuminante è rappresentato dalla colonizzazione della televisione pubblica). Ma se così è, allora l'abolizione o la razionalizzazione del sistema delle province, il drastico ridimensionamento delle posizioni pubbliche nelle agenzie di servizio, la privatizzazione e la liberalizzazione di attività impropriamente monopolizzate dallo Stato e la riduzione senza riguardo delle cariche (in banche, imprese, organismi) a disposizione della politica costituiscono passaggi obbligati per creare le condizioni di uno Stato efficiente e di una politica legittimata.

Sono consapevole, naturalmente, che tali condizioni politiche e istituzionali favorevoli alla crescita non sono facili da realizzare in Italia. Sono numerosi gli interessi e le posizioni di rendita che occorre mettere in discussione per giungere ad avere maggioranze coese, governi efficaci e amministrazioni efficienti. Senza l'acquisizione di queste condizioni politiche e istituzionali, però, è improbabile che le necessarie riforme strutturali possano avviarsi e quindi consolidarsi. Per questo motivo è necessario insistere sulle forze e sui leader politici più responsabili dei vari schieramenti affinché trovino il modo per realizzarle. Avendo la consapevolezza che il sistema politico che emergerà dal contestuale processo di riforme economico-sociali e politico-istituzionali dovrà assomigliare poco o punto a quello del bipolarismo conflittuale della Seconda Repubblica. Ciò non deve significare che l'esperienza della democrazia dell'alternanza vada messa nel cassetto. Anzi. La competizione in politica è necessaria per poter promuovere l'apertura dei mercati, la liberalizzazione dei servizi, la concorrenza tra le imprese. Non si può operare per favorire la concorrenza in economia e poi sostenere il ritorno in politica all'immobilismo centrista della Prima Repubblica. Tuttavia, la necessaria competizione politica dovrà svolgersi all'interno del contesto definito dal processo di integrazione europea, dovrà cioè essere l'espressione di un sistema di partiti europeizzato, quindi in grado di garantire all'Italia un'alternanza comparabile con quella propria dei grandi paesi europei. Un'alternanza che sarà tanto più efficace quanto più i partiti o i poli in competizione condivideranno la stessa cultura costituzionale che è alla base della democrazia nazionale ed europea. Con la semplificazione dello Stato, con il rubinetto delle risorse pubbliche chiuso, spetterà ai partiti connotarsi per le *policy* che avanzeranno per risolvere i problemi collettivi, non solo per le posizioni di principio (*politics*) su cui costruiscono le loro autorappresentazioni (presentate come identità). Una competizione regolata può finalmente trasformare la nostra classe politica in un'élite di governo²⁸.

²⁸. Come è noto, per classe politica si intende un gruppo sociale (i politici di professione) che mantengono nel tempo la stessa posizione di potere, mentre per élite politica si intende un insieme di individui singoli che, in un momento dato, svolgono funzioni politiche. La prima è una posizione protetta, la seconda è una funzione sottoposta a regolari sfide competitive. Su ciò, si veda Sartori (1993, capitolo 6).

2.4 CONCLUSIONI

Le esperienze di riforme strutturali in alcuni paesi, analizzate in questo volume, e in altri dell'area dell'OCSE hanno consentito loro di avviarsi sulla strada della crescita. L'apertura del mercato del lavoro, la liberalizzazione dei servizi pubblici, la semplificazione del sistema fiscale e statale, la riforma del *welfare* e delle pensioni in particolare, l'equità intergenerazionale e sociale hanno liberato risorse ed energie con cui è stato sostenuto il processo di sviluppo. I beneficiari sociali di quelle riforme sono stati generalmente i consumatori (che hanno potuto ottenere beni e servizi meno costosi) e i giovani (e talora le donne) che erano stati esclusi dalla partecipazione attiva al mercato del lavoro e dalle protezioni sociali. Il beneficiario sistemico è stato il paese che è ritornato ad aprirsi, esportando, assumendo, rinnovando. Insomma, ricominciando a generare ricchezza. Anzi, si può dire che le riforme strutturali si sono potute consolidare (ad esempio, in Regno Unito dopo il governo di Tony Blair e in Germania dopo il governo di Gerhard Schröder che le avevano promosse) quando è risultato evidente il loro contributo a costruire un'economia più aperta e dinamica e una società più coesa ed equilibrata (tra le generazioni e i generi e oltre che tra i gruppi sociali). Nessuna componente significativa della politica o della società britannica e tedesca metterebbe oggi in discussione le scelte introdotte dai rispettivi governi (peraltro, entrambi socialdemocratici).

In Italia, il problema che i «governi» delle riforme dovranno primariamente risolvere è quello di mobilitare le *constituency* dell'innovazione o almeno dare ad esse una voce. Si tratta dei giovani che non hanno prospettive di lavoro o possibilità professionali adeguate alle loro competenze, di imprese che agiscono in mercati globali non-protetti, di donne che non sono messe nelle condizioni di svolgere un'attività produttiva o professionale conciliabile con gli impegni familiari, di lavoratori che hanno accettato la sfida della formazione permanente, di tecnici ed esperti delle nuove tecnologie e modalità produttive, di ricercatori e scienziati collocati nel sistema della ricerca internazionale, di professionisti che stanno stretti nel regime protezionistico delle loro categorie. La società corporativizzata non è riuscita a impedire la formazione di una società aperta, la politica frammentata non è riuscita a impedire l'esistenza di una politica responsabile, lo Stato degenerato non è riuscito ad impedire il funzionamento di apparati efficienti. Queste *constituency* delle riforme hanno fatto propria una cultura della competizione regolata, della concorrenza rigeneratrice, della valutazione basata sulla conoscenza (tecnica, professionale e scientifica) e non sulle conoscenze (personali e amicali). Va da sé che, per emergere e affermarsi, queste *constituency* avranno bisogno di essere sostenute e guidate da nuove leadership politiche, leadership capaci di reinventare le tradizionali collocazioni politiche nella democrazia italiana²⁹.

L'elettorato delle riforme strutturali non è riconducibile a uno specifico schieramento, è variegato al suo interno sul piano dei valori e degli interessi. La nuova competizione politica dovrà misurarsi con la complessità di quell'elettorato, creando aggregazioni alternative ba-

²⁹ Sul ruolo delle leadership politiche nella definizione della politica, e non solo nella gestione di quest'ultima, si veda Fabbrini (2011).

sate su programmi distinti di *policy*. I principali schieramenti dovranno competere per aggregare agli elettori delle riforme anche coloro che le riforme le temono. E dovranno farlo sulla base delle rispettive sensibilità politiche, ma condividendo l'idea che le riforme strutturali costituiscono comunque un bene collettivo. Se la futura *politics* si baserà su leadership politiche, entrambe riformiste, in competizione tra loro per fornire risposte alternative di *policy* al problema della crescita e del suo consolidamento, allora l'Italia si sarà avviata davvero sulla strada della sua rinascita economica e politica.

3. LA COMPETITIVITÀ DELL'ITALIA NEL CONTESTO GLOBALE

Jennifer Blanke e Roberto Crotti

Per larga parte della sua storia recente, l'Italia ha mantenuto una posizione di primo piano nell'economia globale. Il Paese è cresciuto a una media superiore al 6% negli anni Cinquanta, nel 1961 è entrato nel gruppo delle sette maggiori economie mondiali e poi ha continuato a crescere a un ritmo sostenuto tra il 1960 e il 1990. Di conseguenza, nel 1990 l'Italia si posizionava al 5° posto tra le maggiori economie mondiali (Tabella 3.1).

**Tabella 3.1 - Italia in discesa tra i più ricchi
(PIL in PPA, miliardi di dollari)**

Paese	2011	Posizione 2011	Posizione 2000	Posizione 2016*
Stati Uniti	15.065	1	1	2
Cina	11.316	2	3	1
India	4.470	3	5	3
Giappone	4.396	4	2	4
Germania	3.089	5	4	5
Russia	2.376	6	10	6
Brasile	2.309	7	9	7
Regno Unito	2.254	8	7	8
Francia	2.217	9	6	9
Italia	1.829	10	8	11
Messico	1.659	11	11	10
Corea del Sud	1.556	12	14	12
Spagna	1.413	13	12	15
Canada	1.391	14	13	14
Indonesia	1.123	15	17	13
Turchia	1.055	16	16	16
Australia	919	18	15	19
Taiwan, Cina	886	19	19	18
Polonia	767	20	21	20
Olanda	707	22	18	24
Arabia Saudita	678	23	22	22
Belgio	414	31	26	32
Svezia	380	33	30	33
Svizzera	341	37	32	42
Norvegia	265	46	39	49

* Stime.

Fonte: elaborazioni su dati FMI.

Jennifer Blanke e Roberto Crotti, *World Economic Forum*.

Eppure nelle due decadi successive il motore della crescita è andato in stallo. Nel 2007 l'Italia è scesa alla 10ª posizione e il Fondo Monetario Internazionale (FMI) prevede che uscirà dalla top 10 entro il 2016, sopravanzata non soltanto dalla Cina, dall'India e dal Brasile ma anche dal Messico (FMI, 2011a). Questo arretramento nel *ranking*, pur dovuto in larga parte al processo di *catching-up* da parte dei paesi in via di sviluppo, dimostra che l'Italia non è stata in grado di mantenere il passo della realtà economica globale in rapido cambiamento.

Difatti, mentre molte economie del resto del mondo sono cresciute, quella italiana ha ristagnato. Negli ultimi dieci anni il PIL ha fatto segnare un tasso nullo nella crescita media in termini reali, mentre la competitività e la produttività si sono indebolite. In base ai dati AMECO della Commissione europea, la produttività totale dei fattori in Italia è diminuita costantemente dal 2000, facendo segnare una riduzione del 4% nel periodo considerato (Commissione europea, 2011a). In paragone, la Germania ha visto la propria produttività totale dei fattori incrementarsi del 3% nello stesso arco di tempo.

Questa stagnazione economica trova riscontro anche nei risultati dell'Indice di Competitività Globale (in inglese *Global Competitiveness Index*, GCI) del *World Economic Forum*, in cui l'Italia ha registrato scarsi miglioramenti negli ultimi dieci anni ed è rimasta in posizioni di classifica piuttosto basse (43ª nell'edizione 2011), soprattutto se rapportate alle sue migliori performance passate (Tabella 3.2).

**Tabella 3.2 - Italia al 43° posto per competitività globale
(Indicatori socioeconomici chiave)**

	Indice competitività globale		PIL (Miliardi di dollari, PPA)	PIL pro-capite (Dollari PPA)	% sul PIL mondiale (PPA)	PIL reale (Tasso % di crescita annuo)		Popolazione (Miloni)	Indice di sviluppo umano	
	Posizione (su 142)	Punteggio (1-7)	2011	2011	2011	1991-2000	2001-2010	2011	Posizione (su 169)	Punteggio (0-1)
Svizzera	1	5,7	341	43.509	0,4	1,29	1,89	7,8	13	0,874
Svezia	3	5,6	380	40.614	0,5	2,45	2,38	9,4	9	0,885
Germania	6	5,4	3.089	37.936	3,9	1,77	0,93	81,4	10	0,885
Danimarca	8	5,4	209	37.742	0,3	2,74	0,76	5,5	19	0,866
Corea del Sud	24	5,0	1.556	31.754	2,0	5,72	4,69	49,0	12	0,877
Polonia	41	4,5	767	20.137	1,0	5,07	4,73	38,1	41	0,795
Italia	43	4,4	1.828	30.165	2,3	1,59	0,09	60,6	23	0,854
Brasile	53	4,3	2.309	11.846	2,9	2,65	4,32	194,9	73	0,699

Fonte: elaborazioni su dati Banca Mondiale, FMI, UNDP e WEF.

L'attuale fase politica di transizione rappresenta per l'Italia un'opportunità unica per attuare le riforme necessarie al rilancio della competitività e della prosperità del Paese nel lungo periodo.

Per meglio comprendere difficoltà e potenzialità dell'Italia, esaminiamo la performance dell'Italia nel GCI, nel contesto internazionale e in una prospettiva storica, e analizziamo in modo più approfondito la performance del Paese in ognuno dei 12 pilastri della competitività.

3.1 I RISULTATI PRINCIPALI

Il GCI offre numerosi spunti per comprendere le cause della stagnazione italiana, perché analizza la performance del Paese attraverso una serie di indicatori che individuano i fattori determinanti della sua competitività internazionale (per la metodologia seguita nella costruzione dell'indice si veda il riquadro: *La struttura dell'indice di competitività globale*).

Alla luce del recente dibattito sulla gestione della finanza pubblica in alcuni paesi dell'Area euro, non sorprende che la situazione macroeconomica dell'Italia sia seguita con estrema attenzione (il Paese si trova in 92^a posizione in questa area del GCI), con particolare riguardo all'elevato livello di debito pubblico e al calo della capacità di risparmio. La debolezza in questa area è stata persistente negli anni recenti.

Sono motivo di preoccupazione anche le istituzioni italiane (88^a posizione), tanto che, in tale variabile, il Paese fa peggio di quasi tutte le economie UE, ad eccezione della Grecia (96^a), della Romania (99^a) e della Bulgaria (110^a). In particolare, regolamentazione e burocrazia pesanti costituiscono vincoli forti all'attività imprenditoriale e contribuiscono a creare incentivi per rimanere nel sommerso. Inoltre, le istituzioni pubbliche sono percepite come poco trasparenti, inefficienti nella gestione della spesa pubblica e incapaci di assicurare un sistema legale ben funzionante o di combattere il crimine organizzato.

Un'altra area di preoccupazione riguarda il funzionamento dei mercati, dove emergono timori riguardo all'allocazione efficiente dei fattori. Ciò è particolarmente vero per quanto riguarda il mercato del lavoro (l'Italia è 123^a), caratterizzato da rigidità strutturali, disequilibrio tra *insider* e *outsider* e preoccupante fuga di cervelli, ma anche per il mercato finanziario (97^a) e, in misura minore, il mercato dei beni (59^a).

Anche le infrastrutture devono essere maggiormente sviluppate, specialmente in paragone con gli standard raggiunti dalla maggior parte delle economie avanzate. Nelle infrastrutture l'Italia è complessivamente in discreta posizione (32^a), ma è importante notare che il dato nasconde significative differenze tra regioni.

Allo stesso tempo, l'Italia è anche caratterizzata da alcuni evidenti elementi di vantaggio competitivo. Innanzitutto, la dimensione della sua economia, pur stagnante negli ultimi anni, rimane molto ampia (9^a posizione in ciò), sostenuta sia dalla dimensione del mercato domestico (10^a), che storicamente ha contribuito per lo 0,8% della crescita del PIL, sia dalla dimensione del mercato estero (15^a).

La qualità delle sue imprese, sostenuta da distretti industriali molto sviluppati e dalla buona ampiezza della catena del valore, contribuisce a creare un clima imprenditoriale positivo. L'offerta italiana di prodotti unici e di qualità, combinata con una notevole capacità di innovazione (26^a), è alla base della produttività dell'Italia, che dimostra di essere un'economia fondata sull'innovazione, che compete principalmente attraverso la creatività e la conoscenza, e non per il basso costo dei fattori.

Tabella 3.3 - La competitività globale dell'Italia nel 2011 e nel tempo (Posizioni e punteggi nel GCI)

Rank/142 paesi	Indice di competitività globale 2011-2012		Requisiti base				Fattori di stimolo alla produttività							Fattori di innovazione e sofisticatezza imprenditoriale	
	I pilastro: Istituzioni	II pilastro: Infrastrutture	III pilastro: Condizioni macroeconomiche	IV pilastro: Sanità e istruzione primaria	V pilastro: Istruzione superiore e training	VI pilastro: Efficienza del mercato dei beni	VI pilastro: Efficienza del mercato del lavoro	VIII pilastro: Sviluppo dei mercati finanziari	IX pilastro: Maturità tecnologica	X pilastro: Ampiezza del mercato	XI pilastro: Sofisticatezza imprenditoriale	XII pilastro: Innovazione			
Punteggio (1-7)	6,1	6,7	6,7	6,8	6,1	5,6	6,0	5,8	6,3	6,9	5,9	5,8			
Migliore prestazione	5,7	6,1	6,3	6,5	5,8	5,2	6,0	5,3	6,3	4,5	5,8	5,8			
Svezia	5,6	5,7	6,1	6,3	5,8	5,2	4,8	5,2	6,3	4,6	5,8	5,8			
Germania	5,4	6,4	5,4	6,3	5,7	4,8	4,4	4,5	5,6	6,0	5,7	5,4			
Corea del Sud	5,0	5,9	6,4	6,4	5,4	4,6	4,3	4,0	5,3	5,6	4,9	4,9			
Polonia	4,5	3,9	4,7	6,1	4,9	4,4	4,5	4,6	4,2	5,1	4,1	3,2			
Italia	4,4	5,0	4,5	6,3	4,7	4,3	3,8	3,7	4,3	5,6	4,8	3,5			
Brasile	4,3	4,0	4,2	5,4	4,4	3,8	4,2	4,5	4,0	5,6	4,5	3,5			
OCSE	4,9	5,3	5,1	6,3	5,2	4,7	4,7	4,6	5,2	4,7	4,8	4,4			
UE-15	5,0	5,7	4,9	6,4	5,3	4,8	4,5	4,6	5,5	4,8	5,1	4,6			
UE-27	4,7	5,1	4,9	6,2	5,1	4,6	4,5	4,4	5,1	4,3	4,6	4,0			
Italia: evoluzione del punteggio GCI nel tempo															
Punteggio (1-7)	3,7	4,0	4,7	6,5	4,6	4,3	3,5	4,0	4,3	5,7	4,7	3,4			
2006-2007	4,4	3,9	4,5	6,1	4,6	4,3	3,5	4,0	4,4	5,6	4,9	3,5			
2007-2008	4,4	3,9	4,5	6,0	4,4	4,2	3,6	3,9	4,5	5,6	5,0	3,4			
2008-2009	4,3	4,0	4,1	6,0	4,4	4,2	3,7	3,8	4,5	5,7	4,9	3,4			
2009-2010	4,4	4,9	4,5	6,3	4,6	4,2	3,8	3,7	4,1	5,6	4,8	3,4			
2010-2011	4,4	5,0	4,5	6,3	4,7	4,2	3,8	3,7	4,1	5,6	4,8	3,4			
2011-2012	4,4	5,0	4,5	6,3	4,7	4,2	3,8	3,7	4,3	5,6	4,8	3,5			

Più basso/peggiore | Medio | Più alto/migliore

Fonte: elaborazioni su dati WEF.

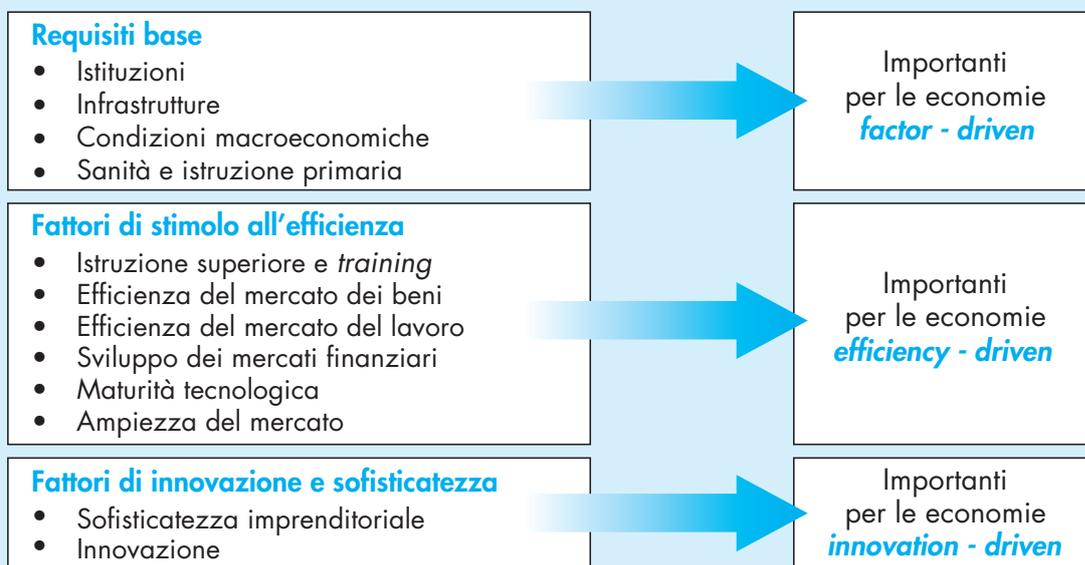
Inoltre, i buoni risultati raggiunti dal Paese nella sanità e nell'istruzione primaria (7^a) costituiscono un altro rilevante vantaggio competitivo.

La performance dell'Italia rispetto ai dodici pilastri può essere rappresentata in modo sinottico, sia nella comparazione internazionale sia nel corso del tempo, attraverso una rappresentazione a diverse sfumature di colore (Tabella 3.3). I toni più scuri indicano le aree in cui la performance è peggiore in termini di classifica (più vicina all'ultimo posto, cioè al 142°) e di punteggio (più vicino al minimo potenzialmente raggiungibile, pari a 1). Dall'altra parte dello spettro, i toni più chiari sono associati alle performance migliori in termini di classifica (più vicine alla prima posizione) e di punteggio (più vicino al massimo ottenibile, pari a 7).

La struttura dell'indice di competitività globale

Introdotta nel 2005, il GCI è diventato uno degli strumenti più apprezzati e utilizzati per misurare la competitività delle nazioni¹. L'indice GCI incorpora molti elementi che catturano i fondamentali microeconomici e macroeconomici della competitività delle nazioni. La competitività è definita come l'insieme di istituzioni, politiche e fattori che determinano il livello della produttività di un paese². A sua volta, la produttività influenza il livello di prosperità che può essere raggiunto.

I dodici pilastri dell'indice di competitività globale



¹ Il GCI è stato sviluppato da Xavier Sala-i-Martin della *Columbia University* in collaborazione con il *Center for Global Competitiveness and Performance* del *World Economic Forum*. Per la struttura e i pesi delle diverse variabili che lo compongono e per la loro definizione e le fonti da cui sono tratti i dati si rimanda alla metodologia contenuta nel *Global Competitiveness Report*, scaricabile dalla pagina www.weforum.org/GCR. Si vedano, in particolare p. 47 e p. 521 dell'edizione 2011-2012 (WEF, 2011a).

² Come appare chiaro dalla definizione, il concetto di competitività alla base del GCI include sia una componente statica sia una dinamica, perché la produttività determina non solo la capacità di un paese di sostenere un elevato livello di reddito, ma anche, attraverso il suo impatto sulla redditività degli investimenti, il potenziale di crescita nazionale.

Poiché la competitività è un fenomeno complesso, l'indice identifica dodici pilastri della competitività, che riflettono i fattori, variegati e connessi tra loro, che incidono sulle potenzialità di crescita e prosperità di lungo periodo. I dodici pilastri del GCI sono:

I pilastro: Istituzioni. La qualità delle istituzioni pubbliche e private, che include l'efficienza della pubblica amministrazione, il livello della sicurezza, la *corporate governance* e la percezione di equità e trasparenza delle istituzioni pubbliche.

II pilastro: Infrastrutture. La qualità e l'estensione delle infrastrutture, generali e specifiche, che includono strade, ferrovie, porti, trasporto aereo, elettricità e telefonia.

III pilastro: Condizioni macroeconomiche. La stabilità e la buona salute delle condizioni macroeconomiche, che includono il saldo del bilancio pubblico, il debito pubblico, l'inflazione, il tasso di risparmio nazionale, lo *spread* sul tasso di interesse e il *rating* del debito sovrano.

IV pilastro: Sanità e istruzione primaria. Il livello generale di salute della popolazione di un paese, la qualità dell'istruzione primaria e la facilità di accesso ad essa.

V pilastro: Istruzione superiore e formazione professionale. La qualità dell'istruzione secondaria e universitaria, la facilità di accesso a esse e la qualità della formazione *on-the-job*.

VI pilastro: Efficienza del mercato dei beni. Il livello della concorrenza, interna ed estera, in un dato mercato, e la qualità delle condizioni della domanda.

VII pilastro: Efficienza del mercato del lavoro. La flessibilità del mercato del lavoro e la misura in cui esso assicura l'allocazione efficiente della forza lavoro e l'uso dei talenti.

VIII pilastro: Sviluppo dei mercati finanziari. La misura in cui i mercati finanziari assicurano la disponibilità e la migliore allocazione del capitale.

IX pilastro: Maturità tecnologica. La diffusione delle tecnologie di informazione e comunicazione (ICT) e la capacità delle imprese di adottare e sfruttare le tecnologie per accrescere la loro produttività.

X pilastro: Ampiezza del mercato. La dimensione sia del mercato domestico sia del mercato delle esportazioni.

XI pilastro: Sofisticatezza imprenditoriale. A livello di impresa, il grado di sofisticatezza delle operazioni e delle strategie adottate e la presenza e lo sviluppo di *cluster* di imprese.

XII pilastro: Innovazione. Il potenziale della nazione di generare innovazione in modo endogeno.

Sottostante a questa struttura metodologica è l'idea che, sebbene tutte e dodici le categorie giochino un ruolo nel determinare la competitività di ogni paese, ognuna di esse lo fa in misura variabile, a seconda del grado di sviluppo economico del paese stesso. I fattori che guidano in modo cruciale la competitività evolvono lungo il sentiero di sviluppo di un'economia. In questo senso, il GCI si fonda su ben note teorie dei livelli di sviluppo, che classificano le economie all'interno di tre stadi: il primo, incentrato sui fattori di produzione (*factor-driven*); il secondo sull'efficienza (*efficiency-driven*); il terzo sull'innovazione (*innovation-driven*)³.

Nella fase iniziale, *factor-driven*, i paesi competono sulla base della loro dotazione di fattori di produzione - principalmente lavoro non qualificato e risorse naturali - e le loro economie si fondano spesso sullo sfruttamento di materie prime e/o sulla produzione manifatturiera di base. In questa fase, fattori critici per la competitività sono l'esistenza di istituzioni pubbliche e private efficienti (I pilastro), infrastrutture ben sviluppate (II pilastro), buoni fondamentali macroeconomici (III pilastro) e una forza lavoro in salute e scolarizzata (IV pilastro).

Quando i paesi avanzano allo stadio *efficiency-driven*, la loro competitività diventa sempre più incentrata sul buon funzionamento dei mercati dei fattori e sull'efficienza di processi e pratiche di produzione delle singole imprese. Elementi importanti in questa fase includono un'istruzione superiore e una formazione di qualità (V pilastro), efficienti mercati di beni e servizi (VI pilastro), un mercato del lavoro flessibile e ben funzionante (VII pilastro), mercati finanziari sofisticati (VIII pilastro), un ampio mercato interno e/o estero, che consenta economie di scala (IX pilastro), e la capacità di fare leva sulle tecnologie esistenti, in particolare modo l'ICT, all'interno del sistema di produzione nazionale (X pilastro).

Nello stadio più avanzato, *innovation-driven*, i paesi riescono a mantenere salari più alti e il relativo standard di vita solo se le loro imprese sono in grado di competere offrendo prodotti nuovi e unici. In questa fase, le imprese devono competere attraverso l'innovazione (XII pilastro) e la produzione di beni sempre nuovi e diversi, utilizzando i processi di produzione più sofisticati (XI pilastro).

I paesi sono assegnati ai diversi stadi di sviluppo in base al livello del loro PIL pro-capite, valutato al tasso di cambio di mercato, usato come *proxy* dei salari. Questo criterio è integrato da un secondo, che misura quanto il paese sia *factor-driven*, utilizzando come *proxy* la quota delle esportazioni di prodotti minerari sul totale delle esportazioni.

³. Per i dettagli si veda Sala-i-Martin et al. (2011).

Si assume che i paesi in cui le esportazioni di prodotti minerari pesano per più del 70% del totale siano, in larga parte, *factor-driven*.

L'approccio delle fasi di sviluppo è recepito dal GCI attribuendo un maggiore peso relativo ai pilastri più importanti per un paese, dato il suo livello di sviluppo. In altre parole, sebbene tutti i dodici pilastri contino in una certa misura per tutti i paesi, l'importanza relativa di ciascuno di essi dipende dal particolare stadio di sviluppo del paese. Per tenere in considerazione questo elemento, i pilastri sono suddivisi all'interno di tre sottoindici, ognuno dei quali svolge un ruolo critico in una particolare fase di sviluppo.

Il sottoindice dei requisiti base raggruppa i pilastri critici per i paesi nello stadio *factor-driven*. Il sottoindice dei fattori di stimolo all'efficienza include quelli critici per le economie *efficiency-driven*. E il sottoindice dei fattori di innovazione e sofisticatezza comprende quelli per i paesi nella fase *innovation-driven*. I pesi specifici attribuiti ai sottoindici a ogni stadio di sviluppo sono ottenuti tramite una regressione stimata con il metodo della massima verosimiglianza.

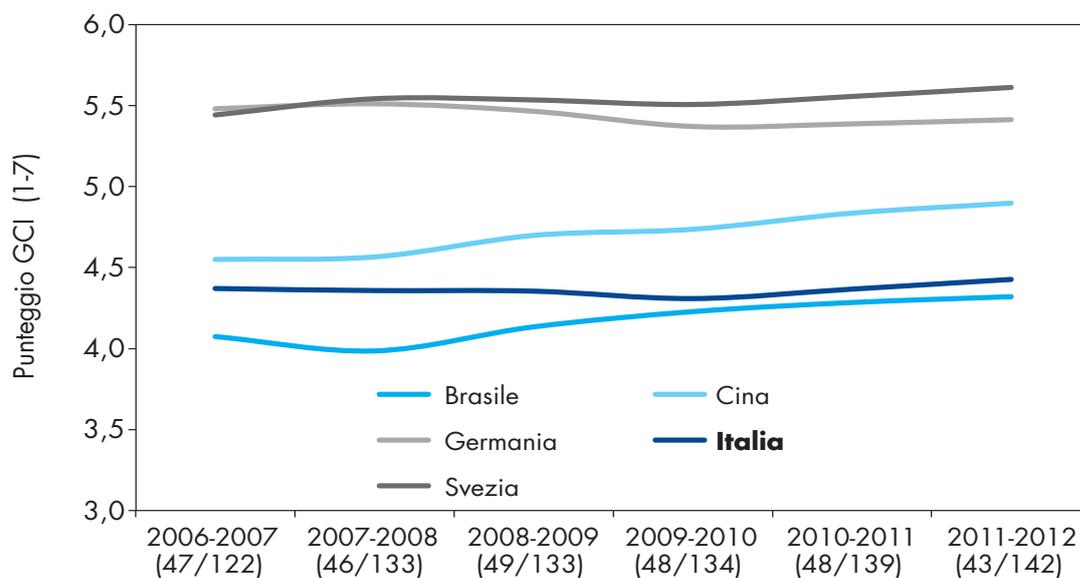
Il GCI è composto da 110 singoli indicatori e rappresenta una combinazione di dati statistici e dati tratti da indagini campionarie. I dati statistici catturano fattori quantitativi, come il tasso di inflazione, il debito pubblico o il tasso di iscrizione scolastica, e sono raccolti da organizzazioni internazionali, incluso l'FMI, la Banca Mondiale e varie agenzie dell'ONU. Dati raccolti e certificati a livello internazionale assicurano la comparabilità tra paesi. I dati tratti da indagini campionarie misurano fenomeni di natura più qualitativa o per i quali non esistono per molti paesi dati quantitativi, ma che sono tuttavia cruciali per avere un quadro completo della competitività. La maggior parte di questi dati proviene dall'*Executive Opinion Survey*, un'indagine condotta annualmente dal *World Economic Forum*. L'indagine ha raccolto le opinioni di 13.395 uomini d'affari in 142 Paesi nel 2011.

3.2 L'ITALIA NEI DODICI PILASTRI DELLA COMPETITIVITÀ

La competitività dell'Italia può essere scomposta in ognuno dei 12 pilastri del GCI¹. La performance dell'Italia nel GCI è rimasta relativamente stabile negli ultimi sei anni, costantemente ben al di sotto delle altre economie del G7. Inoltre, nello stesso periodo, l'Italia non è stata in grado di ridurre il differenziale di competitività con le più avanzate economie europee, al contrario di un gruppo di economie in via di sviluppo, tra cui il Brasile e la Cina, che sono nettamente migliorate (Grafico 3.1).

¹ Si rimanda alla tabella 3.5, in fondo al capitolo, per il profilo dettagliato della performance dell'Italia in ognuno dei 109 indicatori del GCI.

Grafico 3.1 - Italia ferma nella competitività globale (Posizioni e punteggi nel GCI)



Tra parentesi la posizione dell'Italia.

Fonte: elaborazioni su dati WEF.

La posizione in classifica dell'Italia appare particolarmente bassa, se paragonata alla sua performance brillante in alcuni dei più complessi aspetti della competitività, come, per esempio, la dimensione della catena del valore catturata dalle imprese italiane (7^a posizione), la buona capacità di innovazione (26^a) e la dimensione del mercato di riferimento ancora ampia, seppure in contrazione in termini relativi, sostenuta dalla forza delle esportazioni (15^a).

Sebbene molte economie avanzate non abbiano fatto registrare miglioramenti nella competitività durante l'attuale difficile periodo economico, l'Italia rimane ben lontana da esse.

Vediamo, ora, la performance dell'Italia per ciascun singolo pilastro che compone l'indice di competitività.

I pilastro: Istituzioni

Istituzioni trasparenti e ben funzionanti costituiscono la struttura che permette a tutti gli attori sociali - individui, imprese e governo - di interagire in modo efficiente, fare affari e creare ricchezza. L'attività economica non può svilupparsi nel vuoto, in assenza di un appropriato quadro istituzionale. La qualità delle istituzioni ha un grande impatto sulla competitività e sulla crescita. Influenza le decisioni di investimento e l'organizzazione della produzione e gioca un ruolo centrale nel modo in cui la società distribuisce i benefici e sopporta i costi delle strategie e delle politiche di sviluppo.

Il GCI identifica nella qualità delle istituzioni un requisito base per la competitività di un paese.

Il pilastro delle istituzioni ha due componenti. Il sottopilastro delle istituzioni pubbliche, che pesa per il 75% del punteggio complessivo, valuta sotto diversi aspetti la qualità e l'efficienza del contesto istituzionale nazionale. In particolare, sono presi in considerazione la protezione dei diritti di proprietà, gli standard di etica pubblica e l'efficienza della pubblica amministrazione e anche la situazione della sicurezza nel paese. Il sottopilastro delle istituzioni private misura, invece, la qualità dell'etica imprenditoriale e la trasparenza delle responsabilità all'interno dell'impresa.

L'Italia si posiziona all'88° posto in questo pilastro, con un punteggio di 3,6 su una scala da 1 a 7, dove 7 rappresenta il punteggio massimo. Le istituzioni italiane sono in ritardo non solo rispetto a quelle dei paesi più virtuosi, come i paesi scandinavi, Singapore (1°) e la Nuova Zelanda (3^a), ma anche rispetto a quelle di molti paesi in via di sviluppo come l'India (69^a) e la Malesia (30^a).

Istituzioni pubbliche

In un'area che presenta numerose debolezze, quella più preoccupante riguarda l'inefficienza della pubblica amministrazione: l'Italia occupa il 137° posto nell'indicatore che misura la necessità di miglioramenti nell'efficienza della PA al fine di garantire migliori condizioni alle imprese.

Un altro segnale preoccupante in questa area viene dal peso delle regole. L'Italia si posiziona particolarmente in basso per il costo della regolamentazione (140^a su 142, davanti solamente ad Angola e Brasile) e la mancanza di trasparenza nelle decisioni di *policy* governative (135^a).

Particolarmente indicativo è il risultato del primo indicatore. Il basso punteggio dell'Italia, pari a 2,1, è inferiore di più di 3,5 punti (su 7) rispetto a quello di Singapore (il paese migliore con 5,6) e di 2,3 punti rispetto a quello della Finlandia (il paese migliore nell'Area euro e 11° assoluto, con 4,4). Ciò evidenzia l'ampiezza del ritardo competitivo dell'Italia a causa della regolamentazione e della burocrazia.

Questa valutazione è anche confermata dalle risposte date dai manager alla richiesta di stilare una graduatoria dei vincoli più seri affrontati dalle imprese nel Paese. Al primo posto come fattore più problematico per il fare impresa in Italia si piazza la burocrazia. È considerato particolarmente oneroso far fronte agli obblighi amministrativi (come permessi e regolamentazioni) e, dopo ogni cambiamento della regolamentazione, è estremamente difficile ottenere informazioni sull'applicazione delle nuove regole.

Un altro aspetto negativo per le condizioni in cui operano le imprese italiane è dato dall'amministrazione della giustizia. Nei paesi dove i contratti non sono fatti rispettare efficacemente, gli individui sono più propensi a fare affari unicamente all'interno della cerchia ristretta delle loro conoscenze personali o delle persone di cui hanno fiducia (parenti e

amici). Ciò limita l'ingresso di nuovi soggetti nel mercato e l'introduzione di innovazioni nei processi e nei prodotti.

In base ai dati del rapporto *Doing Business* della Banca Mondiale (2012a), imporre l'esecuzione di un contratto in Italia richiede 1.210 giorni (158° posto su 183 economie valutate dalla Banca Mondiale) ed è inoltre molto inefficiente il processo di composizione di una controversia, sia tra imprese (133° su 142 economie valutate dalla *Executive Opinion Survey*) sia tra imprese e governo (125° su 142).

Nonostante queste problematiche siano rimaste per molti anni al centro del dibattito politico, il fatto che tuttora non sia stato attuato un efficace insieme di riforme scoraggia lo spirito imprenditoriale delle imprese italiane. In aggiunta ai vincoli burocratici imposti alle imprese, le istituzioni pubbliche italiane sono accusate di spendere in modo inefficiente i fondi pubblici (114° posto). In questo indicatore l'Italia è davanti solo a quelle poche economie, relativamente avanzate, che hanno incontrato significative difficoltà di finanza pubblica in anni recenti, come la Grecia (131^a), l'Argentina (132^a) e il Portogallo (137°).

Di certo, è importante notare che la gestione irresponsabile delle finanze pubbliche e l'elevata spesa pubblica si sono protratte per decenni, per opera di un'amministrazione dopo l'altra, a prescindere dal colore del partito politico al potere.

La recente attenzione alla situazione macroeconomica e politica dell'intera zona europea ha posto maggiore enfasi sulla risoluzione del problema. Tuttavia l'implementazione di una efficace strategia per ridurre il costo del settore pubblico è particolarmente difficile, perché composta da numerosi fattori.

Una spesa pubblica inefficiente riduce la possibilità di investimento in fattori che aumentano la produttività, come l'istruzione e le infrastrutture, e allo stesso tempo rende più complesso sostenere il sistema di *welfare* del Paese.

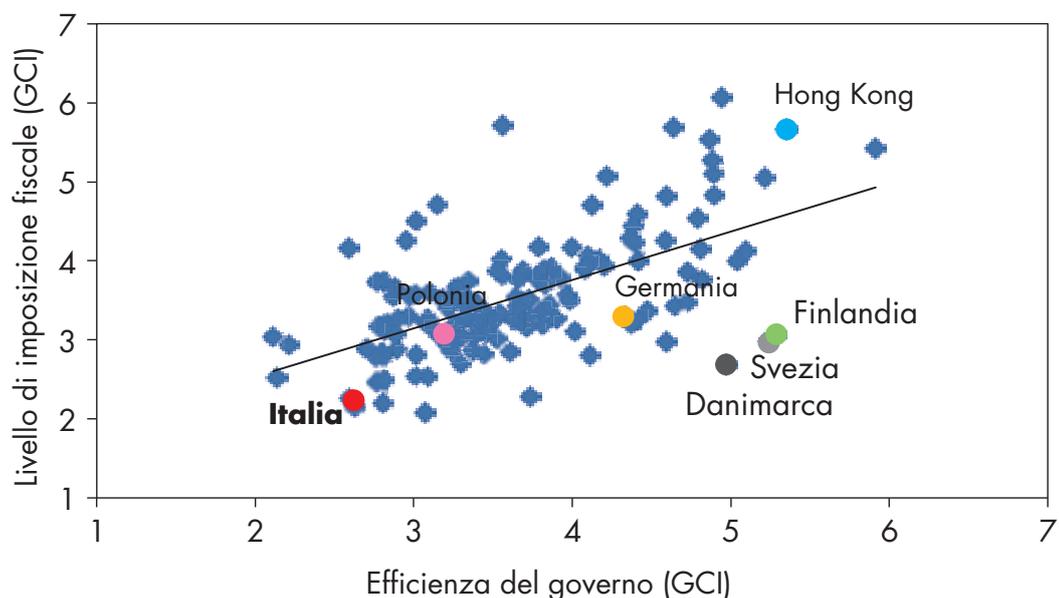
I paesi con elevata spesa pubblica sociale, finanziata da una elevata imposizione fiscale, richiedono l'esistenza di istituzioni in grado di allocare le risorse in modo efficiente (Grafico 3.2). Per essere competitivi, conta il modo in cui il denaro pubblico viene speso: paesi come la Svezia, trasparenti ed efficienti nella spesa del settore pubblico per i servizi più importanti, riescono a essere competitivi nonostante un carico fiscale pari al 46% del PIL² e un livello complessivo della tassazione a carico delle imprese superiore al 50% dei profitti³.

Allo stesso tempo, se un governo spende in modo inefficiente, diventa più difficile sostenere un sistema basato sul modello sociale europeo, perché l'imposizione fiscale assorbe risorse

² Per maggiori dettagli Banca d'Italia (2011).

³ Si veda Banca Mondiale (2012b).

**Grafico 3.2 - Il «cattivo governo» si paga
(Punteggi GCI)**



Fonte: elaborazioni su dati WEF.

dal sistema e riduce le possibilità di investimento delle imprese, rendendo più difficile il mantenimento di un costoso sistema di *welfare*.

Infine, in Italia è anche motivo di preoccupazione la relativa mancanza di sicurezza (87° posto). La principale fonte di insicurezza è data dal crimine organizzato (132ª posizione), che si traduce in costi elevati per le imprese. La presenza di organizzazioni criminali impone costi elevati alle imprese, specialmente attraverso l'attività di racket e la perversa gestione degli appalti pubblici (in particolare nei settori delle costruzioni e del riciclaggio dei rifiuti⁴).

Istituzioni private

Così come le istituzioni pubbliche, anche le istituzioni private sono un fattore critico per la competitività nazionale.

La performance dell'Italia nel sottopilastro delle istituzioni private, che pesa per il 25% del punteggio complessivo nel pilastro istituzioni, è in leggera discesa negli ultimi anni e di conseguenza il Paese si colloca in basso, all'86° posto, nell'edizione di quest'anno. Il basso grado di responsabilità dei manager nei confronti degli investitori (120° posto) e la limitata protezione degli interessi degli azionisti di minoranza (112°) giocano un ruolo principale nello spingere giù il punteggio dell'Italia.

⁴ Ministero dell'Interno (2010).

I risultati di questi indicatori riflettono lo stato della cultura di *corporate governance* in Italia, sensibilmente meno sviluppata rispetto ad altre economie competitive, come la Svezia (1^a in entrambi gli indicatori). Anche le piccole dimensioni delle imprese e il limitato utilizzo del mercato azionario contribuiscono alla debolezza della struttura di *corporate governance* di molte imprese italiane.

Inoltre, la comunità degli imprenditori italiani ritiene che il comportamento delle imprese non risponda sufficientemente a criteri etici nei rapporti con i pubblici ufficiali e con le altre imprese. L'Italia è 79^a (con un punteggio di 3,7) in questo indicatore, mentre i paesi scandinavi e la Germania rientrano nelle prime 15 posizioni, con un punteggio di almeno 5,9.

Il pilastro: Infrastrutture

Infrastrutture estese e ben funzionanti giocano un ruolo fondamentale nel potenziare le prospettive di crescita di un'economia. Sia l'estensione, sia la qualità delle infrastrutture sono importanti per accrescere la produttività del settore privato e il tasso di investimento, con particolare riferimento al funzionamento adeguato di strade, ferrovie, porti e trasporto aereo, così come alla stabile erogazione dell'energia e fornitura dei servizi dei *network* di telecomunicazione. Infrastrutture efficienti contribuiscono a ridurre le disuguaglianze perché, tra i vari vantaggi, connettono comunità povere con mercati importanti, permettono ai bambini in aree remote di frequentare la scuola, consentono l'accesso a strutture igieniche e acqua potabile.

Le infrastrutture italiane hanno registrato un lieve miglioramento nel corso del tempo, anche se permangono significative differenze tra regioni che riducono la valutazione complessiva del Paese in quest'area.

L'Italia si posiziona al 32^o posto in questo pilastro. Con un punteggio di 5,0 si trova in posizione simile a paesi come Irlanda, Israele e Norvegia e offre un discreto servizio nei trasporti e nelle comunicazioni, ma resta ancora indietro a molte altre economie avanzate, come la Germania (2^a), la Francia (4^a) e la Corea del Sud (9^a) (ma anche la Spagna, 12^a, e la Svezia, 13^a), munite di una rete infrastrutturale che meglio risponde alle proprie esigenze competitive.

Stime dell'OCSE mostrano come il gap infrastrutturale italiano con gli altri paesi europei ha un impatto diretto sui costi di trasporto nazionale, che rappresentano un chiaro svantaggio competitivo per il Paese⁵.

Per questo motivo, sono estremamente necessari ulteriori investimenti, specialmente nel Sud Italia, per colmare il gap con i paesi più competitivi in questo pilastro, come la Germania (che ha un punteggio più alto di quasi il 30%).

⁵ Si veda OCSE (2007).

La qualità dei porti (81^a) risalta come la principale area che necessita di ulteriori miglioramenti, allo scopo di fare maggiore leva sull'estensione delle zone costiere e del commercio navale italiani. Nonostante i lievi miglioramenti a partire dal 2007 (sia in termini assoluti sia in termini relativi), gli investimenti non sono stati sufficienti a tenere il passo degli incrementi degli standard internazionali.

Uno studio della Banca d'Italia⁶ mostra che, pur occupando una posizione strategica, i porti italiani sono penalizzati dalla inadeguata integrazione con il trasporto via terra (specialmente con il sistema ferroviario), dalle caratteristiche dei porti (per esempio la minore profondità del fondale marino, che non consente l'attracco alle navi container più grandi), e dalla minore affidabilità della logistica, delle operazioni di carico e scarico e dei servizi burocratici offerti dalle autorità portuali.

La qualità del sistema stradale italiano è sensibilmente migliore (59^a), pur rimanendo di medio livello e limitata dall'uso eccessivo del trasporto su strada rispetto a quello ferroviario. Questo comporta la congestione della rete, soprattutto attorno ai nodi centrali. Anche la qualità del sistema ferroviario ottiene una valutazione intermedia (43^a), che suggerisce la necessità di miglioramenti anche in questo campo.

Il trasporto aereo è giudicato come il sistema di trasporto più efficiente in Italia in termini sia di quantità (14^o come numero di posti disponibili per chilometro) sia di qualità (con un punteggio di 4,6 su 7). Sono tuttavia necessari ulteriori sforzi per raggiungere il livello dei paesi migliori (come la Germania, al 6^o posto in termini di qualità, con un punteggio di 6,5), per favorire non solo il trasporto dei beni, ma anche l'importante industria del turismo.

Un quadro più positivo proviene dalla qualità della rete elettrica, che è migliorata nel corso del tempo e, con un punteggio di 5,7, non rappresenta un ostacolo alla crescita. Anche la rete delle telecomunicazioni è in linea con quella delle economie più avanzate; in particolare, è alta la penetrazione della telefonia mobile (135,4 abbonamenti per 100 abitanti).

III pilastro: Condizioni macroeconomiche

La stabilità delle condizioni macroeconomiche è importante per fare impresa e, di conseguenza, per la competitività del Paese nel suo complesso. Pur essendo certamente vero che la stabilità macroeconomica non è in grado, di per sé, di aumentare la produttività di una nazione, è altresì noto che il disordine macroeconomico danneggia l'economia. Un'elevata spesa per interessi spiazza gli investimenti pubblici più produttivi. Il ricorso continuato a deficit di bilancio riduce la capacità del governo di reagire alle fluttuazioni del ciclo economico. Le imprese non possono operare in modo efficiente in presenza di tassi di inflazione fuori controllo. Il pilastro delle condizioni macroeconomiche include sei indicatori: il pareggio di bilancio perseguito dal governo, il debito pubblico, l'inflazione, il tasso di rispar-

⁶ Per maggiori dettagli Beretta et al. (2009).

mio nazionale, lo *spread* sul tasso di interesse e il *rating* del debito sovrano. Tutti insieme, questi indicatori rappresentano il 12% del punteggio complessivo dell'Italia nel GCI.

Nel corso degli ultimi dieci anni, la situazione macroeconomica italiana è peggiorata gradualmente ma senza soluzione di continuità.

Il governo non ha mai raggiunto il pareggio di bilancio negli ultimi vent'anni; al contrario, i ripetuti deficit hanno contribuito nel corso del tempo a cumulare l'attuale livello, eccessivamente alto, del debito pubblico, ormai salito oltre il 119% del PIL (relegando l'Italia al 138° posto su 142 in questo indicatore). Sebbene anche altri paesi avanzati abbiano accumulato alti livelli di debito pubblico (per esempio, 80% in Germania e 91,6% negli Stati Uniti), l'Italia è una delle pochissime economie avanzate (insieme a Giappone e Grecia) ad avere un livello del debito superiore al 100% del PIL.

Nonostante il saldo primario sia stato generalmente in surplus ad eccezione degli anni della grande recessione, l'elevata spesa per interessi sul debito ha reso complicata l'operazione di riduzione del suo livello complessivo.

L'adozione dell'euro ha inizialmente migliorato la finanza pubblica italiana, attraverso la riduzione dei tassi di interesse e di conseguenza del costo del servizio del debito pubblico, che è sceso da oltre il 10% a poco più del 5% del PIL, contribuendo così a una fase temporanea di lenta riduzione del debito fino al 104% del PIL nel 2003. Inoltre, pur limitando la politica monetaria italiana e la flessibilità del tasso di cambio, l'euro ha favorito il contenimento dell'inflazione, che, raggiunto il 6,5% appena prima della decisione presa nella Conferenza Intergovernativa di Madrid del 1995 di adottare un'unica moneta comune (come stabilito dal Trattato di Maastricht), è poi scesa su livelli più in linea con il *target* della Banca centrale europea, pari al 2% negli anni recenti.

Tuttavia, l'effetto della riduzione dei tassi d'interesse sull'andamento complessivo del deficit non è stato consolidato dal controllo della spesa pubblica, che avrebbe potuto condurre alla diminuzione del debito accumulato negli anni passati.

La crisi finanziaria e i connessi effetti sul bilancio pubblico hanno ulteriormente esacerbato le difficoltà di controllo dei conti pubblici, alimentando un nuovo trend di crescita del rapporto tra debito pubblico e PIL.

Tale elevato livello del debito pubblico riduce la competitività italiana attraverso due canali. In primo luogo, le risorse necessarie a finanziare l'elevata spesa per interessi sono sottratte al sistema economico e dirottate lontano da investimenti produttivi come quelli in infrastrutture e in ricerca. In secondo luogo, il costo del debito impone ancora un'elevata pressione fiscale (sopra il 45% del PIL nel 2013), riducendo così le opzioni di politica fiscale per stimolare la crescita.

Anche la significativa ampiezza dell'economia sommersa riduce le entrate fiscali. L'Italia è all'80° posto nell'*Executive Opinion Survey* per quanto riguarda il livello di attività economica irregolare: un risultato simile a quello di Grecia e India.

È dunque necessario migliorare l'efficienza della spesa pubblica e ridurre la dimensione dell'economia sommersa per ricostruire una solida finanza pubblica e liberare così le risorse indispensabili per gli investimenti finalizzati alla crescita.

Inoltre, la capacità del sistema di generare risparmio è bassa (16,7%, 94° posto) e in discesa dal 2005. Il risparmio riflette la capacità di un paese di allocare fondi domestici per il servizio dei debiti e il finanziamento degli investimenti. Perciò la discesa del risparmio, insieme con il deterioramento della finanza pubblica, mina ancora di più la solidità finanziaria dell'Italia, come testimoniato dall'abbassamento del *rating* del suo debito. Per esempio, il *rating* del debito pubblico elaborato da *Institutional Investor* colloca l'Italia al 28° posto nel 2011, tre posizioni più in basso di due anni fa (con un punteggio di 76,4 nel 2011, da 78,5 nel 2009), mostrando così che gli osservatori internazionali ritengono che la situazione economica complessiva stia diventando meno sostenibile.

Alto livello del debito, bassa crescita, limitate possibilità di reagire alla crisi, in combinazione con istituzioni inefficienti, hanno determinato una situazione macroeconomica particolarmente difficile, alla base della recente crisi politica.

In questo contesto, diventa essenziale la riduzione della spesa pubblica per diminuire il peso del debito e liberare risorse per ristabilire la fiducia e stimolare la crescita.

IV pilastro: Sanità e istruzione primaria

Il quarto e ultimo pilastro che compone il sottoindice dei requisiti base include la sanità e l'istruzione primaria e pesa per il 12% del punteggio complessivo nel GCI. La buona salute della popolazione, e quindi dei lavoratori, è vitale per la competitività e la produttività di un paese. Un carente servizio sanitario causa costi significativi alle imprese, perché lavoratori in cattive condizioni di salute sono spesso assenti o comunque meno efficienti.

Oltre alla sanità, questo pilastro prende in considerazione i risultati ottenuti dall'istruzione di base e la sua qualità. I lavoratori che hanno ricevuto una scarsa istruzione formale spesso sono in grado di eseguire solo semplici lavori manuali e si adattano con difficoltà molto maggiore a processi e tecniche di produzione più avanzati. Perciò la mancanza di istruzione di base può diventare un freno per lo sviluppo imprenditoriale, poiché le imprese hanno difficoltà a risalire lungo la catena del valore verso la produzione di beni più sofisticati e di maggiore valore e i lavoratori non riescono a ottenere occupazioni remunerative.

La performance dell'Italia in questo pilastro è piuttosto buona (20^a con un punteggio di 6,3) e offre un vantaggio competitivo per il Paese, anche se c'è spazio per ulteriori miglioramenti.

L'Italia fa parte dei paesi più virtuosi nella sanità (7^a con un punteggio di 6,9) e offre un'aspettativa di vita tra le più alte al mondo (8^a con 81,4 anni di vita attesi alla nascita).

Per quanto riguarda l'istruzione primaria, il Paese assicura l'accesso universale all'istruzione formale di base e come qualità si posiziona al 42° posto (con un punteggio di 4,5), poco sotto alla Germania (36^a), mentre il gap con altre economie avanzate è leggermente più ampio. La Corea del Sud e la Svezia sono rispettivamente 22^a (5,0) e 18^a (5,1).

L'Italia trarrebbe dunque beneficio da un miglioramento nella qualità dell'istruzione anche al livello di base, appianando in tal modo differenze regionali e istituzionali.

Nel 2006, l'Unione Europea ha sviluppato e pubblicato un quadro di riferimento europeo che definisce le competenze chiave dell'istruzione scolastica (Unione Europea, 2006). La lista evidenzia otto aree di competenze rilevanti per lo sviluppo personale, l'inclusione sociale, la cittadinanza attiva e l'occupazione.

Esse sono: la comunicazione nella madrelingua, la comunicazione in lingue straniere, la competenza matematica e le competenze di base in campo scientifico e tecnologico, la competenza digitale, imparare ad imparare, le competenze sociali e civiche, il senso di iniziativa e di imprenditorialità, la consapevolezza e l'espressione culturali.

Questi obiettivi non sono stati del tutto recepiti dal sistema dell'istruzione italiano. I test PISA dell'OCSE degli studenti italiani di 15 anni di età mostrano che le loro capacità di scrittura e matematiche sono inferiori alla media OCSE. Nel 2009 gli studenti italiani hanno ottenuto un punteggio di 486 nella capacità di lettura e di 483 in matematica, rispetto a una media OCSE di 493 e 496, rispettivamente. Le economie asiatiche ottengono i risultati migliori. La Corea del Sud, per esempio, è tra i primi in entrambe le prove, con un punteggio di 539 (lettura) e 546 (matematica).

Secondo alcuni osservatori, inoltre, il sistema scolastico italiano è più orientato alla teoria e alla memorizzazione a discapito della creatività, dell'imprenditorialità e della capacità di apprendimento.

V pilastro: Istruzione superiore e training

L'istruzione superiore e la formazione professionale formano il primo dei sei pilastri che costituiscono il sotto-indice dei fattori di stimolo all'efficienza, ciascuno dei quali conta per il 7% del punteggio complessivo dell'Italia nel GCI. Nel loro insieme, queste sei categorie rappresentano importanti volani della produttività anche per le economie avanzate. In particolare, data la struttura industriale ed economica dell'economia italiana, gli stimoli all'efficienza sono variabili chiave per la sua crescita.

L'accesso a un'istruzione superiore di qualità e alla formazione è cruciale per le economie che vogliono ampliare la catena del valore delle loro produzioni e pone le basi per avere

un sistema ben oliato per l'innovazione. Per le economie avanzate, che si basano sulla conoscenza, è essenziale poter disporre di un bacino di lavoratori bene istruiti, che siano in grado di adattarsi rapidamente alle loro mutevoli condizioni.

Questo pilastro considera i tassi di iscrizione alla scuola secondaria e all'università e anche la qualità dell'istruzione così come è percepita dalla comunità imprenditoriale. Anche il ricorso alla formazione del personale è preso in considerazione, data l'importanza della formazione professionale e continua *on-the-job* per assicurare un costante affinamento delle competenze dei lavoratori.

Il quadro italiano in questa area non è univoco: in positivo, l'Italia offre a molti giovani l'accesso a un'istruzione superiore (è 18ª con un punteggio di 6,1); tuttavia, c'è molto spazio per migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione ricevute (120ª).

In questo contesto non è forse sorprendente che l'istruzione superiore e il sistema universitario siano stati al centro di grande attenzione da parte dei media e del dibattito politico italiani negli ultimi dieci anni. Sono state introdotte alcune riforme allo scopo di migliorare la facilità di accesso e la qualità dell'istruzione, più in linea con gli standard europei.

Grazie a molteplici riforme, è aumentata la percentuale degli studenti che completano gli studi e si è ridotto il tempo impiegato. Nel *Factbook* 2010, l'OCSE (2010b) riporta che la percentuale degli studenti che si laureano nei tempi attesi è aumentata dal 19% nel 2000 al 35% nel 2007, avvicinandosi al livello degli Stati Uniti (36%) e della Svezia (39,9%) e superando quello della Germania (23,4%).

Tuttavia, la qualità dell'istruzione è ancora mediocre (68° posto) e non è migliorata dal 2005. Ciò indica che le recenti riforme non si sono ancora tradotte in un aumento della capacità complessiva del sistema dell'istruzione di rispondere alle esigenze di un'economia competitiva (88° posto).

Sono molto poche le università italiane che si posizionano in alto nelle graduatorie internazionali, perché la loro organizzazione, la mancanza di meritocrazia nel processo di selezione degli insegnanti e la bassa predisposizione alla ricerca spingono alcuni degli studiosi e dei ricercatori più bravi a lasciare il Paese. Inoltre, come nel caso del sistema di istruzione primaria, si ritiene che le università italiane non stimolino la creatività degli studenti e non li forniscano degli strumenti necessari al mercato del lavoro.

Il dibattito sulla riorganizzazione dell'università è in corso. Fondamentali aspetti sono il finanziamento pubblico alle università, pubbliche e private, il costo delle tasse universitarie e la riorganizzazione del sistema nazionale con la creazione di «centri di eccellenza», mantenendo fermo allo stesso tempo il principio dell'«accesso a tutti». Riforme in questa area che si traducano in miglioramenti tangibili della qualità sono critiche per aumentare la competitività dell'Italia, dal momento che le economie avanzate necessitano di estesi sistemi di

istruzione di alta qualità che formino ricercatori di prima classe, scienziati e leader, e garantiscano un alto livello di innovazione. Allo stesso tempo, aumentare la produttività della forza lavoro a tutti i livelli, con abilità sempre rinnovate per fare fronte ai bisogni di un'economia globale in rapida evoluzione, è di primaria importanza per ogni economia basata sulla conoscenza, Italia inclusa.

VI pilastro: Efficienza del mercato dei beni

Un efficiente mercato dei prodotti genera la giusta composizione di beni e servizi, dato il vincolo della domanda e dell'offerta, e assicura che questi prodotti siano scambiati nel modo più efficace all'interno dell'economia. Una sana competizione, sia domestica sia estera, è uno stimolo importante per l'efficienza del mercato e quindi per la produttività, perché seleziona le imprese più efficienti, che producono beni richiesti dal mercato. Le migliori condizioni possibili per lo scambio dei beni promuovono la competizione, richiedono regole che non gravino sull'operato degli imprenditori e un livello di tassazione che non scoraggi la creazione di nuove imprese e non metta in pericolo la sopravvivenza di quelle già esistenti. Inoltre, l'efficienza del mercato dipende dalle condizioni della domanda, per esempio il grado di sofisticatezza dei compratori.

L'Italia ottiene una valutazione intermedia riguardo all'efficienza del mercato dei beni, posizionandosi al 59° posto in questo pilastro. Il suo punteggio, pari a 4,3, è ancora sotto la media europea, dietro a grandi ed efficienti economie come la Germania (4,8, 26^a), la Corea del Sud (4,6, 37^a), la Francia (38^a), e anche a economie un po' meno efficienti come quella della Polonia (52^a).

Tra i punti di forza, l'Italia non soffre della presenza di egemonie di mercato da parte di un gruppo ristretto di imprese, e si posiziona al 10° posto in questa area, dove i manager segnalano alcuni progressi nel corso degli ultimi anni. Ciò è forse legato agli sforzi fatti per rendere più facile avviare un'impresa nel Paese, tanto che la Banca Mondiale stima che il numero di giorni necessari per l'avviamento si è più che dimezzato, da 13 a 6, a partire dal 2007, posizionando l'Italia al 13° posto.

Inoltre, consumatori sofisticati ed esigenti (qui l'Italia si piazza 32^a) introducono disciplina ed efficienza nel mercato, perché nelle loro decisioni di acquisto prendono in considerazione elementi sia di costo sia di qualità, non solo il prezzo assoluto.

Tuttavia, anche se l'Italia dispone di alcuni punti di forza competitiva in quest'area, l'efficienza complessiva del suo mercato è stata limitata da un certo numero di importanti debolezze strutturali e persistenti.

Per cominciare, nonostante il recente miglioramento dovuto a riduzioni delle tariffe, la concorrenza estera rimane imbrigliata (85° posto), riducendo la sua forza disciplinante della competizione sui mercati.

La tassazione resta uno dei principali svantaggi competitivi. L'Italia è 132^a per la pressione fiscale totale e, ancora più significativamente, 139^a in termini di impatto distorsivo della tassazione sul lavoro e sull'investimento nel Paese.

Per quanto l'elevato livello di tassazione non comprometta necessariamente, di per sé, la competitività complessiva di un paese, come descritto nella sezione precedente dedicata alle condizioni macroeconomiche, nel contesto italiano, caratterizzato da inefficienze istituzionali e di mercato, esso penalizza le imprese e la competitività generale. Il livello delle tasse è valutato come eccessivamente gravoso mentre le entrate fiscali non sono utilizzate in modo efficiente.

Il gap tra l'imposizione fiscale in Italia rispetto a un gruppo selezionato di paesi esteri è significativo (Tabella 3.4). In effetti, il suo livello per le imprese è di ben 15 punti percentuali superiore a quello della Svezia, che tradizionalmente ha una tassazione elevata per finanziare un generoso sistema di *welfare*, ed è doppio rispetto a quello della vicina Svizzera.

**Tabella 3.4 - Per le imprese italiane il prelievo più alto dal fisco
(Valori %)**

	Totale	Sui profitti	Lavoro e contributi	Altro	Sui beni e servizi	Reddito, profitti e capital gain
	In % dei profitti (2010)				In % delle entrate (2009)	
Danimarca	27,5	20,1	3,6	3,8	36,5	44,7
Corea del Sud	29,6	15,1	13,0	1,5	25,9	28,4
Svizzera	30,0	8,9	17,5	3,6	25,8	24,2
Polonia	43,6	17,4	23,6	2,6	37,4	14,5
Germania	46,7	19,0	21,8	5,9	24,2	16,5
Svezia	52,8	15,7	35,5	1,6	36,7	11,0
Brasile	67,1	22,4	40,9	3,8	33,0	30,2
Italia	68,4	22,8	43,4	2,2	19,9	32,2

La definizione delle tasse è uniforme. Per esempio la tassa sul reddito, sui profitti e la tassa sul reddito di impresa rientrano tutte come tasse sul reddito.

Fonte: elaborazioni su dati Banca Mondiale.

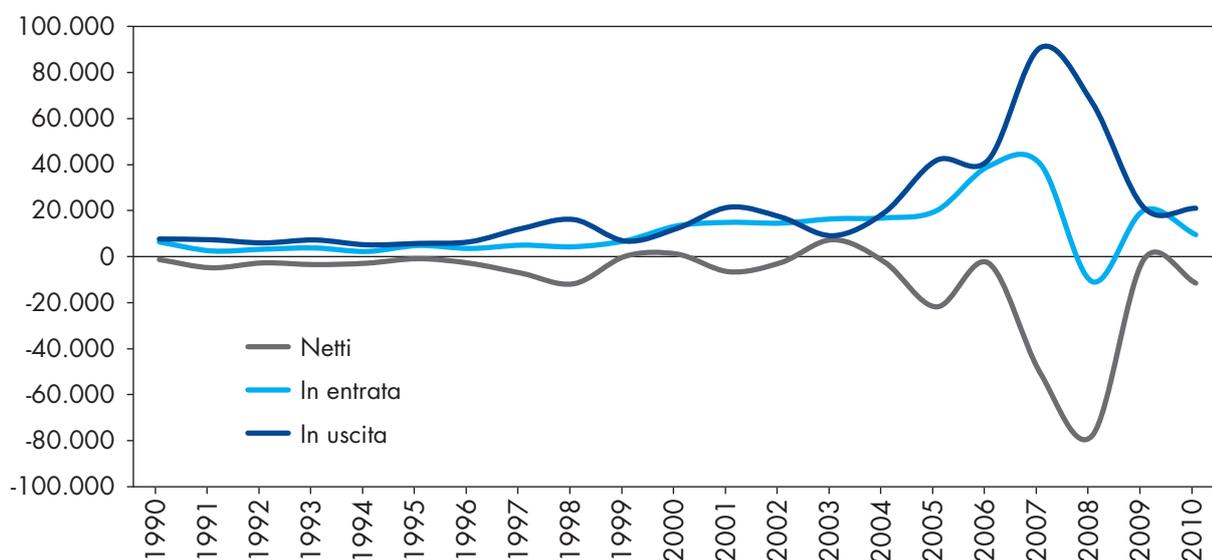
Nella comparazione internazionale, l'imposizione fiscale sul lavoro è tra quelle più gravose. Questo, insieme alla rigidità del mercato del lavoro (discussa in seguito), ha un rilevante effetto di disincentivo all'espansione imprenditoriale e all'occupazione.

D'altra parte, la tassazione di beni e servizi, più bassa che in altri paesi, incoraggia il consumo a scapito del risparmio, frenando la formazione di capitale. Inoltre, la natura distorsiva dell'imposizione fiscale è ulteriormente esacerbata dall'alto livello di evasione, che

aggrava l'onere sulle spalle delle imprese in regola con il fisco. Una riduzione significativa del sommerso, quindi, non solo porterebbe benefici alle finanze pubbliche (come menzionato nell'analisi del pilastro della condizione macroeconomica), ma consentirebbe anche di ridurre le aliquote fiscali.

La tassazione ha anche l'effetto di disincentivare gli investimenti diretti esteri (IDE), già ostacolati dalla complessità delle regole (118° posto). Secondo le statistiche dell'UNCTAD, il flusso di IDE in entrata è inferiore a quello in uscita, e quindi il bilancio netto negativo segnala che le opportunità di investimento all'estero sono più attraenti (Grafico 3.3).

Grafico 3.3 - IDE netti costantemente in rosso
(Italia, investimenti diretti esteri, milioni di dollari a prezzi correnti)



Fonte: elaborazioni su dati UNCTAD.

Di conseguenza, l'inefficienza del mercato italiano, unita alle altre mancanze nelle condizioni del fare impresa, frena la formazione di capitale, sia interna sia estera. Passi avanti in questo ambito sarebbero importanti per favorire la competitività e la crescita dell'Italia.

VII pilastro: Efficienza del mercato del lavoro

Il corretto funzionamento del mercato del lavoro è un fattore critico che assicura che i lavoratori siano utilizzati nel modo più efficiente per il sistema economico e siano incentivati a impegnarsi al massimo. Un efficiente mercato del lavoro garantisce infatti un rapporto chiaro tra incentivi al lavoratore e impegno profuso.

Questa è un'area critica per l'Italia. Il mercato del lavoro è tradizionalmente rigido e caratterizzato da una struttura duale che distingue tra «insider», che beneficiano di un contratto

di lavoro a tempo indeterminato, caratterizzato da un alto livello di protezione e difeso da sindacati forti, e «*outsider*», che o restano disoccupati oppure trovano lavoro con contratti molto meno vantaggiosi o all'interno dell'ampio mercato del sommerso (stimato per il 2009 pari a circa il 20% dell'intera economia⁷), in totale assenza di garanzie.

Questa rigidità ha comportato tassi di disoccupazione relativamente elevati (compresi tra il 7% e il 12% della forza lavoro a partire dal 1980⁸), specialmente tra i giovani (con un tasso di disoccupazione storicamente sopra il 20%), i quali faticano ad entrare nel mondo del lavoro.

In aggiunta a ciò, i contratti di lavoro temporanei, introdotti recentemente allo scopo di facilitare l'entrata dei giovani nel mercato del lavoro, hanno comportato una divaricazione nelle condizioni rispetto alla forma contrattuale dei lavoratori *insider*, senza intaccare durvolmente l'elevato tasso di disoccupazione per i giovani di età compresi tra i 15 e i 24 anni e senza riformare il sistema nel suo complesso.

Infatti, secondo il FMI i nuovi contratti a tempo determinato hanno avuto un "impatto negativo sulla formazione di capitale umano, aumentando il *turnover* e riducendo gli incentivi di investimento in formazione del personale" e hanno allargato il gap tra *insider* e *outsider* (FMI, 2011a). In questo contesto, il mercato del lavoro nel suo complesso rimane rigido, le disuguaglianze aumentano e i salari sono potenzialmente "meno sensibili agli shock" perché gli *insider*, sentendosi più protetti, sono meno propensi a rinunciare a vantaggi retributivi. L'Italia si trova al 123° posto nel pilastro del GCI che misura l'efficienza del mercato del lavoro. Tale risultato riflette l'inefficienza dell'attuale struttura del mercato sia in termini di flessibilità (112°) sia per la valorizzazione del talento (116°).

Flessibilità

L'Italia è in ritardo non solo rispetto alle economie più efficienti (come la Svizzera, 1^a), ma anche rispetto alle economie avanzate che presentano rigidità del mercato del lavoro, come la Germania (64^a) e la Francia (68^a).

L'esempio del sistema di *flexicurity* in Danimarca dimostra che l'inclusione sociale e la protezione del lavoratore non sono necessariamente raggiunti a discapito dell'efficienza del mercato del lavoro. La Danimarca è al 6° posto nel pilastro dell'efficienza del mercato del lavoro e 1^a in termini di flessibilità delle pratiche di assunzione e di licenziamento. Inoltre, nonostante il sistema di protezione dei lavoratori, in Danimarca il *tax-rate* totale sui profitti è contenuto al 29,2% (Banca Mondiale, 2011a), un livello inferiore a quello italiano, e il cuneo fiscale sul costo del lavoro è pari al 37%, contro il 44% dell'Italia (FMI, 2011b).

Il sistema si basa sulle politiche attive del mercato del lavoro, che mirano a sostenere i lavoratori disoccupati attraverso un sussidio retributivo associato a servizi di ricerca di una

⁷. Si veda Centro Studi Confindustria (2010b, pp. 37-38).

⁸. Si veda Banca Mondiale (2011a).

nuova occupazione e di formazione professionale. Il costo del servizio è così trasferito dalle imprese a un programma governativo ben strutturato. Il sistema rimane costoso, ma assicura la flessibilità necessaria affinché i lavoratori possano muoversi facilmente verso le occupazioni più efficienti per l'intera economia.

L'Italia si posiziona al 126° posto per quanto riguarda la difficoltà di licenziamento (e quindi per l'incentivo ad assumere lavoratori).

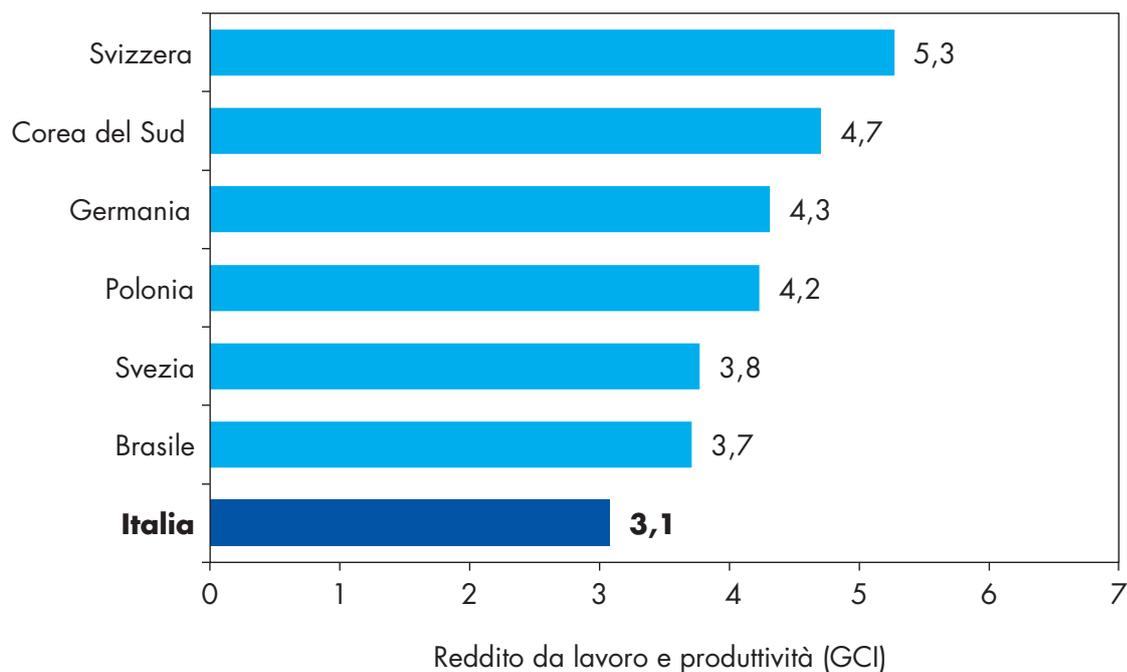
Nonostante l'alto livello di protezione legale, i dati mostrano che i rapporti tra lavoratori e datori di lavoro rimangono generalmente conflittuali (118^a), rispetto a un ambiente più cooperativo nei paesi europei, come la Germania e la Svezia (22^a e 7^a, rispettivamente), evidenziando ulteriori segni di squilibrio nel mercato del lavoro.

Uso dei talenti

Oltre ad essere rigido, il mercato del lavoro italiano non è sufficientemente meritocratico e non incoraggia il migliore utilizzo dei talenti.

Il fatto che le retribuzioni percepite dai lavoratori italiani sono un po' inferiori alla media europea potrebbe costituire un vantaggio competitivo. Ma la relazione tra retribuzione e produttività è debole: l'Italia è 125^a in questo indicatore, molto indietro rispetto a paesi quali Danimarca (52^a) e Germania (38^a, Grafico 3.4).

Grafico 3.4 - Il debole legame tra retribuzioni e produttività del lavoro (Punteggi GCI)



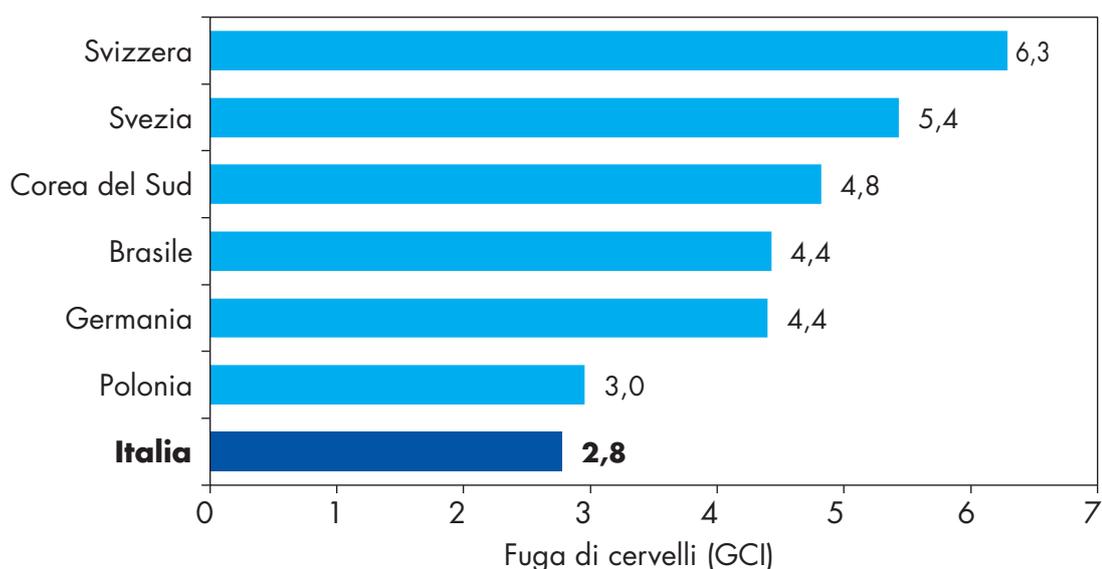
Fonte: elaborazioni su dati WEF.

Inoltre, la comunità imprenditoriale lamenta che le classi dirigenti sono generalmente selezionate secondo logiche nepotistiche (assunzione di amici e parenti) piuttosto che basate sulle capacità. L'Italia si piazza al 110° posto, lontana in questo indicatore dai principali riferimenti internazionali (Corea del Sud 14^a, Francia 29^a, Germania 13^a, Danimarca 7^a e Svezia 1^a).

Per effetto di queste debolezze (rigidità, retribuzioni relativamente basse e meritocrazia insufficiente), il mercato del lavoro italiano ha difficoltà ad attrarre e trattenere i talenti, e il Paese è colpito dal fenomeno della fuga di cervelli, in una dimensione tra le più ampie nelle economie avanzate (105^a, Grafico 3.5).

La facilità di attrarre persone di talento è di primaria importanza per le economie avanzate, che competono principalmente attraverso la competenza e la capacità di innovare della loro forza lavoro.

**Grafico 3.5 - Cervelli in fuga dall'Italia
(Punteggi GCI)**



Fonte: elaborazioni su dati WEF.

Di più, oltre a spendere meno della media OCSE in istruzione (circa il 4,8% del PIL, contro una media OCSE del 5,7%⁹), queste risorse scarse non sono pienamente utilizzate perché il capitale umano si disperde verso altre economie. Di conseguenza, aumentare la capacità di trattenere i talenti all'interno dell'economia dovrebbe costituire un obiettivo prioritario.

La riforma del mercato del lavoro dovrebbe essere, quindi, in cima all'agenda di politica economica dell'Italia. Premiare e assicurare l'efficiente allocazione dei talenti è un prerequisito essenziale per garantire la competitività e la prosperità dell'Italia nel lungo periodo.

⁹ Si veda OCSE (2011c).

VIII pilastro: Sviluppo dei mercati finanziari

Nonostante le numerose critiche, spesso fondate, ricevute da parte dell'opinione pubblica negli ultimi anni, la solidità e il buon funzionamento del settore finanziario rimane essenziale per allocare il risparmio e gli investimenti esteri nel modo più produttivo. Esso convoglia le risorse verso i progetti imprenditoriali o di investimento giudicati migliori in base al tasso di rendimento atteso e al rischio, riducendo al minimo i costi di transazione. Mercati finanziari ben sviluppati rendono il capitale disponibile per gli investimenti del settore privato attraverso diversi canali: credito erogato da un solido settore bancario, emissioni di titoli debitamente regolate, *venture capital* e altri prodotti finanziari. Per essere all'altezza del suo ruolo, il settore bancario deve essere degno di fiducia e trasparente, e – come i fatti recenti hanno messo in chiaro – i mercati finanziari necessitano di una regolamentazione adeguata per proteggere gli investitori e più in generale tutti i membri della società.

L'Italia si trova al 97° posto in questo pilastro. Per quanto sia stata inizialmente meno esposta alla crisi finanziaria rispetto ad altre, l'economia italiana è stata colpita dalla successiva carenza di liquidità e dall'incertezza presente sul mercato. Questo processo è stato particolarmente forte per quanto riguarda l'accesso al credito.

Già abbastanza intricato prima della crisi, assicurare il credito necessario allo sviluppo delle imprese è diventato ancora più difficile, relegando l'Italia al 112° posto in questo indicatore, dal 70° nel 2006. Anche i servizi finanziari sono relativamente costosi (113°).

Il peggioramento delle condizioni del credito è motivo di particolare preoccupazione per le molte imprese italiane di piccola e media dimensione, che dipendono fortemente dal finanziamento bancario.

In positivo, le banche italiane non sono state oggetto di operazioni di salvataggio da parte del governo durante la crisi e sono considerate relativamente solide dai manager, posizionandosi al 45° posto, ben davanti a Spagna (73°), Germania (87°) e Irlanda (142°).

IX pilastro: Maturità tecnologica

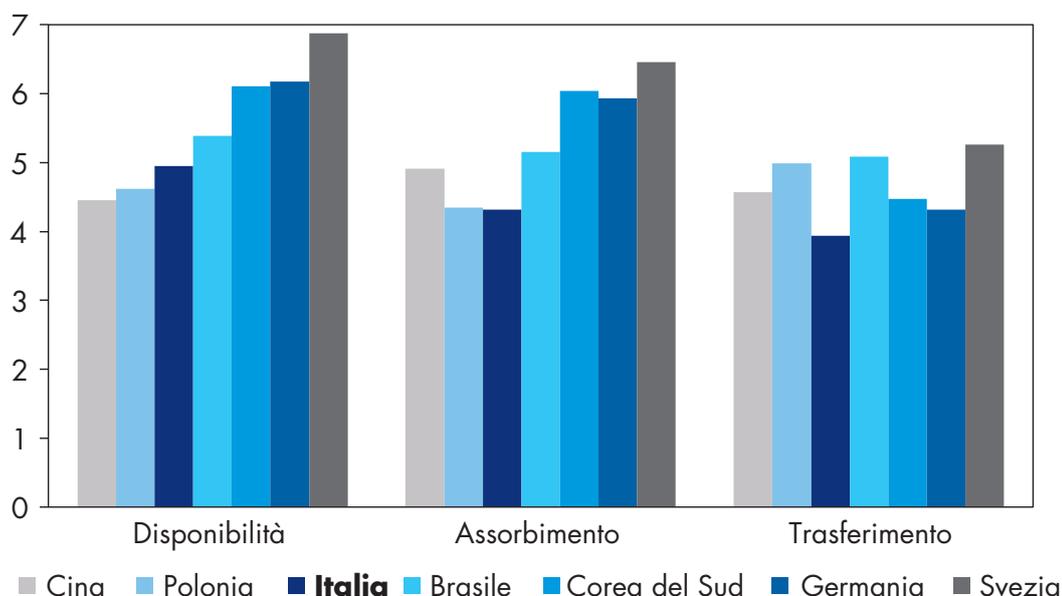
Nel corso del tempo, i miglioramenti tecnologici hanno permesso alle imprese di competere e prosperare. Il pilastro della maturità tecnologica è composto da due indicatori. Il primo, detto dell'«assorbimento tecnologico», misura la velocità con cui le imprese sfruttano le nuove tecnologie per accrescere la produttività. Che la tecnologia utilizzata sia stata sviluppata all'interno o all'esterno dei confini nazionali è un fattore irrilevante ai fini della sua capacità di accrescere la produttività. Il punto centrale è invece che le imprese che operano nel Paese abbiano accesso a prodotti e processi tecnologicamente avanzati e abbiano l'abilità di utilizzarli. A questo riguardo, il livello della tecnologia disponibile per le imprese in un paese deve essere distinto dalla capacità di innovare e di ampliare le frontiere della conoscenza. Per questo motivo il GCI distingue tra maturità tecnologica e innovazione, che è inserita nel dodicesimo e ultimo pilastro (vedi sotto).

Il secondo indicatore, definito come «uso delle ICT», valuta l'utilizzo delle tecnologie di informazione e comunicazione da parte del totale della popolazione. Le ICT consentono una migliore comunicazione e riducono i costi di transazione. Esse inoltre ampliano l'accesso ai servizi di base, istruzione e servizi bancari inclusi, e aprono nuove opportunità imprenditoriali. Più in generale, una popolazione aperta alle ICT è maggiormente in grado di cogliere le opportunità offerte da un mondo sempre più digitalizzato.

Nel complesso, l'Italia si piazza al 42° posto in questo pilastro, davanti a paesi come la Polonia (48^a) e il Brasile (54^a), ma numerose posizioni dietro ai leader nel settore tecnologico, come la Corea del Sud (18^a), la Germania (14^a) e la Svezia (2^a). Il risultato complessivo nasconde differenze significative tra le performance nei due aspetti considerati in questa area. Nello specifico, l'Italia è relativamente forte nell'adozione dei più recenti strumenti delle ICT (31^a), ma più debole di molti altri paesi nella capacità, più in generale, di assorbire le tecnologie che generano produttività (94^a).

La scarsa abilità mostrata dall'Italia nell'assorbire le tecnologie è dovuta sia al basso livello di assorbimento tecnologico a livello di impresa (102^a) sia alla mancanza di trasferimento tecnologico attraverso gli IDE (116^a). Quest'ultimo risultato può essere legato al bilancio netto negativo tra flusso in entrata e in uscita degli IDE (si veda per un confronto il pilastro 6), che dunque operano in misura insufficiente come canale di trasmissione delle nuove tecnologie all'interno dell'economia (Grafico 3.6).

Grafico 3.6 - Poco capaci di utilizzare la tecnologia disponibile
(Punteggi GCI per il IX pilastro: Maturità tecnologica)



Fonte: elaborazioni su dati WEF.

Le imprese italiane fanno peggio di quelle svedesi, che sono le più rapide nell'adottare le nuove tecnologie, e anche di quelle della Corea del Sud (34^a), della Germania (32^a) e, in misura minore, della Polonia (79^a).

Il peggioramento delle condizioni del credito, menzionato nel precedente capitolo dedicato ai mercati finanziari, ha verosimilmente accentuato le difficoltà delle imprese italiane nell'investire in nuove tecnologie. Data l'importanza della tecnologia per la crescita della produttività, quest'area rimane un motivo di preoccupazione serio e potenzialmente sempre più critico in futuro.

L'Italia fa relativamente meglio nell'indicatore di utilizzo delle ICT, collocandosi in 31^a posizione, pur non raggiungendo ancora il livello di altre economie avanzate come la Corea del Sud (15^a), la Germania (12^a) e la Svizzera (1^a).

Tuttavia, i benefici delle ICT possono essere sfruttati più a fondo, attraverso l'impatto che possono avere sulla riduzione dei costi di transazione e sulla lotta al sommerso, entrambi fattori che hanno seriamente frenato la competitività italiana nel corso del tempo.

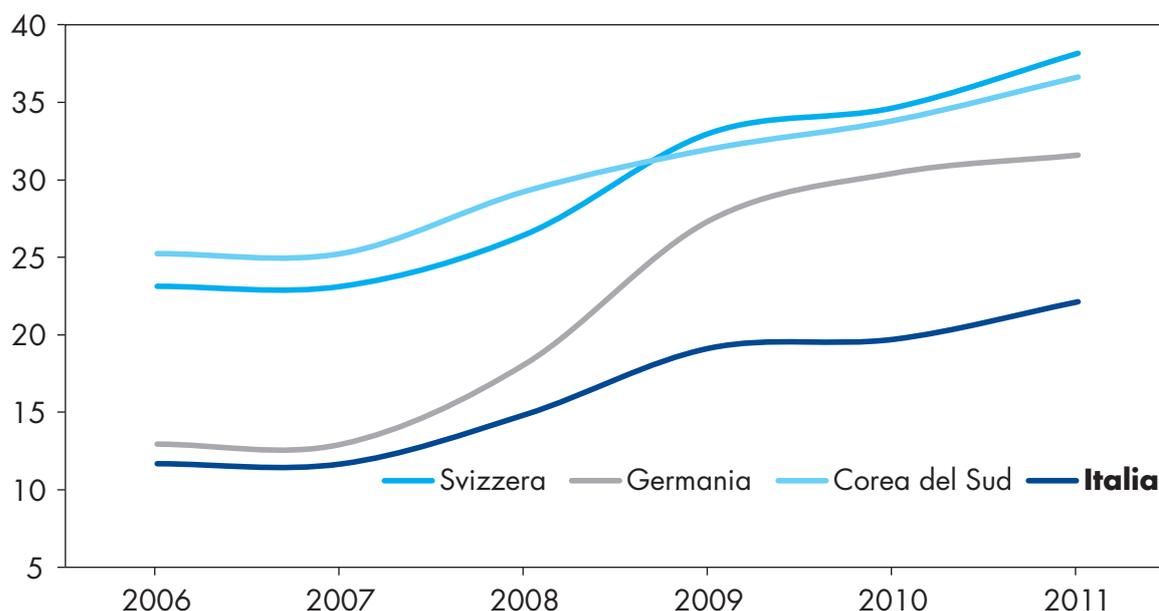
Le ICT sono un'area in grande sviluppo in molti paesi. In questo contesto, anche se l'Italia ha recentemente registrato un apprezzabile incremento delle sottoscrizioni dei servizi a banda larga, un certo numero di paesi hanno adottato questa infrastruttura a un ritmo ancora superiore, rendendo così difficile per il Paese il recupero del ritardo accumulato in precedenza.

In particolare, l'Italia e la Germania nel 2006 vantavano un livello simile delle sottoscrizioni di servizi a banda larga, ma nel 2011 il gap si è allargato significativamente.

L'utilizzo pro-capite della banda larga è inferiore anche a quello di altre economie avanzate. L'Italia è 24^a, vicina alla Spagna, ma molto sotto alla Germania (15^a) e alla Svezia (3^a). Questo costituisce uno svantaggio competitivo per le imprese italiane, perché esse fronteggiano, in media, un limite di velocità nello scambio di informazioni e nell'uso di servizi *online* che sono potenzialmente in grado di apportare significativi guadagni di efficienza e produttività. Oltre alla necessità di velocizzare maggiormente la costruzione delle infrastrutture delle ICT, anche l'utilizzo individuale di questi strumenti, pur in ascesa, rimane inferiore a quello di molte altre economie avanzate. Gli italiani che usano internet (53,7% della popolazione, 42° posto) sono meno degli svedesi (90%, 5° posto), dei coreani (83,7%, 10° posto), dei tedeschi (81,9%, 12°) e perfino dei polacchi (62,3%, 37°, grafico 3.7).

Il bisogno di incrementare la dotazione tecnologica e delle ICT in Italia è anche riflesso nel risultato di medio livello realizzato nel *Networked Readiness Index*, dove il Paese compare al 51° posto sui 138 paesi valutati nel *The Global Information Technology Report 2010-2011* (WEF, 2011b).

**Grafico 3.7 - Uso della banda larga: si allarga il divario con gli altri paesi
(Connessioni internet a banda larga, per 100 persone)**



Fonte: elaborazioni su dati WEF.

L'adozione di questi strumenti, già in atto, deve essere accelerata se si vuole aiutare l'Italia a superare alcuni dei suoi limiti strutturali, riducendo i costi di transazione e di trasporto, semplificando le procedure e aumentando la trasparenza.

X pilastro: Ampiezza del mercato

L'accesso a un mercato ampio gioca un ruolo importante per la produttività, perché permette alle imprese di usufruire di economie di scala nei processi e nelle strategie di produzione. Storicamente, il mercato a disposizione delle imprese è stato limitato dai confini nazionali. Nell'era della globalizzazione, i mercati internazionali sono diventati un sostituto di quelli nazionali, specialmente per le economie piccole. Inoltre, il mercato delle esportazioni offre un canale per la diffusione di prodotti e servizi, permettendo l'accesso a economie di scala ancora più grandi. Il GCI include una definizione esaustiva dell'ampiezza di mercato, perché prende in considerazione la dimensione sia del mercato interno sia di quello estero, e quindi misura l'intero mercato a disposizione di economie aperte agli scambi internazionali.

L'Italia è 9^a nel pilastro dell'ampiezza del mercato e precede, tra gli altri, la Corea del Sud (11^a) e la Svezia (31^a).

Il mercato italiano, sostenuto sia dalla domanda interna (10^a) sia dalle esportazioni (15^a), è dunque ancora ampio. Tuttavia, come descritto nell'introduzione, la dimensione del mercato interno è diminuita negli ultimi anni, seguendo un trend che ha origine ben prima della crisi finanziaria.

Mentre le esportazioni sono complessivamente cresciute, un'analisi del trend della domanda interna di prodotti domestici rispetto a quelli importati mostra che i primi sono stati soppiantati, in termini relativi, dai secondi (la domanda interna di prodotti domestici è scesa dal 62% del PIL nel 1991 al 57% nel 2009¹⁰), evidenziando la difficoltà delle imprese italiane di fare fronte alla crescente pressione della competizione internazionale.

In più, come mostrato nell'analisi del pilastro delle condizioni macroeconomiche, le famiglie italiane tendono a risparmiare meno che in passato (secondo l'OCSE, il tasso di risparmio netto è sceso dal 9,8% nel 2005 al 6,0% nel 2011¹¹), mentre il reddito netto disponibile in termini reali non cresce o al limite cala a causa dell'inflazione. Di conseguenza i margini di crescita del mercato interno sono molto limitati, stante l'attuale livello di reddito e imposizione fiscale.

Uno studio condotto nel 2011 dal servizio studi di Intesa SanPaolo¹², che compara la situazione italiana e quella tedesca, offre degli spunti per comprendere ciò che sta avvenendo. Lo studio documenta come, sebbene le esportazioni italiane siano cresciute grazie alla diversificazione, alla specializzazione e alla qualità dei prodotti, la ridotta dimensione delle imprese esportatrici e la loro limitata strategia di marketing hanno intaccato la loro posizione di leadership nei mercati emergenti più rilevanti (Brasile, India, Cina e Russia).

Queste piccole imprese tendono a essere più flessibili e più pronte a catturare nuove opportunità, ma non possono investire ampie risorse per imporre la loro leadership nei mercati emergenti, necessaria per la costruzione di relazioni commerciali durature e per offrire prodotti al top della qualità.

XI pilastro: Sofisticatezza imprenditoriale

Gli ultimi due pilastri del GCI valutano gli aspetti più complessi della competitività di un paese, vale a dire la sofisticatezza imprenditoriale e l'innovazione. All'aumentare della ricchezza di un paese, queste variabili diventano sempre più importanti al fine di sostenere retribuzioni più elevate e il corrispondente tenore di vita.

La sofisticatezza imprenditoriale di un'economia riflette la qualità delle sue reti d'impresa, delle operazioni e delle strategie delle singole imprese. Questo aspetto è particolarmente importante per le economie a uno stadio avanzato di sviluppo, che hanno già in gran parte esaurito le risorse di base per incrementi di produttività.

Il pilastro include variabili che misurano la quantità e la qualità dei fornitori locali e il loro grado di interazione. Quando imprese e fornitori appartenenti a uno specifico settore sono interconnessi in gruppi geograficamente vicini tra loro (*cluster*), l'efficienza è accresciuta, sono create maggiori opportunità di innovazione e si riducono le barriere all'entrata di nuove

¹⁰ Stime degli autori su dati della Banca Mondiale (2011a). La domanda interna di prodotti domestici è data dalla spesa per consumi finali meno le importazioni di beni e servizi, in percentuale del PIL.

¹¹ Si veda OCSE (2011d).

¹² Si veda Foresti e Trenti (2011).

imprese. Le operazioni e le strategie delle imprese individuali (*branding*, marketing, la presenza di una catena del valore e la produzione di oggetti unici e all'avanguardia) conducono a processi imprenditoriali sofisticati e moderni.

Nonostante l'Italia faccia fatica in alcuni degli aspetti base della competitività, la sofisticatezza imprenditoriale italiana costituisce uno dei suoi principali vantaggi competitivi (26^a, con un punteggio di 4,8).

Anche se le economie europee più competitive, come la Germania (4^a) e la Svezia (2^a) sono caratterizzate da una sofisticatezza imprenditoriale ancora maggiore, quella italiana è in linea con paesi come la Corea del Sud (25^a), l'Irlanda (22^a) e il Canada (24^a).

L'Italia possiede distretti industriali di livello mondiale (2^a), sopravanzando la Germania (4^a), la Svezia (7^a) e la Svizzera (8^a). I distretti permettono la creazione di forti legami imprenditoriali, che stimolano la cooperazione locale tra imprese, la specializzazione e lo scambio di conoscenza. Ciò costituisce un notevole vantaggio, poiché complesse relazioni industriali sono cruciali per il successo del contesto imprenditoriale e richiedono spesso un lungo periodo di formazione.

Inoltre, la competitività delle imprese italiane si basa sull'unicità di prodotti e processi piuttosto che sul basso costo dei fattori e delle risorse naturali. L'Italia è infatti 7^a per quanto riguarda la posizione lungo la catena del valore, davanti alla Svezia (11^a) e appena dietro alla Germania (4^a). Ciò rappresenta un altro cruciale punto di forza nell'attuale difficile contesto economico globale, dove un numero sempre crescente di paesi sono in grado di competere grazie a costi bassi e alcune economie in via di sviluppo stanno diventando sempre più sofisticate. La Cina, per esempio, sta guadagnando rapidamente terreno; tuttavia, si posiziona ancora al 45° posto, ben lontano dall'Italia e dalle altre economie maggiormente sofisticate.

L'Italia va bene anche in termini dell'ampiezza della catena del valore (11^a) e della disponibilità di fornitori locali (11^a), che producono a loro volta beni e servizi di qualità (28^a).

Tuttavia, il Paese potrebbe aumentare gli sforzi nella commercializzazione e nel marketing sui mercati internazionali (50^a), come già descritto nella precedente sezione sulla dimensione del mercato. Questo risultato è coerente con la ridotta dimensione media delle imprese italiane, le quali fanno fatica a confrontarsi con le grandi imprese di stazza mondiale e a conquistare il controllo internazionale sulla loro catena distributiva.

Solo dieci imprese italiane rientrano nell'edizione 2011 della lista *Fortune Global 500* e metà di queste sono, almeno parzialmente, di proprietà pubblica, mentre l'altra metà è fatta di imprese storiche. In paragone, la Germania annovera 34 società tra le top 500, e il suo maggiore dinamismo è certificato dall'ingresso in tale lista di 5 nuove imprese tra il 2005 e il 2011 e la contemporanea uscita di altre 5. Gli Stati Uniti hanno 133 società tra le prime 500, meno che nel 2006, ma con l'ingresso di 26 nuove società. Ciò evidenzia quanto sia

difficile per le giovani innovative imprese italiane assumere un ruolo di primo piano nel mondo.

Di conseguenza, nonostante il suo grande potenziale, l'Italia deve migliorare le proprie carenze, che sono in ambiti elementari ma profondamente sedimentate, per potersi evolvere in un'economia più dinamica e competitiva.

XII pilastro: Innovazione

L'ultimo pilastro del GCI misura la capacità di un paese di innovare. Sebbene guadagni sostanziali possano essere ottenuti dal miglioramento delle istruzioni, dalla costruzione di infrastrutture, dall'incremento dell'efficienza dei mercati o dallo sviluppo delle capacità, tutti questi fattori sono soggetti, prima o poi, a rendimenti decrescenti. Per questo motivo l'innovazione è così importante per le economie vicine alla frontiera tecnologica, dove non è più sufficiente adottare o adattare tecnologie ottenute dall'esterno.

L'Italia ha una buona capacità di innovazione rispetto al resto del mondo (43° posto) ed è in grado di generare 30 brevetti ogni milione di abitanti (posizionandosi al 25° posto). È tuttavia in ritardo rispetto alla maggior parte delle economie al più avanzato stadio di sviluppo. L'Italia innova meno della Germania (7^a), della Corea del Sud (14^a), della Svizzera e della Svezia (1^a e 2^a). Un'analisi delle cause di queste differenze suggerisce che la performance dell'Italia in questo pilastro è, ancora una volta, connessa ad alcune delle aree descritte precedentemente, in cui il Paese è in ritardo.

L'Italia è meglio posizionata (26^a) nella capacità generale di innovazione, perché le imprese tendono a ottenere progressi tecnologici grazie allo sviluppo dei propri prodotti e processi, più che imitando le imprese straniere; ma la sua capacità di innovazione è in calo, a causa di un livello non ancora di eccellenza mondiale nella qualità delle istituzioni di ricerca scientifica (57^a), nella collaborazione tra università e industria per quanto riguarda la R&S (79^a) e nella formazione di scienziati e ingegneri (52^a).

Queste debolezze sono chiaramente connesse alla qualità insufficiente del suo sistema di istruzione superiore e alle difficoltà che il Paese incontra nell'attrarre e trattenere le menti migliori e più brillanti.

In aggiunta, la spesa delle imprese in R&S, nonostante la relativa forza (34^a), si colloca molto dietro a quella dei leader mondiali, come la Corea del Sud (11^a), la Germania (5^a), la Svezia e la Svizzera (rispettivamente 2^a e 3^a).

Anche se le imprese italiane investono sempre più in innovazione, perché la ritengono una variabile chiave per il successo sul mercato, le dimensioni relativamente piccole, i costi operativi più alti e la difficoltà di accesso ai finanziamenti, come descritto in precedenza, riducono la disponibilità dei fondi per la ricerca.

Come tutte le economie avanzate, l'Italia deve fondare la sua competitività su una sempre maggiore capacità di innovare e generare prodotti unici, che incorporano un maggiore valore aggiunto. Tuttavia, questo obiettivo richiede di concentrare gli sforzi in molte delle aree incluse nel calcolo del GCI. In particolare, gli sforzi di convogliare maggiori risorse, pubbliche e private, nella R&S hanno bisogno di istituzioni migliori e maggiore efficienza dell'istruzione superiore e dei mercati.

3.3 CONCLUSIONI

L'analisi qui sviluppata è stata condotta in un periodo cruciale nella storia politica italiana. Nel 1991 l'Italia era inclusa nel gruppo delle cinque economie più grandi del mondo; dal 2007, in seguito a più di dieci anni di stagnazione economica, ha iniziato a essere meno importante all'interno di uno scenario globale in rapida trasformazione. Come discusso, questo sorprendente declino è legato alle persistenti debolezze strutturali che limitano la competitività economica del Paese. La transizione politica intrapresa nel novembre 2011 offre all'Italia l'opportunità unica di affrontare queste sfide troppo a lungo trascurate.

L'analisi ha offerto una valutazione indipendente della competitività dell'Italia sulla base dell'Indice di Competitività Globale del *World Economic Forum*, esaminando la sua performance all'interno di un gruppo di 142 paesi, offrendo indicazioni dettagliate dei vantaggi e degli svantaggi competitivi dell'Italia attraverso uno studio approfondito dei dodici pilastri che determinano la competitività del Paese.

L'analisi ha evidenziato che l'Italia può beneficiare di numerosi fattori che tradizionalmente ne costituiscono i punti di forza, soprattutto nelle aree più complesse tra quelle valutate dal GCI.

Anzitutto, l'economia italiana è caratterizzata da un sofisticato tessuto imprenditoriale, con distretti industriali ben sviluppati, che forniscono un contesto favorevole alle iniziative imprenditoriali e alla produzione di beni di alta qualità. Il suo *design* di eccellenza mondiale è in grado di offrire prodotti unici e occupa una larga parte della catena del valore. Di più, il Paese ha una capacità relativamente buona di innovare, posizionandosi al 26° posto mondiale, e adotta in misura sempre maggiore gli strumenti delle ICT più avanzati, riuscendo così a essere competitivo grazie alla sua creatività e conoscenza, e non al basso costo dei fattori.

Tuttavia, la competitività dell'Italia è soffocata da alcune debolezze strutturali che frenano il potenziale di crescita del Paese. Burocrazia e regolamentazione gravose intralciano l'attività imprenditoriale e incoraggiano una parte significativa dell'attività economica a rimanere nel sommerso. La burocrazia italiana è una delle più onerose tra tutti i paesi valutati dalla *Executive Opinion Survey* (140^a) ed è considerata dai manager delle imprese come l'elemento più problematico per chi fa impresa in questo Paese. Questo risultato va di pari passo con la debolezza delle istituzioni pubbliche, che non sono sufficientemente traspa-

renti, gestiscono in modo inefficiente la spesa pubblica, non sono in grado di garantire il buon funzionamento della giustizia, né di combattere il crimine organizzato.

Anche le inefficienze del mercato del lavoro, a causa di rigidità strutturali e una radicata asimmetria tra *insider* e *outsider*, limitano la competitività dell'Italia, ostacolando il più efficace impiego dei lavoratori e l'uso più adeguato dei talenti.

Queste difficoltà, insieme alla crescita significativa del debito pubblico, hanno minato la fiducia dei mercati, riducendo in tal modo la disponibilità di fondi per investimenti in infrastrutture e limitando le opzioni di *policy* in grado di stimolare la competitività.

Solo se saprà affrontare queste debolezze l'Italia potrà tornare su un sentiero di crescita e sviluppo dell'economia, riguadagnando la capacità di assicurare occupazioni remunerative e una qualità di vita elevata ai suoi cittadini e sarà in grado di superare altre crisi economiche che si dovessero presentare in futuro.

Sebbene le debolezze evidenziate nel corso dell'analisi non rappresentino una novità, anzi sono state già identificate con chiarezza e oggetto di discussione da numerosi anni, i progressi nella maggior parte dei casi sono stati piccoli se non inesistenti. Questo ha impedito all'Italia di conservare la sua competitività nelle attuali mutevoli condizioni economiche globali.

L'obiettivo di questa analisi è offrire uno strumento utile e una base di dialogo tra i *policy-maker*, gli imprenditori, gli accademici e l'opinione pubblica tutta, nello sforzo comune di accrescere la competitività dell'Italia.

Tabella 3.5 - L'indice di competitività globale in dettaglio

Indicatori, unità	Italia		Trend	A Vantaggio competitivo				D Svantaggio competitivo	Paese
	Ranking (su 142)	Punteggio (1-7)		Germania	Corea del Sud	Svezia	Migliore performance		
				2006-2011 Punteggio	Punteggio	Punteggio	Punteggio		
Indice di competitività globale	43	4,4	Su	5,4	5,0	5,6	5,7	Svizzera	
Requisiti base	47	4,8	Su	5,8	5,6	6,1	6,3	Singapore	
Fattori di stimolo all'efficienza	40	4,4	Su	5,2	4,9	5,3	5,6	Singapore	
Fattori di innovazione	30	4,2	Su	5,5	4,9	5,8	5,8	Svizzera	
I pilastro: Istituzioni	88	3,6	Giù	5,3	3,9	6,1	6,1	Singapore	
1,01 Diritti di proprietà	71	4,2	D	Giù	5,7	4,6	6,2	6,4	Finlandia
1,02 Protezione della proprietà intellettuale	59	3,7	D	Giù	5,6	4,1	6,0	6,2	Finlandia
1,03 Inefficiente allocazione di fondi pubblici	72	3,2	D	Giù	5,6	3,5	6,4	6,6	Nuova Zelanda
1,04 Fiducia dei cittadini verso i politici	127	1,8	D	Giù	3,7	2,0	5,8	6,4	Singapore
1,05 Pagamenti irregolari e tangenti	64	4,1	D	n.d.	5,9	4,5	6,6	6,7	Nuova Zelanda
1,06 Indipendenza giudiziaria	60	4,0	D	Su	6,3	3,8	6,5	6,7	Nuova Zelanda

./.

·/- segue tabella 3.5

Indicatori, unità	Italia		Trend	A Vantaggio competitivo			D Svantaggio competitivo		Paese
	Ranking (su 142)	Punteggio (1-7)		Germania	Corea del Sud	Svezia	Migliore performance		
			2006-2011	Punteggio	Punteggio	Punteggio	Punteggio		
1,07 Favoritismi da parte degli ufficiali pubblici	119	2,4	D	Giù	4,3	2,7	5,8	5,8	Svezia
1,08 Sprechi nella spesa pubblica	114	2,5	D	Giù	3,7	2,8	5,0	6,1	Singapore
1,09 Costo della regolamentazione pubblica	140	2,1	D	Su	3,0	2,6	3,9	5,6	Singapore
1,10 Efficacia della giustizia nella risoluzione di controversie	133	2,6	D	n.d.	4,9	3,4	6,0	6,3	Singapore
1,11 Efficacia della giustizia nella regolamentazione	125	2,7	D	n.d.	5,0	3,1	5,7	5,7	Finlandia
1,12 Trasparenza dell'azione di <i>policy</i>	135	3,2	D	Su	5,0	3,4	5,8	6,3	Singapore
1,13 Costi per le imprese del terrorismo	75	5,5	D	Su	5,8	5,4	6,3	6,8	Slovenia
1,14 Costo per le imprese dei crimini e della violenza	88	4,5	D	Giù	5,6	4,9	6,0	6,6	Siria
1,15 Crimine organizzato	132	3,5	D	Su	5,9	5,2	6,6	6,8	Danimarca
1,16 Affidabilità dei servizi della polizia	38	5,1	A	Su	5,9	4,9	6,3	6,7	Finlandia
1,17 Comportamento etico delle imprese	79	3,7	D	Giù	5,9	4,1	6,6	6,7	Danimarca
1,18 Forza dei principi di <i>auditing</i> e <i>reporting</i>	92	4,3	D	Giù	5,3	4,3	6,3	6,5	Sud Africa
1,19 Efficacia dei <i>corporate board</i>	120	4,0	D	Giù	5,2	4,0	5,9	5,9	Svezia
1,20 Protezione degli interessi degli azionisti di minoranza	112	3,7	D	Giù	4,8	3,7	6,0	6,0	Svezia
1,21 Forza della protezione dell'investitore	47	5,7	D	Su	5,0	5,3	6,3	9,7	Nuova Zelanda
Il pilastro: Infrastrutture	32	5,0		Su	6,4	5,9	5,7	6,7	Hong Kong
2,01 Qualità complessiva	79	4,0	D	Su	6,2	5,9	6,1	6,7	Svizzera
2,02 Qualità delle strade	59	4,2	D	Su	6,2	5,8	5,7	6,6	Francia
2,03 Qualità delle ferrovie	43	3,5	D	Su	5,7	5,7	5,0	6,8	Svizzera
2,04 Qualità dei porti	81	3,9	D	Su	6,1	5,5	6,0	6,8	Singapore
2,05 Qualità del trasporto aereo	71	4,6	D	Su	6,5	5,9	6,3	6,9	Singapore
2,06 Posti disponibili in aereo per km settimana (milioni)	14	2.317,0	A	Su	4.641,0	1920,2	452,0	32085,9	Stati Uniti
2,07 Qualità della rete elettrica	42	5,7	A	Su	6,7	6,4	6,7	6,9	Danimarca
2,08 Linee telefoniche fisse per 100 abitanti	33	35,7	A	Giù	55,4	59,2	53,5	70,8	Taiwan, Cina
2,09 Abbonamenti di telefonia mobile per 100 abitanti	23	135,4	A	Su	127,0	105,4	113,5	190,2	Hong Kong
III pilastro: Condizioni macroeconomiche	92	4,5		Giù	5,4	6,4	6,1	6,7	Brunei
3,01 Pareggio di bilancio, in % del PIL	85	-4,6	D	Giù	-3,3	2,4	-0,2	238,6	Timor Est
3,02 Tasso di risparmio nazionale, in % del PIL	94	16,7	D	Giù	22,8	31,5	24,5	276,0	Timor Est
3,03 Tasso di inflazione (%)*	1	1,6	A	Su	1,2	3,0	1,9	-2,4	Qatar
3,04 Spread sul tasso di interesse (%)*	92	7,0	D	Giù	2,7	1,7	2,4	0,1	Iran
3,05 Debito pubblico, in % del PIL*	138	119,0	D	Giù	80,0	30,9	39,6	0,0	Più paesi (2)
3,06 <i>Rating</i> del debito sovrano* (scala crescente 0-100)	28	76,4	A	n.d.	93,3	78,4	92,6	95,2	Norvegia
IV pilastro: Sanità e istruzione primaria	20	6,3		Giù	6,3	6,4	6,3	6,8	Finlandia
4,01 Danni alle imprese dalla malaria	1	n.d.	A	n.d.	n.d.	5,9	n.d.	6,6	Turchia
4,02 Casi di malaria su 100.000 abitanti*	1	n.d.	A	n.d.	n.d.	13,5	n.d.	0,0	Più paesi (9)

./ segue tabella 3.5

Indicatori, unità	Italia		Trend		A Vantaggio competitivo			D Svantaggio competitivo	
	Ranking	Punteggio	2006-2011	Punteggio	Germania	Corea del Sud	Svezia	Migliore performance	
	(su 142)	(1-7)			Punteggio	Punteggio	Punteggio	Punteggio	Paese
4,03 Danni alle imprese dalla tubercolosi	26	6,4	A	Giù	6,5	5,5	6,9	6,9	Finlandia
4,04 Casi di tubercolosi su 100.000 abitanti*	16	6,4	A	Giù	4,9	90,0	6,2	0,9	Barbados
4,05 Danni alle imprese da HIV/AIDS	37	5,8	A	Giù	6,1	5,3	6,7	6,9	Albania
4,06 Tasso di prevalenza dell'HIV* (% della popolazione adulta)	69	0,3	D	Su	0,1	n/a	0,1	0,0	Brunei
4,07 Mortalità infantile (morti/1.000 nati)*	16	3,4	A	Su	3,5	4,5	2,3	1,5	Lussemburgo
4,08 Aspettativa di vita (anni)*	8	81,4	A	Su	79,9	80,3	81,4	82,9	Giappone
4,09 Qualità dell'istruzione primaria	42	4,5	A	n.d.	4,6	5,0	5,1	6,7	Finlandia
4,10 Tasso di iscrizione alla scuola primaria* (% netta)	21	98,4	A	Giù	97,6	98,8	94,6	100,0	Giappone
V pilastro: Istruzione superiore e training									
	41	4,7		Su	5,7	5,4	5,8	6,1	Finlandia
5,01 Tasso di iscrizione alla scuola secondaria* (% lorda)	24	100,5	A	Su	101,7	97,2	103,5	149,3	Australia
5,02 Tasso di iscrizione all'istruzione terziaria* (% lorda)	22	67,2	A	Su	n/a	98,1	71,1	98,1	Corea del Sud
5,03 Qualità del sistema dell'istruzione	88	3,3	D	Su	4,9	3,9	5,3	5,9	Svizzera
5,04 Qualità dell'istruzione in matematica e scienze	74	3,9	D	Giù	4,4	5,2	4,9	6,4	Singapore
5,05 Qualità delle scuole di management	35	4,8	A	Su	4,8	4,5	5,5	6,1	Belgio
5,06 Accesso a internet nelle scuole	79	3,8	D	Giù	4,9	6,2	6,4	6,6	Islanda
5,07 Disponibilità di servizi di ricerca e training	31	4,8	A	Su	6,0	4,6	6,0	6,4	Svizzera
5,08 Ricorso al training dei dipendenti	120	3,3	D	Giù	4,9	4,3	5,5	5,6	Svizzera
VI pilastro: Efficienza del mercato dei beni									
	59	4,3		Giù	4,8	4,6	5,2	5,6	Singapore
6,01 Intensità della concorrenza locale	58	5,0	D	Su	5,8	5,6	5,8	6,1	Taiwan, Cina
6,02 Dimensioni del potere di mercato	10	5,2	A	Su	5,7	3,1	4,8	5,9	Svizzera
6,03 Efficacia delle politiche antimonopolio	86	3,7	D	Giù	4,9	4,4	5,8	5,8	Svezia
6,04 Peso e effetti dell'imposizione fiscale	139	2,2	D	Giù	3,3	3,2	3,0	6,1	Bahrain
6,05 Tasso totale di imposizione fiscale* (% dei profitti)	132	68,6	D	Su	48,2	29,8	54,6	0,2	Timor Est
6,06 Numero di procedure di avviamento di impresa*	34	6,0	A	Su	9,0	8,0	3,0	1,0	Più paesi (2)
6,07 Numero di giorni necessari all'avviamento di impresa*	13	6,0	A	Su	15,0	14,0	15,0	1,0	Nuova Zelanda
6,08 Costi della politica agricola	64	3,9	D	Su	3,8	3,4	4,6	5,8	Nuova Zelanda
6,09 Incidenza delle barriere al commercio	40	4,8	A	Giù	4,7	3,9	6,1	6,4	Nuova Zelanda
6,10 Tariffe commerciali (%)*	4	0,8	A	Su	0,8	7,2	0,8	0,0	Hong Kong
6,11 Incidenza di proprietà estere	108	4,2	D	Giù	5,1	4,2	6,0	6,5	Lussemburgo
6,12 Effetto delle regole sugli IDE sul fare impresa	118	3,7	D	Giù	4,6	4,5	5,5	6,4	Singapore
6,13 Peso delle procedure doganali	79	4,0	D	n.d.	4,7	4,4	5,8	6,2	Singapore
6,14 Importazioni (% del PIL)*	117	28,8	D	Su	39,9	51,5	43,0	219,2	Hong Kong
6,15 Grado di orientamento al pubblico	56	4,8	D	Giù	5,4	5,4	6,0	6,4	Giappone
6,15 Sofisticatezza dei consumatori	32	4,1	A	Giù	4,3	4,4	4,9	5,3	Giappone

./ segue tabella 3.5

Indicatori, unità	Italia		Trend		A Vantaggio competitivo			D Svantaggio competitivo	
	Ranking	Punteggio	2006-2011	Punteggio	Germania	Corea del Sud	Svezia	Migliore performance	Paese
	(su 142)	(1-7)			Punteggio	Punteggio	Punteggio	Punteggio	
VII pilastro: Efficienza del mercato del lavoro	123	3,8	Su	4,4	4,3	4,8	6,0	Svizzera	
7,01 Cooperazione nel rapporto tra lavoratori e datori di lavoro	118	3,8	D	Giù	5,1	3,2	5,7	6,1	Svizzera
7,02 Flessibilità nella determinazione dei salari	134	3,2	D	Giù	3,1	5,3	3,0	6,1	Uganda
7,03 Indice di rigidità del lavoro* (scala decrescente 0-100)	94	38,0	D	Su	42,0	38,0	38,0	0,0	Più paesi(7)
7,04 Pratiche di assunzione e licenziamento	126	3,0	D	Su	2,8	3,3	2,5	6,1	Danimarca
7,05 Costi di licenziamento di lavoratori* in eccesso (settimane di stipendio)	20	11,0	A	Giù	69,0	91,0	26,0	0,0	Più paesi(4)
7,06 Reddito da lavoro e produttività	125	3,1	D	Giù	4,3	4,7	3,8	5,5	Singapore
7,07 Uso di management professionale	110	3,7	D	Giù	5,7	4,8	6,4	6,4	Svezia
7,08 Fuga di cervelli	105	2,8	D	Giù	4,4	4,8	5,4	6,3	Svizzera
7,09 Donne nella forza lavoro* (in rapporto agli uomini)	93	0,7	D	Su	0,9	0,7	0,9	1,0	Burundi
VIII pilastro: Sviluppo dei mercati finanziari	97	3,7	Giù	4,5	4,0	5,2	5,8	Singapore	
8,01 Disponibilità di servizi finanziari	67	4,6	D	n.d.	5,8	4,2	6,3	6,6	Svizzera
8,02 Convenienza dei servizi finanziari	113	3,5	D	n.d.	5,1	4,3	5,6	6,0	Taiwan, Cina
8,03 Finanziamento sul mercato azionario locale	63	3,6	D	Giù	4,0	3,6	4,9	5,4	Hong Kong
8,04 Facilità di accesso al credito	112	2,2	D	Giù	3,0	2,0	4,5	5,3	Qatar
8,05 Disponibilità di <i>venture capital</i>	98	2,2	D	Giù	3,0	2,2	4,3	5,4	Qatar
8,06 Stabilità del sistema bancario	45	5,6	D	Su	4,9	4,7	6,2	6,8	Canada
8,07 Regolamentazione della compravendita di titoli	63	4,3	D	n.d.	4,5	4,0	5,9	6,4	Sud Africa
8,08 Indice dei diritti legali* (scala crescente 0-10)	105	3,0	D	=	7,0	7,0	5,0	10,0	Più paesi (7)
IX pilastro: Maturità tecnologica	42	4,3	Su	5,6	5,3	6,3	6,3	Svizzera	
9,01 Disponibilità delle tecnologie più recenti	71	5,0	D	Su	6,2	6,1	6,9	6,9	Svezia
9,02 Assorbimento tecnologico dell'impresa	102	4,3	D	Su	5,9	6,0	6,5	6,5	Svezia
9,03 IDE e trasferimento tecnologico	116	3,9	D	Giù	4,3	4,5	5,3	6,4	Irlanda
9,04 Connessioni internet (per 100 persone)*	42	53,7	A	Giù	81,9	83,7	90,0	95,0	Lussemburgo
9,05 Connessioni internet a banda larga* (per 100 persone)	29	22,1	A	Su	31,6	36,6	31,6	38,2	Svizzera
9,06 Larghezza di banda (kb/s pro-capite)*	24	33,0	A	n.d.	60,8	9,9	213,2	474,3	Hong Kong
X pilastro: Ampiezza del mercato	9	5,6	Giù	6,0	5,6	4,6	6,9	Stati Uniti	
10,01 Dimensione del mercato interno*	10	5,5	A	Giù	5,8	5,4	4,4	7,0	Stati Uniti
10,02 Dimensione del mercato estero*	15	5,9	A	Su	6,5	6,2	5,2	7,0	Cina
XI pilastro: Sofisticatezza imprenditoriale	26	4,8	Su	5,7	4,9	5,8	5,9	Giappone	
11,01 Numero di fornitori	11	5,6	A	Su	5,9	5,3	5,4	6,4	Giappone
11,02 Qualità dei fornitori locali	28	5,2	A	Su	6,0	5,2	6,0	6,2	Svizzera
11,03 Sviluppo di <i>cluster</i>	2	5,4	A	Su	4,9	4,3	5,1	5,6	Taiwan, Cina

·/- segue tabella 3.5

Indicatori, unità					A Vantaggio competitivo		D Svantaggio competitivo		
	Italia		Trend	Germania	Corea del Sud	Svezia	Migliore performance		
	Ranking (su 142)	Punteggio (1-7)	2006-2011	Punteggio	Punteggio	Punteggio	Punteggio	Paese	
11,04 Sofisticatezza dei vantaggi competitivi	7	5,9	A Su	6,1	5,3	5,8	6,5	Giappone	
11,05 Ampiezza della catena del valore	11	5,3	A Giù	6,1	5,0	6,2	6,3	Giappone	
11,06 Controllo della distribuzione internazionale	50	4,2	D Giù	5,3	4,9	5,1	5,7	Giappone	
11,07 Sofisticatezza del processo di produzione	28	4,8	A Su	6,3	5,2	6,3	6,5	Giappone	
11,08 Sviluppo del marketing	47	4,4	D Giù	5,6	4,9	6,1	6,1	Svezia	
11,09 Disponibilità di delegare responsabilità	91	3,4	D Giù	4,8	3,6	6,3	6,3	Svezia	
XII pilastro: Innovazione	43	3,5	Su	5,4	4,9	5,8	5,8	Svizzera	
12,01 Capacità di innovazione	26	4,0	A Giù	5,7	4,3	5,7	5,8	Giappone	
12,02 Qualità degli istituti di ricerca scientifica	57	3,9	D Su	5,6	4,8	6,0	6,3	Israele	
12,03 Spesa delle imprese in R&S	34	3,6	A Su	5,5	4,8	5,8	5,9	Giappone	
12,04 Collaborazione tra università e industria in R&S	79	3,5	D Su	5,2	4,7	5,5	5,8	Svizzera	
12,05 Appalti pubblici in prodotti tecnologicamente avanzati	114	3,0	D Giù	4,2	4,1	4,5	6,2	Qatar	
12,06 Disponibilità di scienziati e ingegneri	52	4,3	D Giù	4,5	4,9	5,6	6,0	Finlandia	
12,07 Numero di brevetti concessi* (per milione di persone)	25	29,9	A Su	150,6	240,6	154,2	355,7	Taiwan, Cina	

* Variabile non proveniente dalla *Executive Opinion Survey*. Per l'elenco completo di fonti e metodologie consultare la pagina WEB <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-2011-2012/>.

Fonte: WEF.

4. CINQUE SEGRETI DELL'ARTE DI FARE E FAR FUNZIONARE LE RIFORME

Vincenzo Galasso

Negli ultimi decenni, la maggior parte dei paesi OCSE ha intrapreso importanti riforme strutturali. Tuttavia, esistono differenze rilevanti tra paese e paese dal punto di vista dell'ampiezza, della profondità e della velocità di tali riforme; queste differenze spiegano, almeno in parte, la crescente divergenza di performance economica fra gli Stati membri. L'attuale profonda crisi economica in alcuni paesi OCSE rende particolarmente urgente esplorare le ragioni delle differenze tra un paese e l'altro in termini di percorsi di riforma e mettere in evidenza le strategie in grado di facilitare l'attuazione di riforme efficaci.

Anche tenendo conto del beneficio economico associato alla loro approvazione e implementazione, le riforme strutturali rimangono interventi politicamente costosi. La maggior parte delle riforme ha effetti redistributivi e tende a favorire certi gruppi e penalizzarne altri. Nei casi in cui è facile identificare preventivamente vincitori e vinti, l'adozione di una riforma dipende dalla forza relativa degli uni rispetto agli altri, forza che può essere influenzata da aspetti politici e istituzionali. In altri casi, invece, è più difficile valutare in anticipo l'effetto dei provvedimenti: l'incertezza che ne deriva innalza la propensione al mantenimento dello status quo, perché individui avversi al rischio non sono disposti a sostenere misure che probabilmente accresceranno il loro benessere economico, ma che potrebbero anche ridurlo.

Basandosi sulle numerose e variegata esperienze di riforma, riuscite e fallite, in molti paesi OCSE negli ultimi decenni è possibile individuare i principali fattori determinanti delle riforme e ricavare alcuni insegnamenti.

Il primo importante fattore trainante sono le crisi economiche e finanziarie. Molte riforme previdenziali, dell'istruzione, del mercato del lavoro e dei mercati dei prodotti sono state approvate durante o in seguito a crisi profonde, che hanno contribuito a mettere in evidenza i costi delle politiche o delle istituzioni esistenti, a creare un senso di urgenza e in ultima analisi a superare un'opposizione spesso molto determinata; i paesi più regolamentati si sono dimostrati maggiormente pronti a reagire alla crisi adottando riforme. Tuttavia, non sempre le riforme intraprese in periodi di crisi sono andate nella giusta direzione: in particolare in molti paesi la liberalizzazione del mercato del lavoro si è concentrata sui contratti

Vincenzo Galasso, Università della Svizzera Italiana.

a tempo determinato, finendo per creare un sistema duale di lavoratori *insider*, con contratti a tempo indeterminato tutelati, e lavoratori *outsider*, con contratti a tempo determinato.

Un secondo fattore chiave per l'approvazione delle riforme è costituito dalla diffusione di informazioni credibili e indipendenti sui costi legati al mantenimento dello status quo. È un elemento che si è rivelato particolarmente importante nel caso della liberalizzazione dei mercati dei prodotti per valutare i suoi effetti redistributivi, nel caso delle riforme previdenziali per stimare i costi legati all'invecchiamento della popolazione e nel caso delle riforme dell'istruzione per fornire parametri della qualità del sistema scolastico (ad esempio, attraverso i test PISA dell'OCSE) e dei suoi effetti sulla crescita economica. Dal momento che queste informazioni devono essere credibili, l'esistenza di organizzazioni indipendenti, nazionali o internazionali, che le forniscono può risultare decisiva.

In terzo luogo, le caratteristiche delle istituzioni politiche non sono sistematicamente correlate con la probabilità di approvare e attuare le riforme. Tuttavia, emerge che è più probabile che siano governi di centrodestra, con una forte maggioranza parlamentare e in carica da più di due anni, a intervenire sullo stato sociale e a liberalizzare il mercato del lavoro e i mercati dei prodotti. È, inoltre, più frequente che gli sforzi di riforma avvengano in paesi con sistemi elettorali maggioritari. Ovviamente, l'esistenza di un mandato elettorale per realizzare le riforme costituisce un'ottima premessa, ma questo mandato può essere dovuto più a ragioni di contesto, come l'esistenza di una grave crisi economica e finanziaria, che a fattori politico-istituzionali.

Quarto, quando i problemi elettorali sono insormontabili giocano un ruolo fondamentale i vincoli esterni o gli accordi internazionali. L'adesione all'Unione Europea (e a maggior ragione all'euro) ha portato molti paesi ad adottare importanti misure di liberalizzazione dei mercati, probabilmente perché in questo modo la responsabilità politica delle riforme può essere condivisa con altri.

Infine, è importante anche disegnare la sequenza temporale e accorpare le riforme. In molte liberalizzazioni, una strategia del *divide et impera*, realizzata graduando le diverse riforme, ha consentito di spezzare l'intreccio fra interessi costituiti ben radicati, ad esempio fra lavoratori e proprietari di un'azienda monopolistica. Le riforme previdenziali approvate con più facilità sono state improntate alla gradualità, con lunghi periodi di transizione destinati a proteggere i lavoratori anziani. Mettere insieme più provvedimenti di riforma in modo che i costi subiti da una categoria a causa di uno specifico intervento siano almeno in parte compensati dai benefici di interventi su altri fronti; ciò è risultato più efficace nel caso del mercato del lavoro, ad esempio con l'offerta di sussidi di disoccupazione più generosi in cambio di flessibilità, e nel caso dell'istruzione, dove le riforme si sono rivelate impraticabili in assenza del consenso degli insegnanti.

4.1 PERCHÉ C'È BISOGNO DI RIFORME?

Riformare ordinamenti consolidati di solito comporta effetti distributivi importanti creando vincitori e vinti. Ciò nonostante, i politici sono disposti a sacrificare parte del loro consenso o a rinunciare a relazioni privilegiate con alcuni gruppi di interesse se i benefici economici sono evidenti. Anche se la percezione di tali benefici a volte emerge solo nell'emergenza di una crisi improvvisa sui mercati finanziari e/o valutari, sono i fattori di lungo periodo che rendono le riforme necessarie e convenienti.

Questi fattori di lungo periodo sono particolarmente evidenti nel caso dei sistemi previdenziali, che devono fare i conti con problemi di sostenibilità finanziaria sempre più gravi a causa dell'invecchiamento della popolazione. L'effetto combinato del calo dei tassi di fertilità e di un incremento generalizzato della longevità ha fatto aumentare notevolmente la quota di anziani all'interno della popolazione. Tra il 1980 e il 2007, la percentuale di individui di 60 anni o più è passata in Italia dal 13,4% al 19,9%, in Francia dal 14,0% al 16,4%, in Germania dal 15,5% al 19,8% e in Spagna dal 10,5% al 14,0%. La consapevolezza di questa tendenza all'invecchiamento è progressivamente cresciuta, aiutata dal fatto che le attuali previsioni (tra cui quelle dell'OCSE) sulla percentuale di anziani nella popolazione nel 2020 sono sostanzialmente più alte di quelle effettuate nel 1980 e diventano ancora di più accentuate se si prende in considerazione un orizzonte più lungo (il 2050), con differenze che vanno dal +1,3% della Danimarca al +10,4% della Grecia.

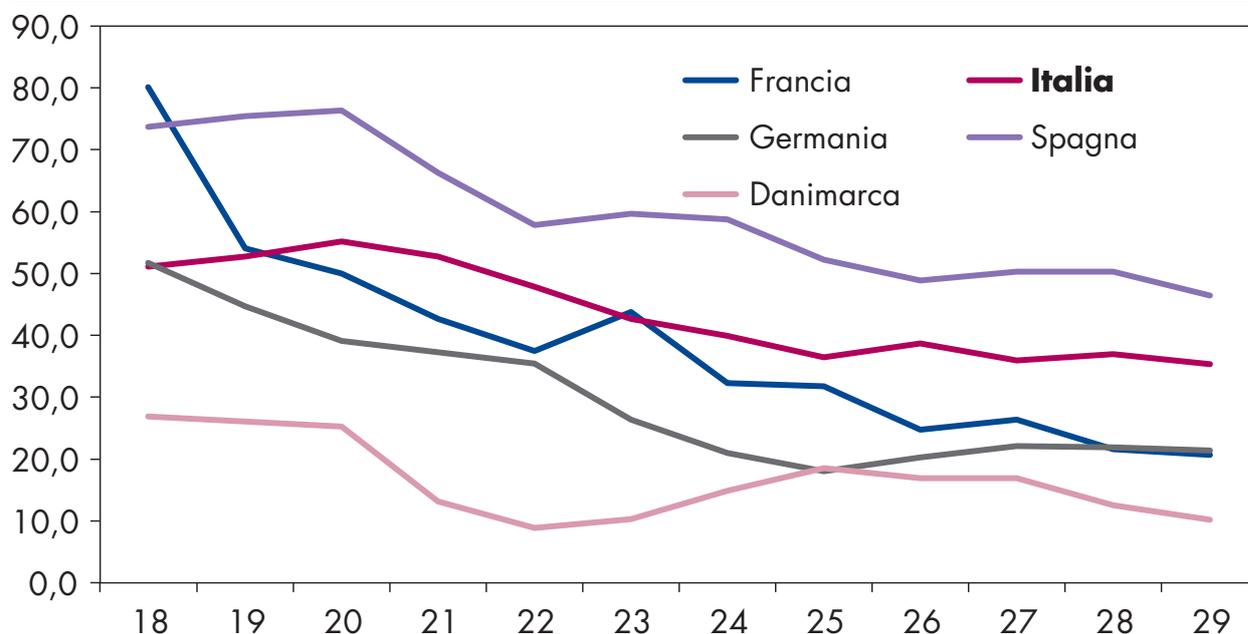
La crescente consapevolezza delle dimensioni del processo di invecchiamento e del suo impatto sulla sostenibilità finanziaria dei sistemi previdenziali pubblici è stata fondamentale per incoraggiare le riforme delle pensioni nei paesi OCSE negli ultimi vent'anni. In alcuni di essi - ad esempio l'Italia nel 1992, nel 1995 e nel 2011 - sono state decisive anche le crisi finanziarie, che hanno minacciato la solvibilità a breve termine dei sistemi previdenziali.

Le riforme del mercato del lavoro sono consigliate per ragioni di efficienza; infatti, migliorano l'allocazione della manodopera e incrementano i tassi di partecipazione (Bassanini e Duval, 2006). Là dove esistono norme rigide contro i licenziamenti vi sono anche ragioni di equità, per via dei dualismi che generano nel mercato del lavoro a seconda del grado di protezione del singolo lavoratore; la demarcazione più netta è tra lavoratori (prevalentemente anziani) con contratti a tempo indeterminato e lavoratori con contratti a tempo determinato o altri contratti atipici (prevalentemente giovani). Il gruppo di lavoratori meno tutelati è composto, appunto, da giovani, ma anche da donne, persone con basso livello di istruzione o immigrati. In molti paesi l'impiego a tempo determinato rappresenta una condizione quasi permanente (OCSE, 2008a; Grafico 4.1).

Tuttavia, proprio l'esistenza di un gruppo molto ampio di lavoratori *insider* tutelati contribuisce a spiegare la resistenza dei politici nei confronti di interventi su questa materia, dato che la perdita del consenso di quei lavoratori è il prezzo elettorale che pagherebbero. È, però, un aspetto interessante e sorprendente che anche fra gli *insider* ci sia un forte scon-

tento per questa situazione. Soprattutto nei paesi del Mediterraneo, infatti, persino molti lavoratori tutelati avvertono il rischio di perdere il posto di lavoro.

Grafico 4.1 - Lavoro: il dualismo divide padri e figli
(Quote % dei lavoratori con contratto a tempo determinato per età, 2006)



Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

Anche dietro la necessità di riforme strutturali nei mercati dei prodotti ci sono ragioni di efficienza (Bassanini e Ernst, 2002; Scarpetta et al., 2002; Schiantarelli, 2005). Le liberalizzazioni trovano consenso in quei paesi che devono cercare di migliorare una crescita insoddisfacente. Le nuove tecnologie e l'accelerazione del processo di globalizzazione hanno offerto l'opportunità di incrementare il livello di produttività e prosperità, ma studi dell'OCSE mostrano che solo le economie con mercati dei prodotti aperti alla concorrenza sono riuscite a trarre vantaggio da queste innovazioni. La ragione è che le norme lesive della concorrenza rallentano la diffusione di nuove innovazioni, riducendo gli investimenti in nuove tecnologie e l'afflusso di investimenti diretti esteri. Le crisi dei conti pubblici hanno favorito anche le privatizzazioni, come misura per rimpinguare le casse dello Stato e ridurre il debito pubblico.

Il motivo per cui un paese ha bisogno di riformare il sistema dell'istruzione probabilmente è più facile da comprendere, anche per ragioni non direttamente economiche. Un sistema scolastico che offre istruzione di qualità a tutti i giovani è un requisito indispensabile per una società democratica. Ci sono inoltre valide ragioni economiche per pretendere risultati di alto livello dal sistema scolastico. Una forza lavoro poco istruita è meno produttiva e questo penalizza la crescita e il benessere economico del paese. Grazie all'esistenza di test interna-

zionali standardizzati, come i test PISA (Programma per la valutazione internazionale degli studenti) dell'OCSE, introdotti nel 2000 per i quindicenni, è ora possibile confrontare la qualità dei sistemi scolastici tra paese e paese e all'interno di ogni paese. La comparazione tra paesi del rendimento degli studenti ai test di matematica nel 2009 mostra, ad esempio, che il Regno Unito, l'Irlanda, il Portogallo, la Spagna e l'Italia sono nettamente al di sotto della media OCSE, mentre la Corea del Sud, la Finlandia e la Svizzera sono in testa alla classifica.

Anche i confronti all'interno di ciascun paese sono istruttivi. Per esempio, il dato aggregato italiano riflette forti differenze territoriali. Il punteggio medio ai test di matematica per l'Italia nel 2009 è stato di 483 (contro una media OCSE di 496), ma nel Nord il punteggio medio è stato di 507, mentre al Sud è stato appena di 465, e nelle Isole di 451. Nel 2010, la percentuale di individui fra i 25 e i 64 anni di età con un diploma di scuola superiore in Italia era del 40,4%, in linea con la media dei paesi dell'UE-15 (42,2%), ma largamente al di sotto di numerosi paesi dell'Europa orientale, come la Repubblica Ceca (75,2%), la Slovacchia (73,6%), la Polonia (65,8%) e la Romania (60,5%), dove molte aziende dell'Europa occidentale delocalizzano l'attività.

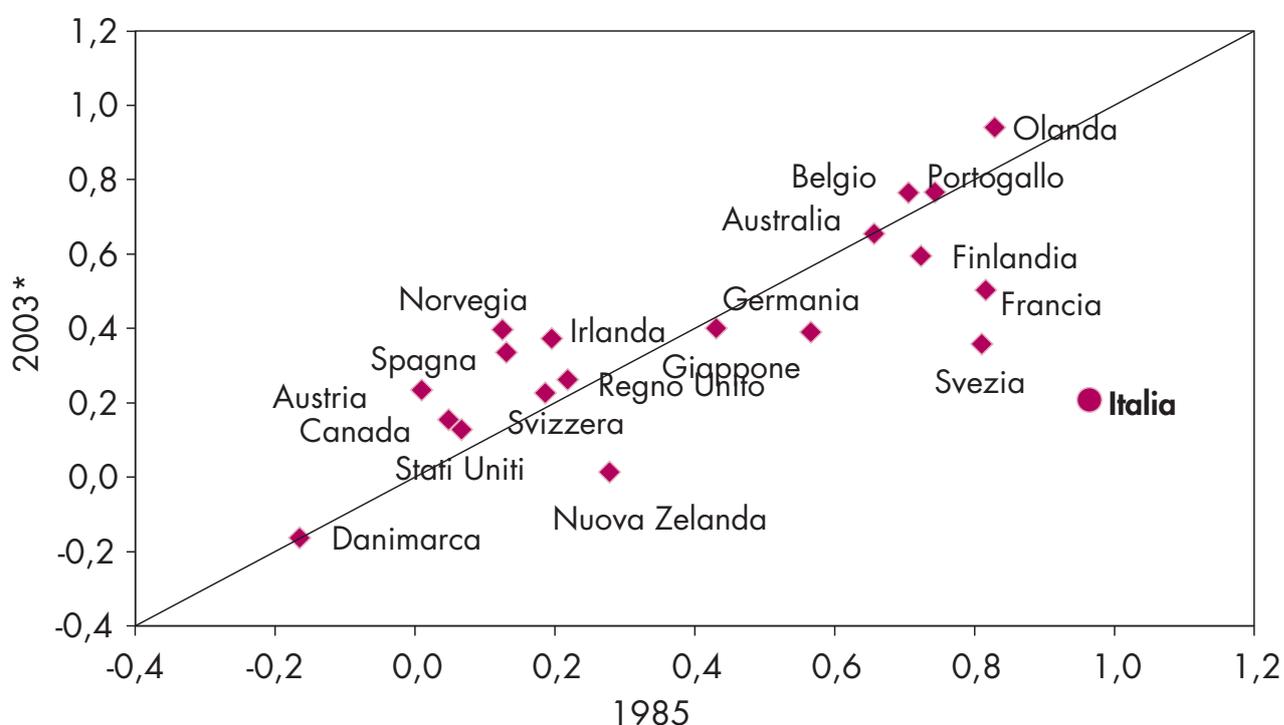
4.2 IL PUNTO SULLE RIFORME

Dopo decenni di incremento della spesa pensionistica, trainata dall'invecchiamento della popolazione e dalla maggiore generosità dei trattamenti pensionistici, le recenti riforme della previdenza hanno perseguito come principale obiettivo la riduzione dei trattamenti, allo scopo di preservare la sostenibilità finanziaria del sistema. Per raggiungere questo obiettivo sono state messe in campo diverse misure: l'innalzamento dell'età effettiva del pensionamento, ottenuto anche attraverso una limitazione degli incentivi ad andare in pensione prima del tempo; la modifica dei sistemi di calcolo della pensione e l'indicizzazione delle pensioni ai prezzi (invece che ai salari); e l'incremento del ricorso alle pensioni private per cercare di modificare il mix pubblico-privato nel reddito da pensione.

Riforme per innalzare l'età pensionabile sono state adottate in Francia (2003), Germania (1992, 1997 e 2003), Italia (1992, 1995, 2004 e 2011) e Regno Unito (1986), attraverso un aumento dell'età legale di pensionamento e una modifica dei meccanismi di calcolo delle pensioni per limitare gli incentivi al prepensionamento. L'Italia e la Svezia, e in misura minore la Francia e la Germania, sono state particolarmente efficaci nel limitare gli incentivi ad andare in pensione prima del tempo. Tali incentivi possono essere misurati dalla tassazione implicita sulla retribuzione ottenuta durante il proseguimento dell'attività lavorativa per i lavoratori tra i 60 e i 64 anni di età (Duval, 2003; Grafico 4.2). Incentivi fiscali per contribuire allo sviluppo del secondo (fondi pensione privati) e del terzo pilastro (fondi individuali) della previdenza sono stati introdotti in Germania con la legge di riforma delle pensioni del 2001, in Italia con la riforma Amato del 1992 e con gli incentivi del 2004 per investire la liquidazione in fondi pensione privati, e in Francia con la riforma Fillon del 2003.

Ci sono stati alcuni casi di riforme più generali che hanno modificato radicalmente la struttura dei sistemi pensionistici. L'Italia e la Svezia, a metà degli anni Novanta, e la Polonia, pochi anni dopo, hanno abbandonato il sistema di calcolo retributivo esistente per passare a un sistema figurativo a contribuzione definita, integrato con alcuni elementi di un sistema a capitalizzazione, che però differisce da paese a paese. In questi sistemi figurativi a contribuzione definita il trattamento pensionistico del singolo individuo è direttamente collegato ai contributi versati nel corso della vita, anche se il collegamento è solo «figurativo» perché i contributi di fatto non vengono investiti in attività e il sistema rimane uno schema a ripartizione senza accantonamento.

**Grafico 4.2 - Pensioni: oggi continuare a lavorare conviene di più
(Aliquota % implicita sul reddito da lavoro percepito in età 60-64)**

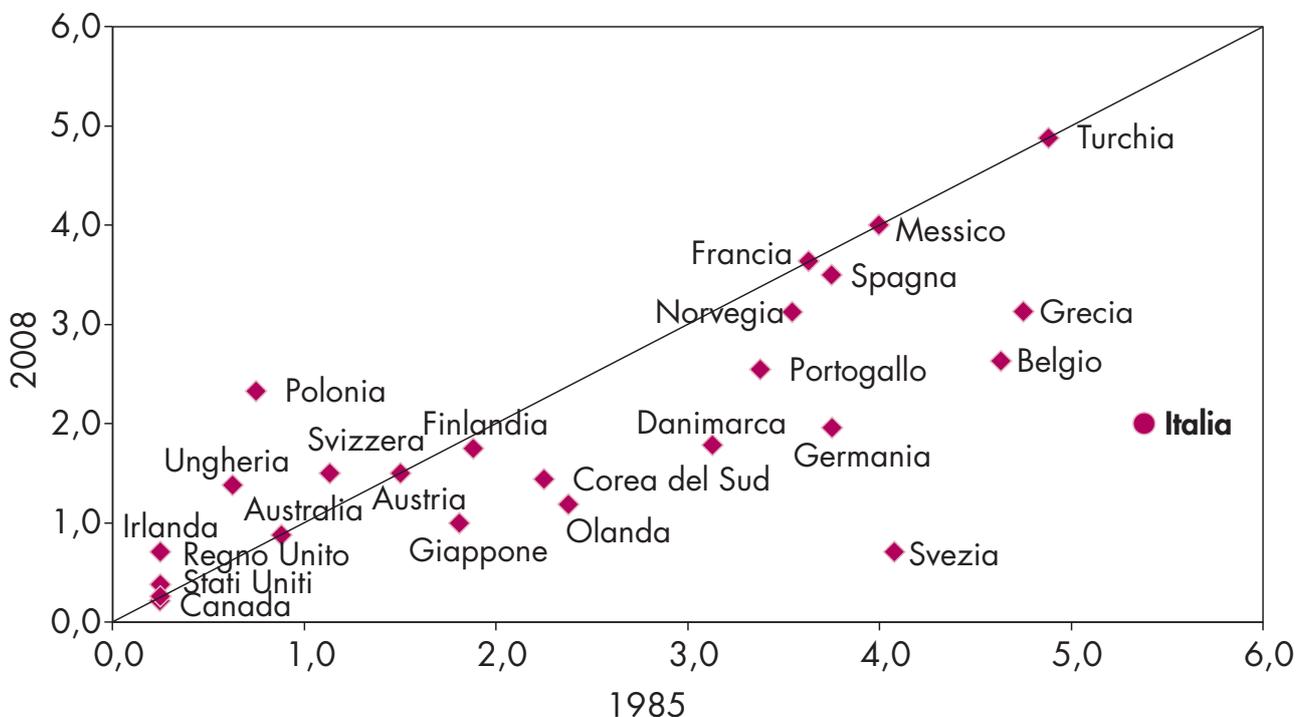


* 2003 ultimo dato disponibile.
Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

A partire dagli anni Ottanta numerosi paesi hanno riformato il mercato del lavoro (per un'analisi completa si veda OCSE, 2006; Venn, 2009) introducendo misure rivolte principalmente agli *outsider*, ovvero ai lavoratori a tempo determinato e ai disoccupati con scarse probabilità di trovare un impiego. Queste riforme del mercato del lavoro normalmente hanno comportato una riduzione delle tutele contro il licenziamento per i lavoratori a tempo determinato, estendendo l'applicazione di forme di contratto diverse da quello tempo indeterminato, come è successo in Spagna nel 1984, in Italia nel 1997 e nel 2003, in Svezia nel 1996-1997 e in Germania nel 2003 (Grafico 4.3) e hanno inciso sulla struttura del mercato del lavoro negli anni a seguire. Per esempio, nel giro di pochi anni, la percentuale di

contratti a tempo determinato sul totale degli occupati in Spagna è cresciuta dall'11% al 33% e nel 1997 rappresentavano il 96% dei nuovi posti di lavoro creati.

**Grafico 4.3 - Lavoro: più flessibilità nei contratti a tempo determinato
(Livello di protezione sul lavoro previsto dai contratti a tempo determinato*)**



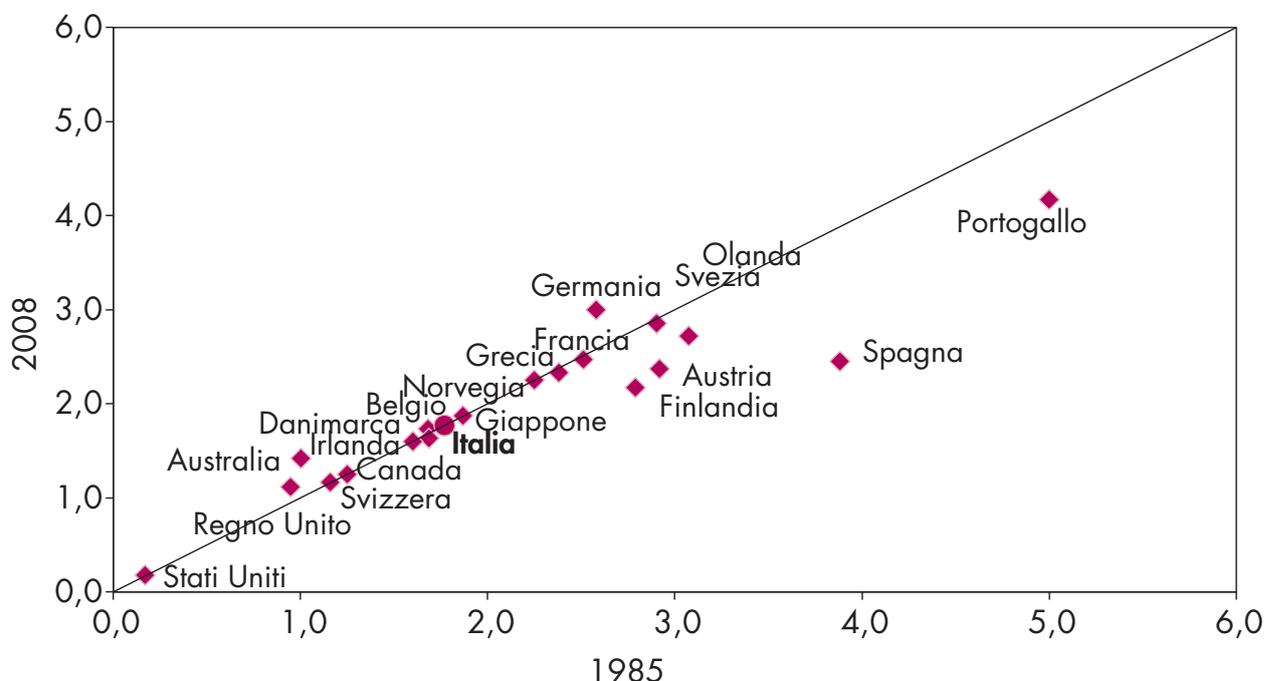
* Livello di protezione crescente da 0 a 6.
Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

Sono state introdotte anche politiche attive del lavoro mirate a quelle categorie di lavoratori marginali che rischiano di finire fra gli scoraggiati e quindi di non cercare lavoro. Inoltre, molti paesi sono intervenuti (anche se in senso opposto) sul sistema dei sussidi di disoccupazione, sia per quanto concerne la durata sia per quanto concerne l'entità dell'erogazione. Mentre Italia e Portogallo hanno reso più generoso il sistema, i Paesi Bassi, nel 1991, hanno rafforzato i controlli sugli sforzi per cercare lavoro delle persone che percepiscono il sussidio e hanno introdotto sanzioni più severe per i comportamenti scorretti. Fra il 1994 e il 1999, anche la Danimarca ha introdotto regole più severe sui sussidi di disoccupazione, che però sono state compensate da maggiori investimenti in politiche attive del lavoro.

In quasi nessun caso - con l'eccezione del Portogallo, della Spagna e in misura minore della Finlandia (Grafico 4.4) - le riforme del mercato del lavoro hanno interessato i lavoratori a tempo indeterminato, gli *insider*. In Portogallo, fra il 1989 e il 1991, le tutele contro il licenziamento sono state gradualmente eliminate e l'uso dei contratti a tempo determinato è stato limitato. In Spagna, nel 1997, è stato introdotto un nuovo contratto per incoraggiare il lavoro a tempo indeterminato, rivolto ai disoccupati giovani (meno di 30 anni) e anziani

(più di 45 anni) e ai lavoratori a tempo determinato; sono stati consentiti anche i licenziamenti per ragioni «economiche».

**Grafico 4.4 - Lavoro: come è cambiata la rigidità sul licenziamento
(Livello di protezione sul lavoro per i contratti a tempo indeterminato*)**

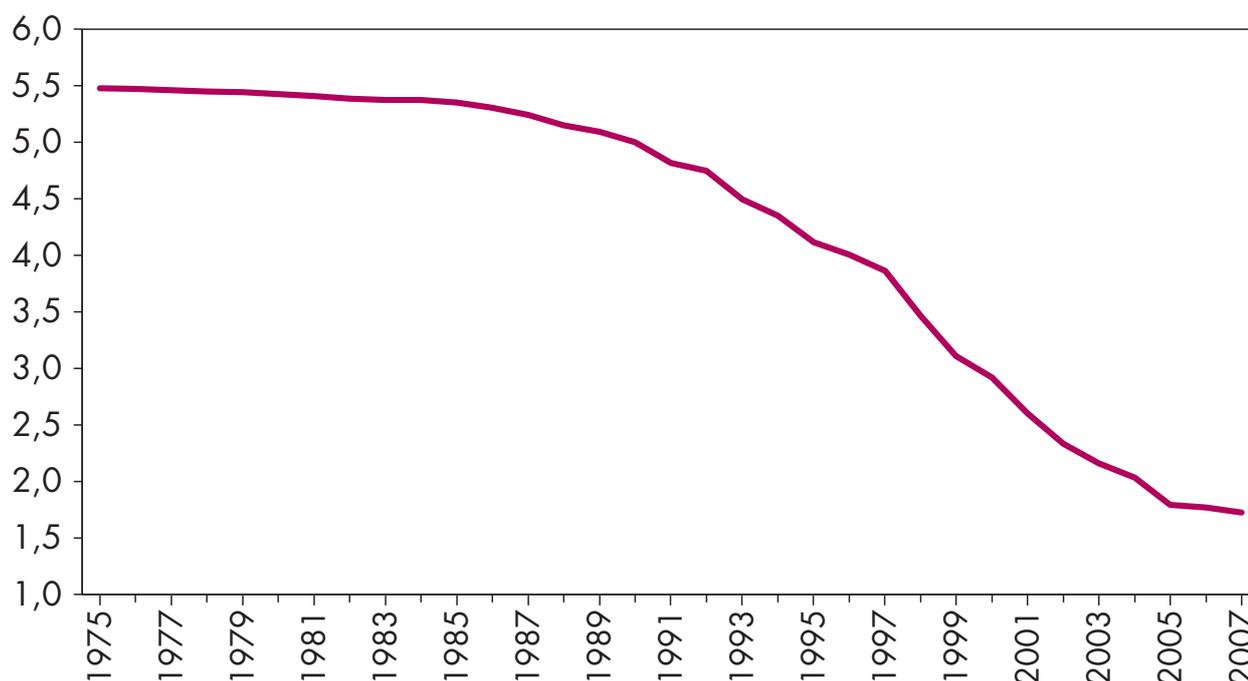


* Livello di protezione crescente da 0 a 6.
Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

Considerando le forti interazioni reciproche fra i programmi che interessano il mercato del lavoro, questi provvedimenti non possono essere considerati isolatamente gli uni dagli altri. È interessante sottolineare come l'OCSE, nel 2006, abbia individuato due gruppi di paesi che hanno adottato combinazioni di misure che hanno registrato risultati positivi dal punto di vista dell'occupazione: il primo comprende le « economie che fanno affidamento sul mercato » e include la maggior parte dei paesi anglosassoni, il secondo è composto dagli « altri paesi di successo » e include molti dei paesi scandinavi. Al contrario, un terzo gruppo, composto da paesi dell'Europa continentale e mediterranea, ha registrato risultati scadenti.

Le riforme dei mercati dei prodotti sono state più frequenti negli ultimi decenni, ma con significative differenze tra paese e paese dal punto di vista dei tempi e dell'incisività. Gli indici OCSE relativi alle norme lesive della concorrenza in sette settori non manifatturieri (elettricità, telecomunicazioni, gas, servizi postali, servizi ferroviari, trasporto su strada, trasporto aereo) mostrano che la liberalizzazione dei mercati (calcolata in base alla riduzione dell'indice delle norme lesive della concorrenza) è cominciata alla fine degli anni Ottanta ed è proseguita fino a oggi (Grafico 4.5). Emergono, tuttavia, differenze nelle linee di ten-

Grafico 4.5 - Meno barriere alla concorrenza nei servizi
(Livello di restrizioni alla concorrenza nei servizi, media OCSE*)



* I settori considerati sono gas, elettricità, poste, telecomunicazioni, trasporto (passeggeri) aereo, trasporto (passeggeri e merci) su rotaie, trasporto (merci) su gomma.

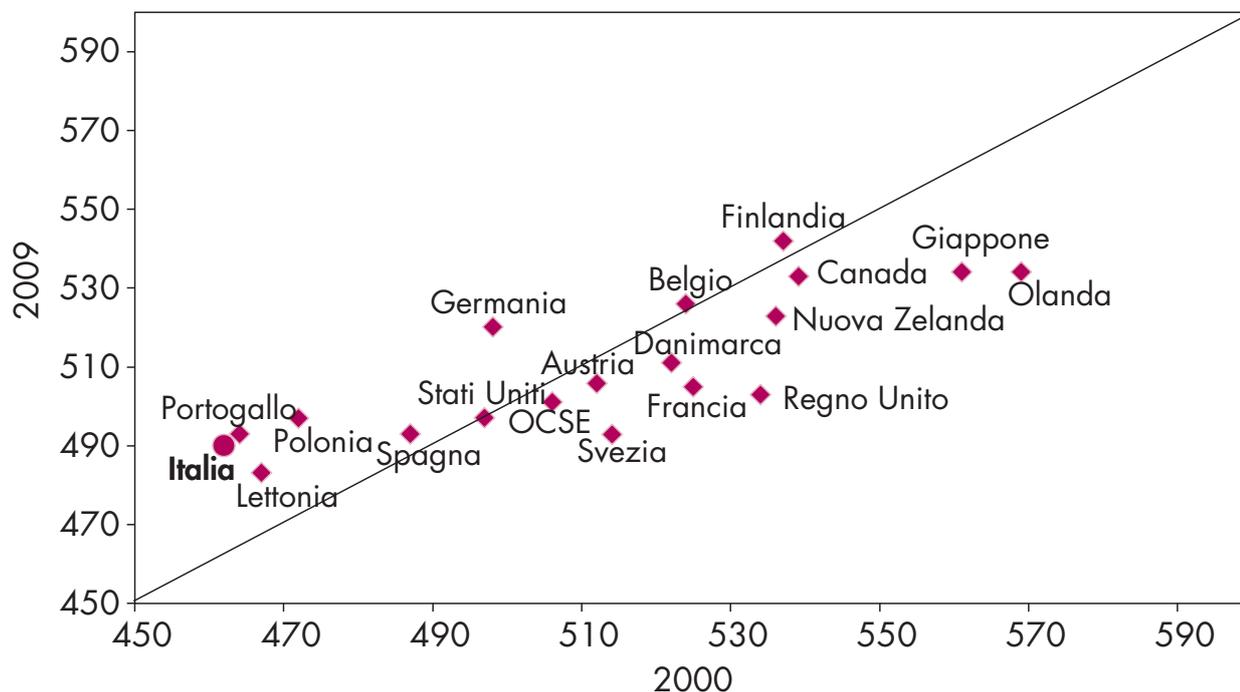
Livello di restrizione alla concorrenza crescente da 0 a 6.

Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

denza: gli Stati Uniti hanno applicato riforme generali già tra il 1975 e il 1985, mentre il Regno Unito, la Nuova Zelanda, la Norvegia e, in misura minore, il Canada, la Finlandia e l'Austria sono intervenuti tra l'inizio e la metà degli anni Ottanta. Per la maggior parte degli altri paesi europei, le liberalizzazioni dei mercati dei prodotti sono arrivate negli anni Novanta per effetto della creazione del Mercato unico europeo e per riuscire a entrare nell'euro (Alesina et al., 2010). Per quanto riguarda i settori, le liberalizzazioni sono cominciate con il trasporto su strada per poi estendersi al trasporto aereo e, a partire dagli anni Novanta, al settore dell'elettricità e delle telecomunicazioni (Conway e Nicoletti, 2006). C'è stato un elevato livello di convergenza internazionale nella regolamentazione dei mercati dei prodotti, dovuto al fatto che quei paesi che nel 1975 avevano una regolamentazione più rigida, come l'Italia, il Portogallo, la Francia, la Danimarca e la Germania, si sono impegnati maggiormente per liberalizzare i propri mercati (Grafico 4.6).

Le riforme del sistema dell'istruzione sono più difficili da valutare, perché spesso sono qualitative e/o organizzative, e in quanto tali di difficile misurazione. Nel corso degli anni, l'opinione comune su quello che funziona in campo scolastico si è progressivamente spostata dalla quantità di risorse spese per studente ad altri aspetti, come la qualità dell'insegnamento, che dipendono anche dalla spesa in un approccio più di come che di quanto si spende. Nei vari paesi sono state proposte diverse misure di riforma per migliorare i risul-

Grafico 4.7 - Studenti: chi peggiora e chi migliora in matematica
(Punteggi medi in matematica nei test PISA dei 15enni maschi)

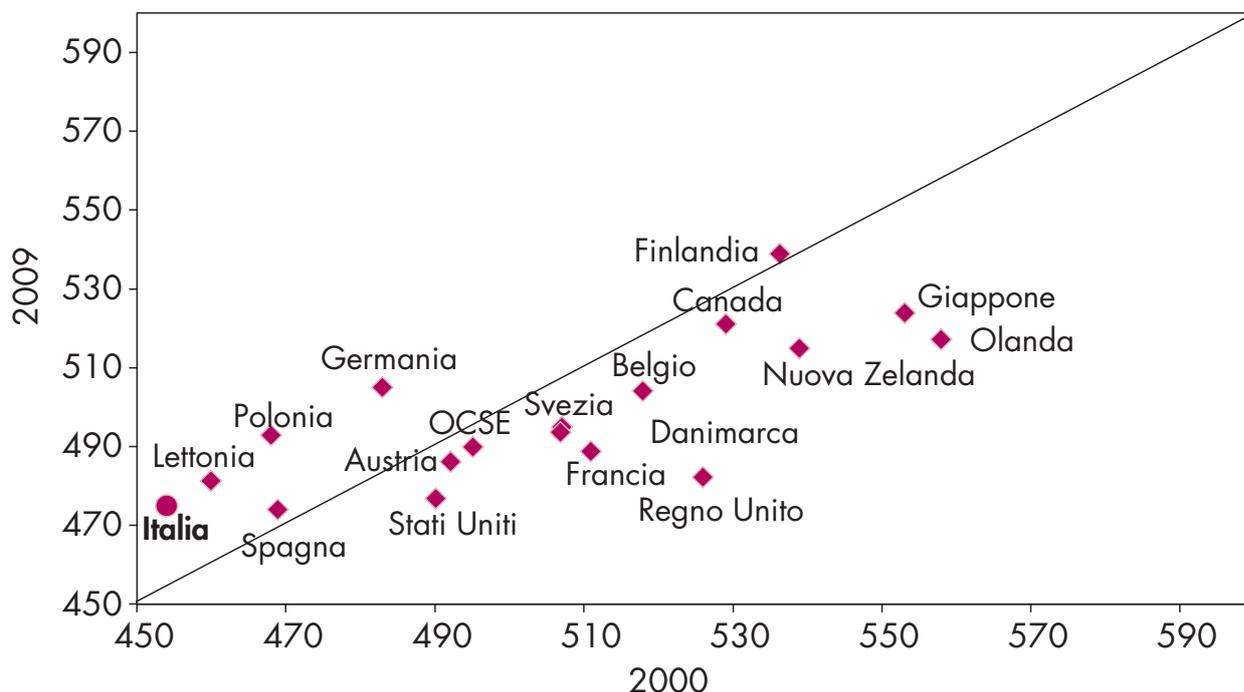


I paesi sotto la linea bisettrice hanno registrato un peggioramento.
Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

4.3 LE RESISTENZE ALLE RIFORME E COME SUPERARLE

Le riforme strutturali sono spesso impopolari e incontrano resistenze da parte di chi, individui e organizzazioni, difende interessi radicati e legati al mantenimento dello status quo. Per condurre in porto le riforme è necessario quindi che i governi usino il loro capitale politico in modo da aggirare l'ostilità di quanti si oppongono, siano essi partiti, gruppi sociali organizzati dotati di potere di veto (come i sindacati o le associazioni di categoria) e perfino esponenti del governo stesso. I politici al potere, infatti, hanno fra i loro principali obiettivi quello di essere rieletti e si comportano spesso in modo opportunistico evitando di approvare leggi che possono colpire i propri elettori (Persson e Tabellini, 2000). Queste considerazioni valgono soprattutto per quelle misure di ampio respiro, come gli interventi sul sistema previdenziale e sul mercato del lavoro, che di solito interessano un gran numero di persone, hanno un forte contenuto redistributivo e possono avere, di conseguenza, ripercussioni importanti dal punto di vista elettorale (Galasso, 2006). Anche le riforme della scuola possono incontrare ostacoli di questo genere, perché gli insegnanti rappresentano una categoria importante nel panorama occupazionale (circa il 4% degli occupati nei paesi OCSE) e registrano tassi di partecipazione elettorale elevati (oltre a riuscire a mobilitare dalla propria parte gli studenti e le loro famiglie). Questo vincolo può risultare particolarmente forte per un governo di centro-sinistra, perché spesso gli insegnanti fanno parte del suo elettorato di riferimento. Le riforme

Grafico 4.8 - Studentesse: chi peggiora e chi migliora in matematica
 (Punteggi medi in matematica nei test PISA delle 15enni femmine)



I paesi sotto la linea bisettrice hanno registrato un peggioramento.

Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

dei mercati dei prodotti, invece, e del lavoro hanno caratteristiche diverse. Queste riforme e i tagli allo stato sociale sono generalmente impopolari perché penalizzano gruppi specifici, talvolta numerosi (ad esempio i lavoratori che puntano ad andare in pensione prima di una certa età) e procurano vantaggi incerti e diluiti su gruppi molto vasti.

Cosicché, sono diversi i fattori che possono originare una forte resistenza alle riforme. È noto che l'esistenza di grandi sistemi scolastici pubblici, generosi programmi di *welfare* e/o restrizioni dei mercati produce una tendenza alla conservazione dello status quo fra gli individui, perché crea un gruppo di pressione politico, tra i beneficiari dei programmi e i burocrati, pronto a opporsi a riforme che modifichino l'esistente. Sul versante opposto, dal momento che i benefici sono diluiti su una categoria di individui vastissima, emerge un problema di «azione collettiva», perché i beneficiari costituiscono un bacino elettorale ampio, ma meno organizzato (Olson, 1965).

La tendenza a difendere lo status quo può emergere anche a livello generale per via dell'incertezza sui risultati delle riforme. In particolare, avendo le riforme effetti redistributivi, può esserci l'indeterminatezza su chi siano esattamente i soggetti che ci guadagneranno: al di là di vincitori e vinti sicuri può esistere un (vasto) gruppo di persone che non sanno bene quali ricadute avranno queste misure per loro. Anche se una maggioranza della popolazione trarrà beneficio dalle riforme, non sempre è facile individuare in anticipo quale sarà questa maggioranza e di conseguenza mobilitarla in favore del cambiamento (Fernández e Rodrik, 1991).

Infine c'è da tenere conto che i costi dell'attuazione di una riforma strutturale di solito vengono sostenuti nell'immediato, mentre i benefici ad essa collegati si materializzano solo nel tempo. Per esempio, l'incremento del rischio di perdere l'impiego legato a una liberalizzazione del mercato del lavoro è percepita nell'immediato, mentre le maggiori opportunità occupazionali si materializzano normalmente in una fase successiva (Coe e Snower, 1997). Di conseguenza, i politici (specialmente quelli meno lungimiranti) esitano a mettere in atto riforme per timore che nel corso della legislatura gli elettori ne sperimentino soltanto i costi e nessun beneficio.

Crisi economiche: ostacolano o stimolano?

Le crisi economiche sono spesso fattori determinanti importantissimi per agevolare riforme strutturali (Haggard e Kaufman, 1992; Drazen, 2000). Una grave crisi economica richiede risposte rapide. Se queste risposte siano o meno in grado di tradursi in provvedimenti di riforma dipende dalla percezione del tipo di cambiamento necessario a superarle. In seguito a un periodo di iperinflazione o a una crisi di bilancio pubblico, per esempio, può essere facile stabilizzare gli indicatori macroeconomici con politiche monetarie o di bilancio (Rodrik, 1996). D'altra parte, crisi recessive rendono probabili politiche macroeconomiche espansive (Perotti, 1999).

Una crisi economica, però, può anche promuovere riforme strutturali, a patto che ci sia la consapevolezza che parte della responsabilità del deterioramento delle condizioni economiche è delle istituzioni o delle normative esistenti. Se una crisi economica è percepita come una prova dell'esistenza di istituzioni inefficienti, allora la difesa dello status quo si riduce. In particolare, il peggioramento delle condizioni economiche, unito alla diffusione di informazioni rilevanti e credibili sul costo del mantenimento dello status quo (Tompson, 2009), può contribuire ad accrescere la consapevolezza dell'inefficienza degli ordinamenti esistenti, indebolire la resistenza delle coalizioni che difendono il quadro esistente (Nelson, 1990 e 1994) e persuadere le persone avverse al rischio a sostenere le riforme (Fernández e Rodrik, 1991; Laban e Sturzenegger, 1994). Le caratteristiche della crisi sono quindi importanti per determinare quale riforma è percepita come maggiormente urgente.

Le crisi, tuttavia, possono anche ostacolare le riforme. Infatti, durante una crisi economica, i singoli individui e i gruppi socioeconomici sono meno inclini a rinunciare alle loro rendite di posizione. Per esempio, in periodi di forte disoccupazione può esserci particolare necessità di riforme finalizzate a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, ma è la crisi economica stessa che può ostacolare tale cambiamento perché un incremento della flessibilità può essere visto come una volontà di scaricare i costi dell'aggiustamento su lavoratori già colpiti dalle avverse condizioni economiche (Bean, 1998). Allo stesso modo, le crisi debitorie possono portare a nazionalizzazioni, incrementi della regolamentazione e chiusura dei mercati dei capitali (Edwards, 1995) per frenare le fughe di capitali (Brooks e Kurtz, 2007), mentre forti crisi possono portare a significative marce indietro sul fronte delle liberalizzazioni finanziarie (Rajan e Zingales, 2003). Inoltre, durante una crisi economica è più difficile finanziare quelle riforme che non sono a costo zero.

Per queste ragioni fare le riforme in un periodo di andamento positivo dell'economia può essere più facile, dato che si dispone di un maggiore margine di manovra e perché normalmente i costi delle riforme, nel contesto di un'economia in crescita, sono più bassi. Ci sono più risorse disponibili per elaborare pacchetti compensativi di miglior qualità sul fronte del mercato del lavoro, come ad esempio un incremento dei sussidi di disoccupazione da scambiare con maggiore flessibilità, o per perseguire riforme più costose, come i fondi a capitalizzazione nelle riforme della previdenza.

Crisi: nessun dolore, nessun guadagno

Le crisi economiche portano a riforme del mercato del lavoro (FMI, 2004; Duval e Elmeskov, 2005; Høj et al., 2006), ma queste riforme possono avere effetti opposti per *insider* e *outsider*.

Le analisi econometriche indicano che forti incrementi del tasso di disoccupazione di lunga durata (causato dalla recessione) sono associati a una minore protezione per i lavoratori a tempo determinato e a sussidi di disoccupazione più generosi, ma non c'è correlazione tra disoccupazione di lunga durata e le norme che tutelano i lavoratori a tempo indeterminato. La risposta politica a un incremento del rischio di disoccupazione causato dalla crisi, quindi, è in genere quella di introdurre una maggiore flessibilità per gli *outsider* e di fornire una maggiore protezione agli *insider* attraverso l'aumento dei sussidi di disoccupazione. Questo aumento dei sussidi normalmente non compensa i lavoratori a tempo determinato per la riduzione delle tutele a difesa del loro impiego, perché, in molti paesi, i lavoratori a tempo determinato non possono beneficiare dei sussidi. È interessante notare come i paesi che avevano un mercato del lavoro più rigido sono quelli che hanno fatto i maggiori sforzi di riforma.

In Spagna, nel 1984, durante un periodo di disoccupazione giovanile alta e persistente, furono introdotte misure incisive. I contratti di lavoro a tempo determinato vennero in gran parte liberalizzati e nel decennio successivo vi fu un fortissimo incremento della percentuale di lavoratori a tempo determinato sul totale degli occupati. Nel 1994, dopo una grave recessione (l'anno precedente il PIL aveva avuto un calo dell'1%) con forti effetti negativi sul mercato del lavoro (l'occupazione complessiva era calata del 4% e il tasso di disoccupazione aveva superato il 20%), fu introdotta maggiore flessibilità anche per i lavoratori a tempo indeterminato.

In Danimarca il lungo (1994-1997) processo di riforma del sistema dei sussidi di disoccupazione e delle politiche attive del lavoro arrivò dopo un periodo di crisi che aveva avuto un forte impatto negativo sul mercato di lavoro, con il tasso di disoccupazione che aveva raggiunto il 12%. La crisi contribuì a garantire un ampio consenso all'esigenza di riformare un sistema di sussidi di disoccupazione relativamente inefficiente, che si basava troppo sui benefici passivi ma non disponeva di politiche attive del lavoro efficaci. La riforma affrontò il problema dell'inserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati di lungo periodo attraverso una combinazione di incentivi finanziari e politiche attive.

Le crisi economiche influenzano anche le riforme previdenziali, sotto due diversi aspetti. Un alto tasso di disoccupazione (provocato dalla recessione) è associato a una riduzione della tassazione implicita sul proseguimento dell'attività lavorativa e quindi a un innalzamento dell'età pensionabile (Høj et al., 2006). È un dato abbastanza sorprendente, considerando che l'introduzione delle norme che consentivano il prepensionamento, negli anni Settanta e Ottanta, spesso veniva giustificata con l'esigenza di fare spazio ai giovani sul mercato del lavoro, ma al tempo stesso anche confortante, dato che il succitato argomento, noto come *lump of labour fallacy* (la fallacia della quantità fissa di manodopera occupata), è stato largamente smentito (Boldrin et al., 1999). Le grandi crisi finanziarie, come quella italiana del 1992 e del 2011, hanno contribuito a far approvare riforme radicali che hanno colpito i lavoratori anziani e i pensionati, con il passaggio da un'indicizzazione delle pensioni basata sui salari a un'indicizzazione basata sui prezzi, con il rinvio dell'età di pensionamento e con il peggioramento pro-rata dei criteri di computo della pensione.

Le grandi crisi economiche sono associate alla deregolamentazione dei mercati dei prodotti, ma più raramente a privatizzazioni. Studi basati su dati OCSE (Høj et al., 2006) relativi alla regolamentazione in sette settori non manifatturieri (fornitura di energia elettrica, fornitura di gas, trasporto merci su strada, trasporto aereo, trasporto ferroviario, servizi postali e telecomunicazioni) suggeriscono che le crisi economiche, misurate in termini di cali significativi della produzione potenziale, sembrano stimolare riforme soprattutto nel campo del trasporto aereo e dei servizi postali. Queste liberalizzazioni possono rappresentare la risposta a una domanda di maggiore efficienza indotta dalle crisi economiche stesse. Vi sono stati invece casi di piani di privatizzazione andati a buon fine come conseguenza di importanti crisi finanziarie, come in Italia nel 1992, quando numerose aziende di proprietà pubblica, specialmente nel settore dell'energia e delle telecomunicazioni, furono vendute per incrementare le entrate dello Stato e ridurre il debito pubblico. Un episodio analogo è avvenuto in Corea del Sud nella seconda metà degli anni Novanta; dopo la crisi finanziaria asiatica, il paese intraprese un imponente piano di privatizzazioni e riforme commerciali, con il duplice obiettivo di attirare capitali esteri e potenziare la concorrenza, e di conseguenza la crescita. A seguito di queste misure, gli investimenti diretti esteri in Corea del Sud sono aumentati di dodici volte nel giro di cinque anni (Tompson, 2009).

Anche le riforme della scuola sono più facili in situazioni di crisi. In questo caso, tuttavia, la crisi assume un significato meno convenzionale: non riguarda necessariamente il funzionamento del sistema scolastico, ma la percezione della sua qualità tra i cittadini. Una recessione economica o un alto tasso di disoccupazione non implicano automaticamente riforme del sistema scolastico, ma solo se unite alla diffusione di nuovi dati sulle performance scolastiche. La diffusione, ben pubblicizzata, di un rapporto sui risultati deludenti del sistema dell'istruzione può creare una spinta sufficiente a far approvare una riforma in presenza di un'ampia platea di soggetti coinvolti (studenti, genitori, insegnanti, datori di lavoro e sindacati), ciascuno portatore di interessi diversi rispetto alla maggiore efficienza del sistema scolastico. Un esempio virtuoso è quello della pubblicazione di *A Nation at Risk* da parte della Commissione nazionale per l'eccellenza nel sistema dell'istruzione degli Stati

Uniti, nel 1983, che metteva in evidenza i risultati deludenti del sistema scolastico americano. La pubblicazione dei risultati dei test PISA nel 2000 (OCSE, 2001) rappresentò un impulso importante alle riforme in Germania, dove gli studenti di quindici anni avevano ottenuto risultati inferiori alla media OCSE per quanto riguardava la capacità di lettura e la comprensione di un testo, e in Danimarca, dove la percezione largamente diffusa di avere un sistema scolastico di altissima qualità fu scossa dai risultati di questi test internazionali. Questi dati resero maggiormente evidente e pressante il costo del mantenimento dello status quo, e soprattutto allargarono la cerchia dei soggetti interessati a cambiare le cose, rendendo più difficile per gli *insider* conservare i loro privilegi.

È tuttavia il caso di sottolineare, nonostante tutti i dati sull'impulso alle riforme strutturali offerto dalle crisi economiche, che anche una situazione di salute dei conti pubblici è propizia alle riforme. Alcuni studi empirici (Duval e Elmeskov, 2005; FMI, 2004) mostrano, infatti, che un attivo di bilancio è associato a riforme complessive nel campo della previdenza, del mercato del lavoro e dei mercati dei prodotti, perché la disponibilità di risorse finanziarie da parte dello Stato può consentire di compensare i soggetti immediatamente danneggiati dalle riforme.

Le istituzioni politiche giocano un ruolo?

I vincoli rappresentati dalla politica, dalle istituzioni politiche e dalle esigenze elettorali sono importanti per le riforme, specialmente per quanto riguarda il mercato del lavoro, dove i problemi redistributivi hanno un peso più rilevante. I governi di destra sono più attivi sul fronte del mercato del lavoro (FMI, 2004) e tendono a liberalizzare maggiormente i mercati dei prodotti (Høj et al., 2006). Sono associati a sussidi di disoccupazione meno generosi per i disoccupati di lungo periodo e a una tassazione implicita sul proseguimento dell'attività lavorativa più contenuta (Høj et al., 2006), con conseguente allungamento dell'età pensionabile. La principale riforma del mercato del lavoro introdotta dalla Spagna, nel 1997, che puntava a riequilibrare la proporzione fra contratti a tempo determinato e contratti a tempo indeterminato, fu promossa dal *Partido Popular* (PP), la formazione conservatrice che fece campagna elettorale chiedendo agli elettori un mandato per le riforme e poco dopo la vittoria introdusse un «contratto per l'incoraggiamento del tempo indeterminato». L'opposizione contro le riforme del mercato del lavoro spesso è espressa da partiti di sinistra e sindacati, che giocano un ruolo cruciale nel mobilitare l'opinione pubblica contro le riforme attraverso scioperi nazionali e proteste sociali. In Francia, nel 1994 e poi nuovamente nel 2006, proposte di riforma del mercato del lavoro di modeste ambizioni furono bloccate da proteste di piazza. La riforma del mercato del lavoro introdotta da Rasmussen in Danimarca nel 2001 venne sconfitta per l'opposizione sia dei sindacati sia delle organizzazioni datoriali. Molte proposte di riforma della previdenza sono state ritirate di fronte all'opposizione di massa di sindacati e partiti di sinistra: ad esempio, la riforma Juppé nel 1995, in Francia, la riforma del Governo Berlusconi nel 1994, in Italia, e la riforma di Kohl nel 1997 in Germania.

Anche la forza politica del governo, misurata dall'essere in carica da almeno due anni (Høj et al., 2006) e dalla maggioranza relativa su cui può contare in parlamento (FMI, 2004), esercita un impatto positivo sugli sforzi di riforma, in particolare per quanto riguarda le liberalizzazioni. È stato riscontrato, inoltre, nei paesi con un sistema elettorale maggioritario, che comporta una maggiore responsabilità di fronte all'elettorato ed è spesso associato a governi più forti, vi è una maggiore tendenza ad approvare le riforme. Un esempio di un governo di destra forte e riformatore in un paese dotato di sistema elettorale maggioritario è quello del governo conservatore di Margaret Thatcher nel Regno Unito, che, con la legge sulla previdenza sociale del 1986, tagliò le pensioni pubbliche.

Nonostante alcuni studi non abbiano trovato evidenza empirica a sostegno dell'ipotesi che chi effettua le riforme ne paga un prezzo elettorale, per lo meno nei paesi avanzati, i governi si sono spesso astenuti dal prendere iniziative unilaterali rispetto alle riforme della previdenza, cercando invece un consenso ampio tra le forze politiche e nella società. Le misure in tema di previdenza, infatti, sono potenzialmente molto costose in termini elettorali, a meno che non siano introdotte con un arco temporale molto lungo, perché i pensionati e i lavoratori più anziani, che risentirebbero degli effetti di tagli immediati, sono ovviamente «ossessionati» (Mulligan e Sala i Martín, 1999) dal tema delle pensioni. Probabilmente per non assumersi tutta la responsabilità delle riforme, il piano del 1983 dell'amministrazione Reagan si avvale dei consigli di una commissione bipartisan, mentre il governo di emergenza del 1995 in Italia si impegnò in lunghe discussioni con i sindacati e con i partiti.

Il fatto di avere un mandato elettorale per introdurre cambiamenti, come è abbastanza ovvio, accresce in modo significativo le probabilità che venga realizzata una riforma efficace, come suggeriscono le esperienze delle riforme della previdenza in Francia (2003), Messico (2007) e Polonia (1997-1999) e, in larga misura, anche la riforma del mercato del lavoro in Spagna (1997).

Vincoli esterni: scaricare su altri la responsabilità

Quando i timori relativi alle ripercussioni elettorali risultano paralizzanti, i vincoli esterni possono diventare un importante fattore di traino per le riforme. Questa pressione può venire dall'esempio di riforme efficaci adottate in paesi che sono concorrenti commerciali e quindi dalla necessità di non perdere competitività. L'impatto più diretto è esercitato tuttavia dagli accordi internazionali, come l'adesione al Mercato unico europeo, che un paese è tenuto a osservare. Questi vincoli normalmente si applicano alle liberalizzazioni dei mercati, mentre il mercato del lavoro è interessato solo in forma indiretta. In effetti, mentre la ricerca di una maggiore competitività può produrre pressioni per ridurre le distorsioni e le rigidità del mercato del lavoro, al tempo stesso la maggiore volatilità associata a un contesto più concorrenziale può accrescere la domanda di sicurezza del lavoro, attraverso maggiori tutele contro il licenziamento, sussidi di disoccupazione più generosi e anche misure di prepensionamento (Conde-Ruiz e Galasso, 2004).

Le pressioni esterne funzionano nel caso delle liberalizzazioni dei mercati dei prodotti (Høj et al., 2006). Le liberalizzazioni nei paesi partner commerciali, l'abbassamento delle tariffe doganali e la creazione del Mercato unico europeo hanno favorito riforme nazionali dei mercati dei prodotti, in particolare per quanto riguarda le telecomunicazioni, che hanno tratto sostegno dalla loro rilevanza per i flussi commerciali e dall'importanza attribuita dalla Commissione europea al tema delle liberalizzazioni. L'emulazione delle riforme introdotte da altri paesi è stata efficace soprattutto nel trasporto delle merci su strada, delle telecomunicazioni e, anche se in misura minore, della fornitura di energia elettrica, che fra i settori non manifatturieri sono forse quelli dove è più intensa la concorrenza internazionale. La pressione in favore delle riforme operata dalla creazione del Mercato unico europeo ha funzionato particolarmente bene nel trasporto aereo, nel trasporto merci su strada, nelle telecomunicazioni e, in una certa misura, nel gas. Tale pressione ha avuto effetti anche in forma indiretta: di fronte a una maggiore concorrenza internazionale nei beni e servizi che possono essere commerciati internazionalmente, i produttori nazionali hanno fatto pressione per ottenere prezzi più bassi per i fattori della produzione intermedi non manifatturieri.

I vincoli esterni hanno invece un impatto limitato sull'approvazione delle riforme del mercato del lavoro. L'introduzione del Mercato unico europeo, che ha fortemente incrementato la concorrenza e gli scambi fra i paesi europei, non ha avuto nessun effetto sulle riforme del mercato del lavoro (Alesina et al., 2010). Le riforme realizzate nei paesi partner commerciali hanno in parte incoraggiato riforme nazionali del mercato del lavoro, con effetti soprattutto sul sistema dei sussidi di disoccupazione e sulla tassazione implicita per il proseguimento dell'attività lavorativa.

L'euro facilita le riforme strutturali?

Prima dell'introduzione dell'euro erano emerse due opinioni contrapposte riguardo all'effetto della perdita del controllo sulla politica monetaria in ordine all'adozione di riforme strutturali. Una era positiva e sosteneva che rinunciare al controllo sulla politica monetaria (necessario per il mantenimento di un tasso di cambio fisso) o trasferire questo controllo a un'autorità esterna (come la Banca centrale europea) avrebbe impedito al paese di usare questo strumento per assorbire l'impatto di shock negativi, creando così un incentivo a perseguire riforme strutturali, come una maggiore liberalizzazione del mercato del lavoro e dei mercati dei prodotti, finalizzata a rendere più efficaci gli aggiustamenti di mercato e compensare la perdita di un meccanismo di aggiustamento quale la politica monetaria (Bean, 1998; Duval e Elmeskov, 2005; Obstfeld, 1997). Inoltre, l'uso della moneta unica rende più trasparenti i prezzi e agevola gli scambi: l'aumento della concorrenza internazionale che ne consegue determina pressioni per deregolamentare i mercati dei prodotti. A loro volta le liberalizzazioni, riducendo la rendita di posizione su cui lavoratori e aziende possono contare, determina pressioni per liberalizzare anche il mercato del lavoro (Blanchard e Giavazzi, 2003). Una visione più pessimistica ipotizzava che l'ingresso nell'euro avrebbe reso più difficile realizzare riforme strutturali perché ne avrebbe accresciuto i costi immediati (Saint-Paul e Bentolila, 2000). Inoltre le riforme con effetti positivi sul lungo termine, ma con un impatto negativo sul breve termine, non avreb-

bero più potuto essere accompagnate da politiche di sostegno alla domanda aggregata e dunque sarebbero diventate politicamente più difficili da adottare.

A più di dieci anni dall'introduzione dell'euro, i dati empirici esistenti riscontrano un importante effetto positivo dell'adozione della moneta unica sulla velocità nel varo e nell'applicazione delle riforme strutturali per quanto riguarda i mercati dei prodotti (Alesina et al., 2010). L'introduzione dell'euro è stata, infatti, seguita da importanti deregolamentazioni, più accentuate in quei paesi e settori, all'interno della zona euro, che erano caratterizzati da livelli iniziali di regolamentazione più alti (per esempio, paesi come Francia e Italia e settori come l'energia e le telecomunicazioni). Tutto ciò conferma la visione ottimistica sugli effetti dell'introduzione dell'euro: i paesi e/o i settori maggiormente regolamentati e anche con produttività e concorrenza inferiori sono quelli che hanno risentito maggiormente dell'impossibilità di poter fare ricorso alle svalutazioni competitive e che sono quindi stati costretti a liberalizzare.

L'adozione dell'euro, tuttavia, non ha prodotto riforme significative sul versante del mercato del lavoro. Infatti non c'è stata nessuna modifica della normativa del lavoro, anche se i paesi dell'Eurozona hanno leggermente incrementato i sussidi di disoccupazione. L'euro ha però prodotto effetti sulla formazione del prezzo nel mercato del lavoro: tra il 1993 e il 1998 i paesi che si preparavano a entrare nella moneta unica hanno sperimentato una significativa moderazione salariale e un rallentamento dell'adeguamento dei salari nominali all'inflazione passata. Più probabilmente, tutto questo è stato dovuto alla necessità di soddisfare il criterio di Maastricht riguardante l'inflazione per poter aderire alla moneta unica: è interessante notare come dopo l'adozione dell'euro la moderazione salariale sia proseguita in Germania, ma meno in Italia e in Francia.

La giusta sequenza riduce le resistenze

Scegliere il momento giusto può essere importante per l'approvazione delle riforme. Individuare l'ordine appropriato in cui realizzarle può indurre effetti positivi di diffusione da un mercato (o settore) all'altro (Boeri et al., 2006) e può consentire di dividere il campo degli oppositori alle riforme. Può emergere una maggiore diffusione delle riforme se si comincia liberalizzando i mercati dei prodotti, per ridurre le rendite di cui possono appropriarsi aziende e lavoratori, e quindi minimizzare la resistenza alle riforme del mercato del lavoro (Blanchard e Giavazzi, 2003; Fiori et al., 2007). Alcuni dati (FMI, 2004; Høj et al., 2006) indicano che la liberalizzazione dei mercati dei prodotti spiana la strada all'aumento della flessibilità attraverso i contratti di lavoro a tempo determinato, anche se non nei contratti a tempo indeterminato.

Un approccio graduale alle riforme può anche rappresentare una strategia efficace per guadagnare consenso popolare quando l'esito delle riforme è incerto. Nel caso di molte liberalizzazioni realizzate nell'Europa orientale, le prime esperienze di riforme hanno offerto alcuni insegnamenti e generato aspettative di ulteriori riforme, aspettative che hanno mo-

dellato il comportamento dei soggetti economici. La conseguenza è stata una resistenza molto meno accentuata alle misure successive (Dewatripont e Roland, 1992 e 1995).

Il metodo di stabilire un ordine preciso per le riforme è stato usato anche nel caso delle liberalizzazioni dei mercati dei prodotti per applicare una politica del *divide et impera*, con l'obiettivo di sciogliere l'intreccio di interessi costituiti di soggetti diversi. Un caso emblematico è quello delle telecomunicazioni. In Italia, le resistenze alla privatizzazione di Telecom Italia furono ridotte poiché l'azienda era già stata trasformata in società privata, i suoi dipendenti lavoravano con contratti privati e il tasso di sindacalizzazione era in linea con quello del resto del settore privato (e inferiore al tasso di sindacalizzazione del settore pubblico). Al contrario, la privatizzazione di France Télécom ha incontrato una forte opposizione fra i lavoratori, che godevano dello status di dipendenti pubblici ed erano in grado di mobilitare i sindacati. La trasformazione in società privata avvenne nel 1996, dopo che furono fatte importanti concessioni ai dipendenti, e aprì la strada alla successiva privatizzazione¹. Altre evidenze empiriche mostrano che una strategia analoga è stata applicata nel trasporto aereo (Høj et al., 2006).

Nei settori non manifatturieri è più facile liberalizzare i servizi che costituiscono principalmente beni intermedi, cioè sono input di altre produzioni, piuttosto che quelli che rappresentano beni finali (Boeri et al., 2006). La ragione è che le aziende che usano tali servizi come beni intermedi sono in grado di esercitare pressioni maggiori in favore delle riforme rispetto ai consumatori finali, che non sempre riescono a mobilitarsi e superare le difficoltà di organizzare un'azione collettiva.

Tutto ciò suggerisce che una sequenza ottimale permette di beneficiare di una reazione a catena: si parte liberalizzando la produzione di beni finali manifatturieri, ad esempio per ottemperare a vincoli esterni, come il Mercato unico europeo; la maggiore concorrenza sui beni finali riduce le rendite di posizione e induce le aziende a chiedere che vengano liberalizzati i settori non manifatturieri che producono i loro beni intermedi. Alla fine, i processi di emulazione conducono a una liberalizzazione dei settori non manifatturieri che producono beni finali.

Nei trasporti questa sequenza si è rivelata efficace. La generale apertura agli scambi commerciali con l'estero ha incrementato la concorrenza internazionale nel mercato dei beni finali: il trasporto merci su strada, che rappresenta un tipico bene intermedio, è stato liberalizzato e successivamente il trasporto ferroviario e il trasporto aereo hanno seguito lo stesso percorso.

Adottare la sequenza nelle riforme può rappresentare anche un elemento di una strategia di lungo periodo per aggirare l'opposizione più acerrima di quelle categorie che rischiano di

¹ Tuttavia, privatizzare società pubbliche che operano in un settore dominato dal monopolio o dall'oligopolio senza imporre un'adeguata normativa può equivalere a trasferire i profitti derivanti dalle rendite di posizione dall'erario alle tasche dei privati (Tompson, 2009).

essere danneggiate. Per quanto riguarda il mercato del lavoro, la sequenza tipica di riforme comincerebbe con l'allentamento delle restrizioni all'utilizzo dei contratti a tempo determinato e dei contratti atipici in genere. Una volta che la massa di questi contratti a tempo determinato - e la corrispondente percentuale di lavoratori - diventa sufficientemente grande, la sequenza proseguirebbe con una riforma dei contratti a tempo indeterminato. Questa, secondo l'opinione generale, è la strada seguita dalla Spagna (Dolado e Jimeno, 2004): le prime riforme, nel 1984, resero più flessibili i contratti a tempo determinato e condussero nel 1994 a una riforma più generale, che implicò una riduzione delle tutele per i contratti a tempo indeterminato (Saint Paul, 1996, 1999 e 2000). Tuttavia, questa sequenza non sembra funzionare altrove: l'evidenza dimostra che molti paesi, che partivano da un alto livello di tutele per i lavoratori a tempo indeterminato, hanno introdotto progressivamente i contratti a tempo determinato, con il risultato di creare un mercato duale senza che vi sia stata successivamente nessuna riforma del nocciolo duro del mercato del lavoro, in particolare per quel che riguarda i contratti a tempo indeterminato.

Una sequenza analoga si può immaginare per le riforme previdenziali: si comincia modificando le politiche pensionistiche dei dipendenti del settore privato, che di solito hanno norme meno favorevoli, e poi si passa al sistema previdenziale del settore pubblico (di regola più generoso) e ad altri sistemi previdenziali più specifici e privilegiati (Tompson, 2009). Man mano che si sviluppa la sequenza delle riforme, i privilegi di cui continua a godere una minoranza di pensionati appaiono sempre più anomali e meno difendibili.

Nel caso delle riforme previdenziali, il metodo graduale è stato usato per concentrare i costi su una minoranza dell'elettorato - le generazioni più giovani - meno sensibile alla questione. Sono stati previsti lunghi periodi di transizione per l'applicazione dei tagli, in modo da risparmiare le coorti di lavoratori più anziani e i pensionati. La Francia, nel 1993, e la Germania, nel 1992, hanno adottato riforme della previdenza che hanno reso più severi i requisiti per accedere alla pensione e hanno ridotto mediamente la generosità dei trattamenti pensionistici, colpendo però solo in misura marginale i lavoratori dai quarantacinque anni in su. Questa strategia del *divide et impera* (Boeri et al., 2006) è ancora più evidente nelle riforme delle pensioni applicate in Italia negli anni Novanta: la riforma Amato, del 1992, ha ridotto del 52,9% la ricchezza pensionistica degli italiani, ma a causa del lungo periodo di transizione previsto il costo della riforma è caduto per tre quarti sulle spalle degli individui al di sotto dei 45 anni di età². È interessante sottolineare che la riforma delle pensioni proposta da Berlusconi nel 1994, che prevedeva un'equa distribuzione dei costi fra le generazioni, fu respinta, mentre un anno più tardi passò una riforma che scaricava tutti i costi sugli individui al di sotto dei 40 anni.

² La strategia del *divide et impera*, anche se in alcuni casi è stata efficace, può presentare qualche problema nel lungo termine, se le coorti più giovani su cui è stato scaricato il costo della riforma cominciano, man mano che si avvicinano all'età della pensione, a esercitare pressioni per modificare il sistema. Se l'implementazione della riforma implica un processo di negoziazione continua, il rischio è che venga a crearsi un'incertezza che può compromettere i benefici microeconomici della riforma stessa.

Accorpare gli interventi per compensare le categorie penalizzate

Accorpare diverse misure di riforma in un unico programma può consentire ai *policy maker* di compensare le categorie penalizzate da una riforma con i benefici derivanti dalle altre. Questa strategia sembra particolarmente indicata per le riforme del mercato del lavoro, perché ci sono una serie di politiche e istituzioni, come ad esempio i sussidi di disoccupazione e le tutele contro il licenziamento, che possono essere considerate come sostitutivi (Pissarides, 2001; Blanchard e Tirole, 2003). Le riforme finalizzate a una maggiore *flexicurity*, cioè una riduzione delle tutele contro il licenziamento accompagnata da un incremento dei sussidi di disoccupazione, sono potenzialmente in grado di sfruttare questa sostituibilità (Boeri et al., 2012). Analogamente, una riduzione della generosità dei sussidi di disoccupazione può essere compensata da un potenziamento delle politiche attive del lavoro. Questo meccanismo compensatorio è stato l'asse portante delle efficaci riforme del mercato del lavoro realizzate in Danimarca fra il 1994 e il 1997: il governo socialdemocratico dell'epoca aveva il duplice obiettivo di rimettere in ordine i conti pubblici e fermare la crescita della disoccupazione di lungo periodo. Per ottenere il consenso dei sindacati, il pacchetto di riforme includeva una serie di misure di disciplina sociale e sforzi per l'integrazione sociale, che hanno trasformato gli incentivi finanziari dei sussidi di disoccupazione e delle politiche attive del lavoro. Al contrario, quando il governo di destra, nel 2001, cercò di rendere più severi i criteri per poter ricevere il sussidio e ridurne l'entità, senza proporre alcuna misura compensativa, incontrò una forte opposizione sia da parte dei sindacati sia da parte delle organizzazioni datoriali.

L'esperienza danese suggerisce che accorpare le riforme può essere utile anche per vincere l'opposizione di quei soggetti capaci di esercitare un potere di veto, come i sindacati. Nei Paesi Bassi, questo approccio inclusivo, mirato a ricercare il consenso dei sindacati, ha portato a una maggiore centralizzazione della contrattazione salariale (Elmeskov et al., 1998; Blanchard e Philippon, 2004) consentendo però un certo grado di negoziazione a livello aziendale attraverso clausole di *non opting-out* (OCSE, 2006).

La riforma francese del 1993, ad opera del governo di centrodestra di Balladur, adottò la stessa strategia, promulgando tagli impopolari ma concedendo ai sindacati la creazione del *Fonds de solidarité vieillesse* (Fondo di solidarietà vecchiaia) per le prestazioni pensionistiche non contributive e limitando la riforma ai lavoratori del settore privato, senza toccare i quasi 5,5 milioni di dipendenti pubblici, fortemente sindacalizzati³. Un approccio analogo fu adottato con successo anche per la riforma previdenziale di Fillon nel 2003.

Le riforme della scuola sono irrealizzabili se manca il consenso degli insegnanti. L'esperienza danese che fece seguito ai primi risultati dei test PISA, nel 2001, rappresenta un buon esempio in tal senso. La riforma era caratterizzata da tre elementi cruciali: ogni studente

³ Il Governo Juppé, che cercò di estendere la riforma Balladur al settore pubblico, dovette invece ritirare la sua proposta dopo tre settimane di scioperi imponenti, pur disponendo di una comoda maggioranza parlamentare.

doveva avere un piano di istruzione personale, ogni comune doveva preparare un rapporto sulla qualità dell'istruzione e il governo centrale doveva introdurre esami nazionali obbligatori. Il primo elemento attirò il consenso degli insegnanti - largamente coinvolti nella progettazione delle linee guida per il piano generale, mentre ogni singolo docente aveva la responsabilità di elaborare il piano specifico per l'alunno - e anche dei genitori. In questo modo si riuscì a superare l'opposizione degli insegnanti al terzo (e fondamentale) elemento: l'introduzione di esami nazionali obbligatori per creare una cultura della valutazione all'interno del sistema scolastico.

Il valore dell'informazione indipendente

Molte riforme di successo sono state precedute da uno sforzo di comunicazione per informare i cittadini dei costi del mantenimento dello status quo e dei vantaggi derivanti dal cambiamento. Fornire queste informazioni in modo credibile, però, non è semplice. Ogni governo ha una sua ideologia e l'opinione pubblica può pensare che dietro alle informazioni fornite dall'esecutivo e alla riforma proposta ci siano motivazioni ideologiche, invece che problematiche economiche reali. Paradossalmente, è più facile che risultino credibili, a tale proposito, le istanze dei partiti che di solito sono considerati ideologicamente contrari alle riforme. Ad esempio, i partiti di sinistra possono risultare più credibili come fautori di una liberalizzazione, poiché il loro supporto può essere spiegato solo da ragioni economiche e dal desiderio di aumentare il benessere della società (Cukierman e Tommasi, 1998).

Le riforme delle pensioni realizzate in Italia (1995), Francia (2003), Polonia (1997-1999) e Messico (2007) sono arrivate dopo un periodo di intenso dibattito che ha reso i cittadini più consapevoli dei costi effettivi legati al mantenimento dello status quo, rendendo la riforma meno onerosa per i politici dal punto di vista delle potenziali ripercussioni elettorali. Anche le organizzazioni internazionali e gli istituti di ricerca indipendenti hanno giocato un ruolo importante per preparare e sostenere gli sforzi di riforma dei governi. Negli anni Novanta l'OCSE realizzò studi dettagliati sul debito pensionistico a lungo termine dei paesi membri, studi che hanno contribuito al dibattito sulla riforma delle pensioni in vari casi (Tompson, 2009). Anche la Banca Mondiale ha sostenuto queste riforme in molti paesi⁴, anche e soprattutto nell'Europa centrale. Hanno contribuito a fornire dati rilevanti anche le ricerche, condotte dalle istituzioni nazionali e internazionali, sull'invecchiamento della popolazione e sulle conseguenze di tale invecchiamento sulla tenuta dei conti pubblici⁵.

Le campagne di informazione sono ancora più importanti per i provvedimenti in materia di mercato del lavoro, perché generalmente è più difficile per gli individui valutare i costi di alcune normative sul lavoro esistenti, come la presenza di tutele molto rigide contro il licenziamento, specialmente in una situazione di crisi economica. In Germania e Spagna la migliore comprensione del funzionamento del mercato del lavoro - dei costi del manteni-

⁴ Tra gli altri organismi europei che hanno fornito informazioni sui problemi della previdenza c'è il Gruppo di lavoro sugli effetti dell'invecchiamento della popolazione, del Comitato di politica economica.

⁵ Boeri et al. (2006) dimostrano che i soggetti che hanno un'informazione più accurata riguardo ai costi legati al mantenimento dello status quo e alle prospettive future del sistema esistente sono più favorevoli ai progetti di riforma del sistema previdenziale.

mento dello status quo e dei costi e dei vantaggi delle riforme - è stata utile per promuovere la cooperazione tra i governi e le parti sociali al fine di implementare le misure di riforma.

Fornire informazioni valide riveste un'importanza fondamentale anche per quanto riguarda le riforme dei mercati dei prodotti, per via della difficoltà per l'opinione pubblica di valutare le conseguenze di liberalizzazioni e privatizzazioni per i singoli individui. Per riuscire a realizzare una riforma, un governo deve avere una strategia di comunicazione chiara sui benefici di questi provvedimenti e deve riuscire ad assicurarsi il consenso dei beneficiari, come ad esempio i consumatori e i clienti in generale o i potenziali nuovi entranti (Tompson, 2009). Il sostegno fornito dalle ricerche condotte da autorità o istituzioni indipendenti può essere utile per accrescere la credibilità delle informazioni. Tuttavia, enfatizzare eccessivamente i benefici può risultare controproducente e compromettere future riforme, perché fare promesse che poi non si concretizzano rischia di dare adito a scetticismo anche su misure di riforme future.

4.4 CONCLUSIONI

Non esiste una strategia per le riforme che possa essere applicata in tutti i paesi e in tutti i settori e in tutti i momenti. Le riforme del mercato del lavoro, della scuola e della previdenza normalmente interessano un gran numero di individui e pertanto sollevano forti timori dal punto di vista delle ripercussioni elettorali. Può quindi essere utile, per realizzare le riforme, ricorrere a strategie che evitino ai governi di essere considerati gli unici responsabili dei costi di tali cambiamenti. Per quanto riguarda i mercati dei prodotti, la resistenza alle riforme viene da gruppi di portatori di interessi speciali destinati a essere penalizzati dai provvedimenti. In questo caso, la gradualità e una giusta combinazione di provvedimenti possono essere la chiave per le riforme.

Alcune indicazioni generali comunque emergono.

Attuare le riforme è più semplice durante una crisi economica e finanziaria. Per due ragioni: la prima è che la crisi fornisce informazioni svelando il costo effettivo dell'inefficienza delle politiche esistenti, e queste informazioni diventano di pubblico dominio e largamente note; la seconda è che una crisi crea un senso di urgenza che può contribuire a superare la consueta opposizione alle riforme e creare le condizioni per adottare misure coraggiose (vale a dire, elettoralmente costose). Naturalmente non bisogna creare ad arte una crisi solo per poter fare le riforme⁶. Ma se una crisi si verifica, l'implicazione politica è evidente: bisogna farsi trovare pronti a riformare.

⁶ Anche se può suonare strano, una crisi può nascere da una «guerra di logoramento» fra gruppi socioeconomici, in cui ogni gruppo sceglie di ritardare l'adozione delle misure politiche necessarie per scaricare il costo della stabilizzazione sul gruppo avversario (Alesina e Drezen, 1991).

L'esperienza passata indica che durante le crisi è facile realizzare privatizzazioni (perché lo Stato deve fare cassa) e liberalizzazioni (perché bisogna migliorare l'efficienza dell'economia). Le riforme del mercato del lavoro hanno visto una riduzione della regolamentazione, ma solo per i contratti a tempo determinato. Questo primo passo ha raramente portato a un'ulteriore deregolamentazione per i contratti a tempo indeterminato e ha quindi prodotto, in molti paesi del Mediterraneo, un mercato del lavoro duale, iniquo e inefficiente. Non è chiaro quindi se queste riforme abbiano davvero migliorato l'efficienza del mercato del lavoro. Persino in Spagna, dove anche i contratti a tempo indeterminato sono stati in parte riformati, le differenze fra i due tipi di contratto rendono il mercato del lavoro molto inefficiente. La crisi in corso potrebbe essere usata per promuovere riforme del mercato del lavoro che prevedano misure di compensazione, come successe con le riforme danesi del 1994-1997. Un compromesso praticabile consiste nel ridurre le tutele contro il licenziamento dei lavoratori a tempo indeterminato in cambio di un pacchetto di sussidi di disoccupazione e politiche attive del lavoro (Boeri et al., 2012).

Per quanto riguarda le riforme della scuola, la crisi assume un significato differente. L'urgenza di migliorare la qualità del sistema scolastico non viene da una crisi finanziaria o da prospettive occupazionali preoccupanti⁷, ma più verosimilmente dalla diffusione di rapporti credibili che documentino i risultati insoddisfacenti. Come è successo con la pubblicazione dei risultati dei test PISA in Danimarca e in Germania, i nuovi dati possono rappresentare uno shock per quelle categorie che normalmente si oppongono alle riforme, come gli studenti, i genitori, gli insegnanti, i datori di lavoro e i sindacati, e creare lo slancio sufficiente a riformare il sistema.

In assenza di una crisi, riuscire a fornire informazioni credibili diventa fondamentale per spiegare all'opinione pubblica il costo del mantenimento dello status quo. Tutto questo si applica alle riforme dei mercati dei prodotti, dove è difficile valutare le conseguenze delle liberalizzazioni e delle privatizzazioni sulla produttività e sui prezzi dei beni, e alle riforme del mercato del lavoro, dove le misure di deregolamentazione provocano effetti negativi all'apparenza evidenti sull'occupazione nel breve termine, ma effetti positivi soltanto incerti nel lungo termine. In questi casi, le informazioni fornite da autorità o istituzioni indipendenti possono rendere più credibili le proposte delle riforme. Informazioni possono venire anche da esempi di riforme di successo adottate in paesi vicini che danno avvio a processi di emulazione.

Quando possibile, si può rivelare estremamente efficace nell'imporre riforme a livello nazionale, in particolare per quanto riguarda i mercati dei prodotti, ancorarle ad accordi esterni, come l'ingresso nel Mercato unico europeo o l'adozione dell'euro. Questa strategia politica consiste nell'evitare la responsabilità delle riforme ed è stata largamente utilizzata dai paesi europei negli ultimi vent'anni per limitarne le ripercussioni elettorali. Fare largo affidamento su questo meccanismo però può avere, nel lungo periodo, l'effetto di ri-

⁷ C'è da dire, tuttavia, che la qualità del sistema scolastico influenza la crescita di lungo periodo della produttività di un paese attraverso l'effetto che esercita sull'accumulo di capitale umano e quindi sull'efficienza del mercato del lavoro.

durre la popolarità, e forse la credibilità, delle istituzioni, come la Commissione europea, a cui la responsabilità dei cambiamenti viene addossata.

I governi determinati a fare le riforme devono cercare di trovare la giusta combinazione di provvedimenti.

Nei mercati dei prodotti, mettere nella giusta sequenza le riforme, ad esempio trasformando un'azienda monopolistica pubblica in una società privata prima di liberalizzare, si è dimostrata una procedura efficiente per sciogliere l'intreccio di interessi fra lavoratori e manager o proprietari dell'azienda monopolistica. Effetti di diffusione capillare possono essere conseguiti realizzando prima le liberalizzazioni dei mercati dei prodotti, in modo da ridurre le rendite di posizione e i prezzi, e poi passando alla deregolamentazione del mercato del lavoro. L'approccio graduale è stato efficace per far passare riforme strutturali dei sistemi pensionistici, ad esempio in Italia nel 1995, quando è stato introdotto un lungo periodo di transizione finalizzato a ridurre il costo della riforma per i lavoratori meno giovani, riducendo al minimo l'opposizione politica alla riforma. Sebbene la maggior parte dei guadagni in termini di efficienza, come la riduzione degli incentivi al prepensionamento, sia stata rinviata.

Nel mercato del lavoro dovrebbero essere usate strategie compensative per realizzare combinazioni di politiche più efficienti, finalizzate a proteggere i lavoratori dal rischio economico legato alla perdita dell'impiego. Per le riforme dell'istruzione è necessario il consenso di uno dei soggetti principali, gli insegnanti: se non c'è l'avallo di questa categoria, l'intera riforma rischia di naufragare. Misure largamente contrastate dagli insegnanti, come l'introduzione di test comparabili a livello internazionale per valutarne il rendimento, dovrebbero essere accompagnate da misure aggiuntive finalizzate a coinvolgerli maggiormente nel processo, come fu fatto in Danimarca con la riforma dell'inizio del 2000.

Per concludere, anche se le caratteristiche delle istituzioni politiche non sembrano avere effetti sistematici sulla probabilità di adottare le riforme, è possibile ricavare alcuni insegnamenti. Un mandato elettorale a riformare si è dimostrato un fattore fondamentale per l'effettiva implementazione delle riforme. I partiti politici possono essere riluttanti a esporre in dettaglio le riforme nei loro programmi elettorali, ma i mezzi di informazione, le organizzazioni indipendenti e i cittadini in generale dovrebbero esortare le varie formazioni partitiche a presentare in modo non evasivo i loro piani per le riforme. Un sistema politico che produce governi più forti è maggiormente idoneo a far varare e attuare le riforme, così come governi più forti (spesso di destra) sono maggiormente disposti a usare il proprio capitale politico per fare le riforme. Tuttavia, la correlazione tra sistemi elettorali maggioritari e politiche di riforma è troppo debole per suggerire di introdurre modifiche costituzionali al solo scopo di facilitare l'adozione di riforme economiche strutturali⁸.

⁸ Una riforma costituzionale che conduca a un sistema maggioritario può comunque essere giustificata dalla necessità di accrescere la responsabilità dei politici di fronte all'elettorato e di migliorare la selezione di candidati politici di alta qualità (Galasso e Nannicini, 2011).

5. GERMANIA: IL MIRACOLO ECONOMICO NELL'ERA GLOBALE

Carlo Bastasin

Nel 1994, cinque anni dopo la caduta del Muro di Berlino, i tedeschi temevano che l'unificazione delle due Germanie fosse fallita. Nel 1997 il termine «*Reformstau*» (blocco delle riforme) era stato eletto «parola dell'anno»¹. Nel 1999 e nel 2000 il settimanale *The Economist* definiva la Germania «il malato d'Europa»². Nel 2003 l'economia tedesca era tornata in recessione.

Fino al 2004 la Germania si dibatteva in una parabola di declino apparentemente inarrestabile e priva di precedenti per la sua lunghezza. Dal 2004 la Germania è emersa dall'inquietudine economica con performance che sullo sfondo dei quindici anni precedenti appaiono come eccezionali. Oggi comunemente si interpreta la rinascita dell'economia tedesca come un nuovo *Wirtschaftswunder*, un miracolo economico paragonabile a quello del dopoguerra e in grado di tradursi in prestigio politico e assertività diplomatica, tanto da determinare il destino politico e istituzionale del resto d'Europa.

Altri paesi europei negli ultimi sette anni hanno avuto tassi di crescita paragonabili, Svezia e Svizzera, in particolare. La Francia è cresciuta a ritmi maggiori se si tiene conto di un periodo più lungo, ma probabilmente in conseguenza dello stimolo fiscale indotto da un disavanzo di bilancio strutturale regolarmente superiore alla media degli altri paesi dell'Euroarea. Tuttavia l'eccezionalità tedesca sta nell'aver trasformato permanentemente il proprio modello economico in coerenza con la sfida globale e cioè in ragione della propria apertura ai commerci mondiali. Inoltre la trasformazione è avvenuta introducendo maggiori elementi di mercato nell'economia, ma senza aver pregiudicato gravemente i tradizionali obiettivi condivisi della società tedesca - a cominciare dalla piena occupazione e da un certo grado di egualitarismo - che da sempre definiscono la *Sozialmarktwirtschaft*: l'economia sociale di mercato.

Per difendere il modello sociale di mercato i governi tedeschi che si sono succeduti dall'inizio degli anni Novanta in poi hanno accompagnato il processo di internazionalizzazione dell'economia avviato dalle imprese e dalle maggiori istituzioni finanziarie. La comune analisi politica retrostante è che una popolazione pari all'1,15% di quella mondiale, che produce attualmente più del 5% del PIL globale³, può conservare il proprio livello di vita

Carlo Bastasin, *Brookings Institution*.

¹ La scelta viene effettuata dalla scuola di lingua tedesca *Gesellschaft für deutsche Sprache* di Wiesbaden.

² Si veda <http://www.economist.com/node/209559>; cinque anni dopo il settimanale inglese usò lo stesso termine per l'Italia.

³ Si veda FMI (2011a).

solamente agganciando la propria crescita a quella dei paesi protagonisti del veemente processo di emersione dalla povertà relativa di sei miliardi di individui. Per questa ragione l'intero sistema produttivo tedesco ha dovuto e saputo rafforzare il proprio orientamento all'esportazione in coincidenza con i grandi mutamenti geopolitici che hanno coinvolto direttamente il paese: la riunificazione tedesca; l'unificazione monetaria europea; l'apertura ai commerci dell'Est Europa e infine l'approdo ai mercati di ampie aree del mondo fino alla fase di pieno sviluppo della globalizzazione.

L'esperienza tedesca è stata proposta dalla Cancelliera Angela Merkel come modello di riferimento per l'intera Euroarea: "Essere competitivi nel mondo è un'esigenza non per la Germania, ma per tutta l'Euroarea, un gruppo di paesi che copre il 7% della popolazione mondiale, ma produce oltre il 20% del PIL globale"⁴. Inevitabilmente diventa importante comprendere se i caratteri del miracolo economico tedesco sono identificabili e replicabili come processo storico di riforma. Le indicazioni di questa analisi sono che il processo di trasformazione dell'economia tedesca nasce prima ancora che come progetto politico, sotto l'impulso di un gruppo di attori industriali e finanziari sottoposti alla pressione della competizione globale. Solo successivamente un'intensa serie di programmi governativi di riforma dell'economia ha accompagnato la trasformazione produttiva consentendo all'intera economia di beneficiare del successo competitivo acquisito. La possibilità di replicare il successo tedesco risiede dunque non esclusivamente in un processo di riforma politico, ma nella duplice e parallela evoluzione della struttura produttiva e del quadro normativo coerenti con un disegno di lungo periodo.

5.1 UNA LUNGA METAMORFOSI CON CONSEGUENZE PER L'EUROAREA

I dati macroeconomici indicano nel 2004 l'anno della svolta. Dopo un lungo periodo di stagnazione, alla fine del 2004 l'economia tedesca riprende vigore e nel 2005-2008 sfiora una crescita media del 3% annuo fino allo scoppio della crisi finanziaria globale. Proprio la sua apertura al commercio globale (il peso dell'export sul PIL è prossimo al 50%) accentua la recessione del 2009 (-5,1%), ma consente anche un rapido recupero nel biennio successivo: +3,6% nel 2010 e +3,0% nel 2011. Salvo risentire alla fine dell'anno delle conseguenze del rallentamento della domanda globale e dell'instabilità provocata dalla crisi dell'euro. Questa notevole performance (con un +5,3% annualizzato nel primo trimestre 2011) ha alimentato la convinzione che dal 2004 il ritmo di crescita potenziale della Germania sia strutturalmente aumentato da poco più di zero a tre punti percentuali. I dati sul livello della crescita potenziale dell'economia tedesca - stimati dal Fondo Monetario Internazionale (FMI) all'1,25-1,50%⁵ - non indicano un'accelerazione di questo tipo. Al contrario le ipotesi sull'andamento della forza lavoro risentono del marcato calo demografico e il

⁴ Angela Merkel, *statement* introduttivo al *World Economic Forum* di Davos, 26 gennaio 2012.

⁵ Si veda FMI (2011b).

livello degli investimenti in Germania resta bassissimo. Dal livello pre-crisi, uno dei più bassi dell'Euroarea in rapporto al PIL, gli investimenti sono scesi del 15% nel corso del 2009-2010 e non sembrano destinati a riprendersi. Segnalando che le imprese tedesche non ritengono che la produzione domestica sia giustificata in futuro da aspettative di crescita superiori alla media. Dati non univoci provengono dal calcolo della crescita potenziale tedesca che sembra calare significativamente e comunque rimanere ben al di sotto della media degli altri paesi dell'Euroarea. Se ci si ferma ai dati del 2008 per evitare le distorsioni della crisi globale, l'OCSE calcola che dal 1992 i paesi della moneta unica abbiano visto aumentare il livello del PIL potenziale a un tasso del 2,3%, mentre la Germania lo vedeva scendere all'1,4%⁶. È quindi necessario mantenere un elemento di cautela nel considerare la performance economica degli ultimi sei anni - di cui due comunque segnati dalla recessione globale - come una nuova epoca di prosperità. Non c'è tuttavia dubbio che gli elementi di riforma del modello tedesco abbiano reso possibile la tenuta di un paese le cui condizioni interne erano gravemente pregiudicate negli anni Novanta.

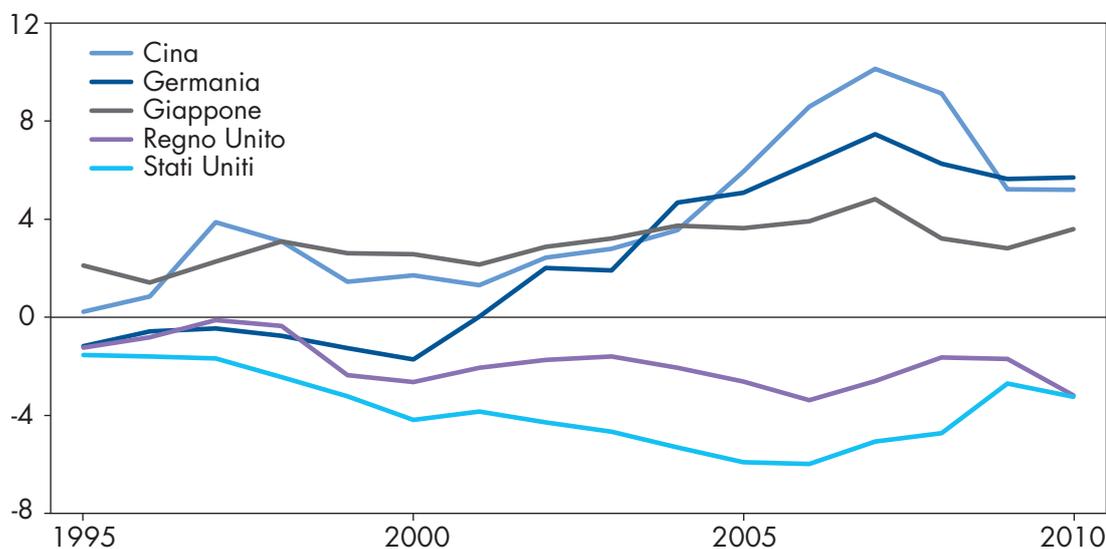
La coincidenza nel periodo immediatamente precedente al 2004 delle maggiori riforme del mercato del lavoro e del capitale hanno fatto pensare a un effetto meccanico di causa-effetto sul motore dell'economia delle riforme politico-economiche adottate in quei mesi. Questa lettura neoclassica dell'effetto automatico nella variazione al margine nella struttura degli incentivi rischia tuttavia di essere fuorviante. La Germania è un paese che segue processi lunghi, in ragione sia del complesso processo decisionale determinato dalla struttura federale sia della evidente vocazione industriale dell'economia, specializzata proprio in attività con cicli produttivi lunghi da parte di gruppi economici di grandi dimensioni, con processi di evoluzione necessariamente complessi. Il 2004, infatti, rappresenta solamente l'anno in cui un processo lungo e articolato di disintegrazione e ricomposizione dell'economia e della società tedesche viene a compimento. È questo processo, che ha origine fin da prima dell'unificazione delle due Germanie, a dare luogo a un insieme di risposte di attori privati e pubblici della società tedesca che devono essere valutate nel loro evolversi per recepirne la dinamica politica, l'efficacia economica e l'accettabilità sociale.

In sintesi, il cambiamento è stato catalizzato dalla reazione delle maggiori banche e imprese del paese alla perdita di competitività causata dalle conseguenze fiscali e salariali dell'unificazione tedesca. Gli effetti dell'annessione dei nuovi *Länder* deprimono il livello di produttività dell'economia tedesca, che declina fino a raggiungere un minimo storico nel 1996. Attorno alla metà degli anni Novanta, quando si aggiunge l'effetto della rivalutazione del marco tedesco rispetto alle valute dei paesi del Sistema monetario europeo - in primo luogo proprio della lira - le imprese e le banche private accelerano il processo di riforma interno che le porta, già alla fine degli anni Novanta, a spostare il baricentro della loro attività all'estero, in risposta alle rigidità dell'economia interna e alle attese di calo della domanda interna. Dalla fine degli anni Novanta, questo processo di «apertura» dell'economia si estende anche alla maggioranza delle imprese di media dimensione. Quindi, si congiunge con altri fenomeni di grande influenza:

⁶ Si veda OCSE (2008b).

L'aumento sia strutturale sia ciclico del commercio mondiale, la domanda di beni di investimento e di beni intermedi⁷ nelle economie emergenti e il pieno sfruttamento delle condizioni favorevoli offerte dall'Unione monetaria europea che per la prima volta annulla il rischio di apprezzamento del cambio nei confronti delle valute dei partner europei. Su iniziativa politica, le riforme del modello tedesco accelerano nei primi anni Duemila e trasferiscono i benefici dell'export all'interno del paese attraverso più profitti e maggiore occupazione. L'aumento del reddito disponibile tarda a manifestarsi, ma l'aumento dell'occupazione indotto dal successo commerciale delle produzioni tedesche finisce per creare un «nuovo consenso» nell'opinione pubblica a favore sia del processo di riforma strutturale sia di una politica di bilancio restrittiva, indirizzata anche alla riduzione dei costi interni. Si tratta di un nuovo carattere riformatore, insolito nell'opinione pubblica tedesca, conseguenza anche dell'avversione per gli oneri fiscali delle politiche di solidarietà diventati esorbitanti a seguito dell'unificazione. L'abbattimento dei deficit del bilancio pubblico, combinato con il successo dell'export, produce un saldo positivo crescente nella bilancia corrente del paese, e dunque un eccesso di risparmio (Grafico 5.1). Questo si traduce, per definizione, nell'esportazione di capitale, che viene indirizzato verso attività estere a maggior rendimento, con beneficio per il reddito dei risparmiatori tedeschi (un *second round effect* che rafforza il surplus nella posizione estera); fino alla crisi globale, quando l'aumento dell'avversione al rischio produce un rimpatrio dei capitali.

Grafico 5.1 - L'impennata del surplus nei conti con l'estero
(Saldo delle partite correnti, in % del PIL)

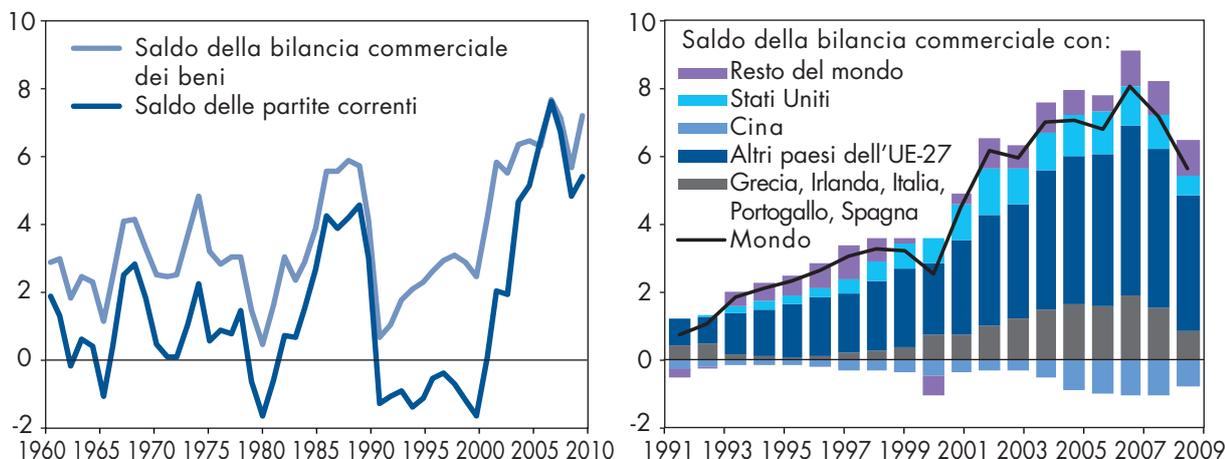


Fonte: elaborazioni su dati FMI.

La capacità competitiva tedesca deriva dalla costruzione di vantaggi comparati in un numero piuttosto ampio di categorie di prodotti specializzati (Grafico 5.2). Nei beni di investimento, nei beni di consumo durevoli e nella farmaceutica, le imprese tedesche dispongono di grandi quote del mercato mondiale.

⁷ Le due categorie insieme rappresentano circa tre quarti del totale delle esportazioni tedesche.

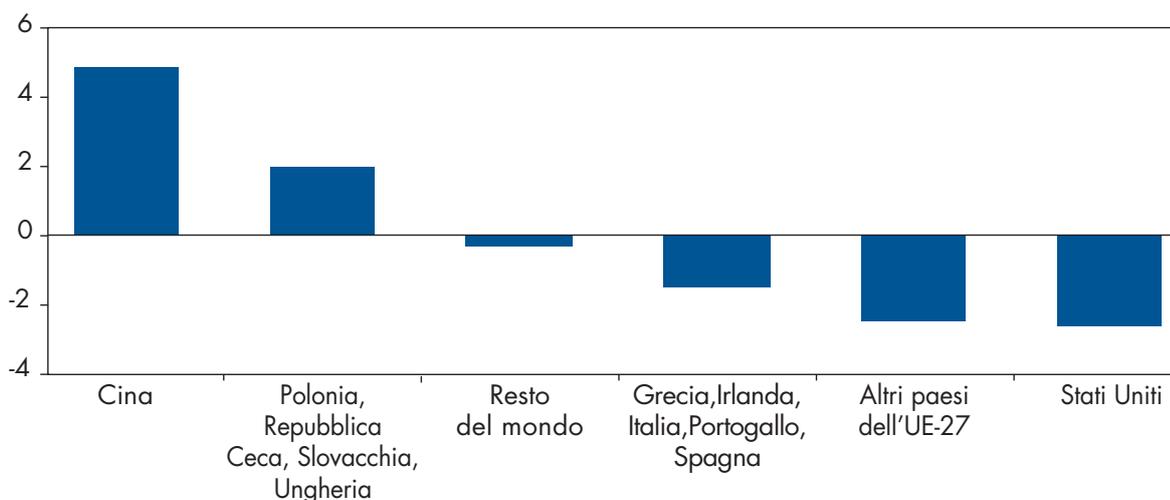
Grafico 5.2 - Partite correnti dominate dalla bilancia commerciale con l'Europa (Germania, saldi della bilancia dei pagamenti, in % del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati FMI.

La Germania ha così aumentato le esportazioni verso il resto d'Europa conservando le tradizionali catene di subfornitura (*supply chain*) europee soprattutto nei paesi non-euro Visegrad (Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia e - unico paese euro - Slovacchia), mentre l'import tedesco di generi di consumo si è rivolto verso le produzioni a basso costo della Cina, mettendo in *offside* competitivo gran parte del resto dell'Euroarea - ponendola cioè in diretta concorrenza con la Cina - e di fatto creando le premesse del divaricarsi delle bilance dei pagamenti dell'Euroarea (Grafico 5.3). Mentre l'export tedesco era sostanzial-

Grafico 5.3 - In crescita la quota di importazioni dalla Cina negli anni Duemila (Quote delle importazioni tedesche per partner commerciale, variazioni % 2000-2009)



Fonte: elaborazioni su dati FMI.

mente al riparo dalla competizione con le produzioni asiatiche, di cui era complementare, la produzione della periferia dell'Euroarea era invece direttamente esposta alla competizione dei bassi salari asiatici. Da qui l'apertura di ampi disavanzi delle bilance con l'estero dentro l'Euroarea non più finanziabili dopo l'aumento dell'avversione al rischio creata dalla crisi finanziaria globale del 2008.

Le riforme strutturali tedesche, anch'esse cominciate nella prima metà degli anni Novanta, contribuiscono dapprima ad accompagnare una ripresa guidata nettamente da export e investimenti, anche a scapito dei consumi privati, frenati dalla moderazione salariale e dalla restrizione di bilancio. In un tempo successivo le riforme consentono di rimpatriare i benefici della trasformazione industriale e finanziaria tedesca nella forma di maggiore occupazione e di un aumento dei posti di lavoro a più alto contenuto di tecnologia e a più alta remunerazione.

Il compimento di questo processo ha creato un consenso nella pubblica opinione a favore delle «riforme» e dei «sacrifici» al servizio della produttività. Ciò continua a facilitare la realizzazione di politiche di riforma dal lato dell'offerta e rende simmetricamente più difficile convincere i tedeschi dell'opportunità di assistere i paesi partner dell'euro che sono visti come ritardatari nel processo di riforma e sacrificio⁸, due termini che hanno connotati prossimi più alla religione che alla cultura politica.

Sulla base dei programmi politici di governo e opposizione, lo sviluppo ulteriore del percorso di riforma tedesco si esprimerà lungo tre direttrici: l'investimento in istruzione dei cittadini; l'*Information and Communication Technology*; l'impegno alla riduzione dei carichi fiscali su famiglie e imprese.

5.2 L'UNIFICAZIONE TEDESCA E LA FINE DEL *MODELL DEUTSCHLAND*

L'unificazione delle due Germanie, a seguito della caduta del Muro di Berlino il 9 novembre 1989, è uno di quegli eventi di dimensioni tali da essere considerati momenti trasformativi della storia di un paese e di un continente. In un certo senso, tuttavia, la riunificazione tedesca ha contribuito alla trasformazione dell'economia e della politica della Germania attraverso l'aggravio di problemi latenti e il ritardo delle riforme già in cantiere. Le modalità attraverso le quali l'unificazione tedesca è stata realizzata avevano tra gli obiettivi primari quello di proteggere lo status quo, sociale e politico, della Germania occidentale. Il risultato tuttavia è stato l'opposto, costringendo il *Modell Deutschland*⁹ a cambiare profondamente in ragione della propria insostenibilità.

⁸ La connotazione culturale è rilevabile nella risposta degli imprenditori cristiano democratici di ispirazione protestante e proprietari di piccole e medie imprese nel Sud della Germania, particolarmente ostili a condividere la moneta unica con l'Italia nonostante siano i primi beneficiari dell'assenza di svalutazioni interne all'area dell'euro.

⁹ La definizione di «*Modell Deutschland*» ha origine nella campagna elettorale socialdemocratica del 1976. Fu il Cancelliere Helmut Schmidt a ritenere che la definizione rendesse visibile agli occhi del mondo il successo tecnologico del paese in un contesto di attenzione sociale. L'uso tuttavia è stato poi esteso al concetto di un sistema negoziato e di soluzione cooperativa dei problemi legati alla ristrutturazione dell'economia in un sistema neocorporativo di mediazione degli interessi di sindacati e associazioni imprenditoriali.

L'unificazione infatti è stata realizzata attraverso un trasferimento alla ex Repubblica Democratica Tedesca di quegli stessi assetti istituzionali che venivano considerati alla fine degli anni Ottanta già disfunzionali nella Germania occidentale. La possibilità di sfruttare la ricostruzione delle regioni orientali per trasformare anche le istituzioni occidentali - il sistema di federalismo fortemente sbilanciato nelle garanzie regionali; la concertazione nella politica economica attraverso un sistema neocorporativo di mediazione degli interessi di sindacati e associazioni imprenditoriali; un sistema di *corporate governance* fortemente caratterizzato dagli intrecci azionari tra i maggiori gruppi industriali e finanziari - è stata da subito consapevolmente respinta dal Cancelliere Helmut Kohl in ragione sia del timore che una revisione del modello occidentale alienasse il sostegno all'unificazione da parte dei cittadini dei vecchi *Länder* sia della mancanza di consenso parlamentare, bloccato dal maggior partito di opposizione, il partito socialdemocratico, nei cui quadri il sindacato era rappresentato in misura maggioritaria. L'unificazione, che formalmente configura l'ingresso di cinque nuove regioni a uno Stato già esistente (e non quindi la confluenza dei due Stati in un nuovo Stato), finì così per celebrare il *Modell Deutschland*, rinviarne la necessaria riforma e quindi involontariamente a condannarlo.

Segnali di malfunzionamento del modello sociale tedesco erano già evidenti fin dagli anni Ottanta, quando l'importanza dell'intermediazione dei sindacati e delle associazioni di categoria imprenditoriali nel disciplinare i rapporti tra capitale e lavoro aveva cominciato a declinare spontaneamente in reazione all'eccessiva rigidità degli accordi bilaterali. È già all'inizio degli anni Ottanta che cala il numero delle piccole e medie imprese del settore metalmeccanico aderenti alle associazioni datoriali, così come cala anche il numero degli iscritti al sindacato che aveva raggiunto il suo picco negli anni Settanta. Alla fine degli anni Ottanta il Governo Kohl introduce i primi elementi di flessibilità nell'economia, operando dal lato dell'offerta, e progetta le riforme di riduzione dell'eccessivo onere fiscale gravante su imprese e famiglie. Sempre alla fine degli anni Ottanta le parti sociali sono chiamate a ridiscutere le pensioni di anzianità, il più importante tra gli strumenti di assorbimento dei disoccupati nell'ambito delle ristrutturazioni di impresa. Il processo di riforma del sistema fiscale e del sistema di *welfare* viene interrotto in occasione della riunificazione.

Dal punto di vista del modello sociale, l'unificazione viene infatti realizzata con la pura estensione a Oriente del sistema di contrattazione collettiva della Germania federale, delle organizzazioni intermedie e dell'intero sistema di sicurezza sociale. Questa trasposizione rappresenta un'estensione quantitativa della base di consenso per le organizzazioni rappresentative del modello sociale tedesco - sindacati e associazioni d'impresa - che ovviamente rafforza le resistenze al suo cambiamento.

Gli istinti di protezione della Germania occidentale erano evidenti in tutti i caratteri dell'unificazione. La scelta di mantenere un tasso di cambio irrealistico era stata presa con l'obiettivo di evitare una migrazione verso Occidente della popolazione della ex Repubblica Democratica Tedesca. L'applicazione dei contratti di lavoro occidentali alle nuove regioni avviene su accordo congiunto di organizzazioni sindacali e imprenditoriali per evitare

che si creasse un enclave a bassi costi salariali a Est in grado di esercitare competizione su imprese e posti di lavoro occidentali. I due elementi primari della competitività di costo, il tasso di cambio e il livello salariale, producono un immediato declino dell'attività economica e tassi di disoccupazione eccezionalmente elevati nei nuovi *Länder*.

Gli istituti sociali della Germania occidentale prevedevano l'utilizzo di fondi di protezione sociale che riducessero gli attriti in caso di ristrutturazione economica, di fatto assorbendo l'eccesso di lavoro in uscita dal mercato attraverso l'istituto del pensionamento anticipato. Per assicurare il consenso dei tedeschi occidentali all'unificazione, il Cancelliere Kohl aveva promesso di ripagarne i costi senza aumentare la pressione fiscale. Inevitabilmente questo significò che i costi sociali della ristrutturazione dei nuovi *Länder* vennero addossati ai fondi di sicurezza sociale. In un sistema di *welfare* integrato gli oneri generati dalla crisi in cui cadde l'economia orientale si sono cioè ripercossi immediatamente sul livello della contribuzione salariale occidentale, rendendo a sua volta troppo oneroso il lavoro nelle regioni occidentali e producendo disoccupazione non solo a Est, ma in tutta la Germania.

Il peggioramento delle condizioni produttive in tutto il paese ha avuto conseguenze quasi immediate sull'assetto istituzionale del *Modell Deutschland* e sul consenso di cui godeva nella cittadinanza. Sia dal lato delle imprese sia da quello dei lavoratori, infatti, si rompono i canali della rappresentanza collettiva.

L'esempio più evidente è offerto da quanto avvenne nel settore metallurgico. Nel marzo 1991, sempre con l'obiettivo di evitare rotture nel modello contrattuale occidentale, il sindacato *IG Metall* e la federazione nazionale degli imprenditori del settore *Gesamtmetall* si accordarono per aumentare gli stipendi orientali dal 65% di quelli occidentali al 100% in soli tre anni. L'accordo fu devastante per la produzione orientale e sollevò le proteste degli associati orientali alla confederazione industriale *Gesamtmetall*, i quali, dopo il rifiuto dell'*IG Metall* di rinegoziare l'accordo del 1991, imposero la rescissione unilaterale dell'accordo nella primavera del 1993. Lo sciopero del maggio 1993 convocato dall'*IG Metall* rappresentò una bruciante sconfitta per l'associazione degli imprenditori che vide crescere sempre più rapidamente il numero di abbandoni da parte degli iscritti. Il fenomeno, avviato all'Est, prese piede anche all'Ovest¹⁰.

L'importanza di quello che era avvenuto a *IG Metall* e *Gesamtmetall* era dovuta al fatto che in un sistema negoziale privo di contratti intersettoriali e, formalmente, basato sulla contrattazione regionale, in realtà sindacato e imprenditori del settore metalmeccanico erano riconosciuti come *wage leader*, ossia contraenti il cui accordo avrebbe dettato il tenore degli altri negoziati tra le parti sociali anche al livello di piccola impresa attraverso i consigli di fabbrica (*Betriebsräte*). Il sistema di pilotaggio salariale del settore leader sul resto del-

¹⁰ Dieci anni dopo, l'*IG Metall*, convinta di poter replicare la vittoria del 1993, convocò uno sciopero nei nuovi *Länder* per l'equiparazione dell'orario lavorativo orientale a quello occidentale; l'iniziativa fallì per il mancato appoggio ai colleghi orientali dei rappresentanti di fabbrica occidentali, preoccupati da un potenziale stop alla produzione in una condizione particolarmente critica soprattutto nell'industria automobilistica. Il fallimento fu tanto clamoroso da aprire conflitti intestini nel sindacato che perse rappresentatività e numero di iscritti.

l'economia aveva fatto sì che fino all'inizio degli anni Novanta, mentre in tutto il mondo le differenze salariali tra livelli di impiego aumentavano, in Germania diminuivano. L'abbandono della rappresentanza collettiva da parte delle imprese in un contesto economico molto severo e l'offerta ai dipendenti di contratti di lavoro esterni alla negoziazione centralizzata ha provocato inevitabilmente un aumento nel numero di lavoratori che non aderiscono al sindacato o che addirittura assumono figure professionali autonome, o para-dipendenti (*Scheinselbständig*).

Paradossalmente, quindi, il percorso storico verso l'egualitarismo si interrompe proprio nel massimo tentativo di omogeneizzazione reddituale tra due paesi diversi che si fondono. A questo fenomeno di origine economica si accompagna una trasformazione culturale che modifica il rapporto tra due dei principali criteri ordinativi del linguaggio politico: egualitarismo e libertà. I sondaggi demografici verificano, infatti, uno spostamento nelle preferenze dei cittadini occidentali dalla tradizionale priorità dell'egualitarismo verso quella della libertà individuale. Il detonatore del cambiamento è la trasformazione del concetto di solidarietà da parte dell'unificazione. Se Max Weber aveva definito la solidarietà un processo a due direzioni (si è solidali in attesa di essere ricambiati e quindi di ricevere solidarietà in futuro), l'unificazione tra le due Germanie presenta, vista da Ovest, un carattere monodirezionale. Dall'aiuto prestato ai cittadini dei nuovi *Länder* i cittadini occidentali non si aspettano di essere ripagati su un orizzonte temporale calcolabile. Il termine solidarietà, che viene improvvidamente utilizzato per battezzare una gravosissima addizionale sul reddito destinata al finanziamento della ricostruzione orientale (*Soli-zuschlag*), cambia completamente accezione rispetto a quando era riferito alla riduzione delle diseguaglianze in un ambiente sociale omogeneo e autoriferito, come era la vecchia Repubblica federale. Nell'opinione pubblica, il rifiuto della solidarietà si estende dalle macropolitiche assistenziali agli interventi microeconomici. Dal 1996 in poi, infatti, i due terzi dei tedeschi si esprime contro i salvataggi con denaro pubblico di aziende in difficoltà. Il soccorso pubblico era un tabù che era rimasto intoccabile negli anni Cinquanta fino agli Ottanta. Dagli anni Novanta invece la percentuale di contrari ai salvataggi pubblici cresce di colpo e diventa costante nel tempo e indipendente dal soggetto da salvare, sia che si tratti di Mannesmann o di Opel sia che riguardi, infine e significativamente, la Grecia.

La maggiore conseguenza della riunificazione tedesca è stata, quindi, paradossalmente la disintegrazione del *Modell Deutschland*. Secondo i dati forniti dal *Betriebspanel*¹¹, la quota di lavoratori occidentali coinvolti dagli accordi collettivi settoriali è scesa regolarmente dal 1995 in poi passando dal 53% al 37% nel 2006 (Streeck, 2009). Il fenomeno di esodo dagli accordi sindacali è stato particolarmente vistoso nelle regioni orientali. Secondo il *Gesamtmetall*, l'associazione delle imprese, nel settore metalmeccanico solo un lavoratore orientale su cinque era iscritto al sindacato nel 2005, una quota pari a meno della metà di quella di dieci anni prima.

¹¹ Si tratta di un *panel* annuale su circa 16mila imprese elaborato dall'IAB, l'ufficio di ricerca del *Bundesagentur für Arbeit*.

I forti flussi migratori degli anni Novanta, con l'approdo sul mercato del lavoro tedesco di forze giovani e inserite a livelli di qualifica molto bassi, hanno accompagnato la minor presa degli accordi salariali nazionali e hanno automaticamente importato una crescente disuguaglianza nelle remunerazioni tra i livelli medi o medio-alti e quelli più bassi. I sindacati si sono impegnati nella difesa dei diritti degli iscritti, che raramente erano impiegati ai livelli salariali più bassi, ai quali erano invece occupati gli immigrati poco sindacalizzati. Il risultato è stato un aumento della disuguaglianza tollerato dalle organizzazioni sindacali. In alcune regioni, in particolare all'Est, la dispersione salariale - storicamente bassa in Germania in confronto alla media OCSE - risulta secondo alcuni calcoli più elevata di quella degli Stati Uniti.

Negli anni Novanta, come detto, le imprese cominciarono un analogo processo di uscita dalle associazioni di categoria. Inoltre, quelle che vi rimanevano tendevano in misura crescente a non applicare gli accordi contrattuali di lavoro settoriali. L'origine di questo processo è addirittura precedente all'unificazione e va ritrovata nel 1984, in quello che fu forse il maggior momento di conflitto sindacale nella storia moderna della Germania. Una serie molto drammatica di proteste sindacali e di scioperi generali, guidati dalla *IG Metall*, condusse gradualmente alla riduzione dell'orario lavorativo a 35 ore settimanali. Nel corso dei negoziati, tuttavia, i vertici sindacali fecero concessioni che ritenevano a quel tempo accettabili, ma in realtà destinate a modificare profondamente il mercato del lavoro tedesco. In particolare i sindacati, interessati a ridurre l'orario lavorativo, persero il controllo sul legame tra aumenti salariali e produttività. E, ancora più significativamente, gli imprenditori furono in grado di utilizzare schemi di impiego del lavoro molto diversificati e sempre più sofisticati, tali da recuperare i margini di produttività pur in presenza di una riduzione dell'impiego orario dei lavoratori. Di fatto quello che si creò fu un sistema aziendale di disegno del contratto di lavoro che trovò forse la sua espressione più completa nel gruppo Volkswagen - il cui maggiore azionista era il *Land* Bassa Sassonia (di cui era governatore negli anni Novanta il futuro Cancelliere Gerhard Schröder) - che adottò già dopo l'unificazione circa 170 modelli diversi di impiego del tempo di lavoro. Il direttore del personale del gruppo di Wolfsburg era Peter Hartz, che sarà chiamato successivamente dal Cancelliere Schröder a guidare la commissione di riforma del mercato del lavoro.

Lo stesso sindacato calcolò che nel 1998 un'impresa su cinque iscritta alle associazioni di impresa non applicava, occasionalmente o sistematicamente, gli accordi contrattuali di lavoro di categoria. Dopo che nel 1999 il sindacato prese atto dell'insostenibilità di un sistema di contrattazione troppo rigido e accettò l'ammissibilità di «clausole di deroga», che delegavano componenti anche fondamentali della contrattazione al negoziato aziendale, la quota di imprese che fecero uso delle clausole in deroga aumentò dal 22% al 74% in soli cinque anni.

Il meccanismo-chiave della trasformazione economica tedesca è stato evidentemente l'onerosità fiscale e salariale prodotta dall'unificazione delle due Germanie. L'uscita dal sistema di contrattazione collettiva di un numero crescente di imprese - o comunque l'applicazione

in deroga degli accordi - ha rappresentato il primo passo. Il secondo passo nella risposta delle imprese è consistito nell'abbandono tout court del paese. I due, ovviamente, sono legati non tanto da una sequenza temporale, quanto da un nesso causale: la flessibilità contrattuale cresce con la possibilità di delocalizzare.

5.3 INTERNAZIONALIZZAZIONE MOLTO ACCENTUATA

Negli anni Novanta l'insieme delle condizioni descritte aveva accresciuto le difficoltà di sviluppare attività manifatturiere in Germania e al contempo si erano create crescenti opportunità, sia dal lato dell'offerta sia da quello della domanda, di produrre all'estero. Ciò ha provocato lo spostamento del baricentro degli interessi delle imprese dall'economia tedesca - le cui prospettive di crescita erano considerate depresse negli anni a venire - verso lo sviluppo del mercato globale, di cui la Germania aveva potuto avere un test molto convincente ai propri diretti confini orientali, con la trasformazione delle economie dell'Est Europa da economie di comando a economie di mercato. Un'interpretazione diffusa è quella secondo cui le imprese tedesche vanno all'estero alla ricerca di condizioni produttive più convenienti. Hans-Werner Sinn, l'economista carismatico che guida l'Istituto per l'informazione e la ricerca economica IFO (*Institut für Wirtschaftsforschung*) di Monaco, ha usato l'immagine marxiana dello «sciopero degli investimenti» per descrivere il rifiuto degli imprenditori di sostenere gli oneri salariali e burocratici dell'ambiente produttivo tedesco. Tuttavia, il fenomeno di riorientamento produttivo della Germania verso i mercati esteri ha assunto una dimensione del tutto insolita nella storia recente delle maggiori economie sviluppate.

Nel 1995 il grado di apertura dell'economia tedesca - cioè la somma dei valori di import e di export di beni e servizi in rapporto al PIL - era inferiore a quello della Francia e anche, benché di poco, a quello dell'Italia. Tra il 1991 e il 2008 è cresciuto dal 52% a oltre il 90%, incluso anche il commercio intraeuropeo, ed è diventato di gran lunga il più elevato di tutti i paesi del G7, superando di ben oltre il 50% sia quello francese sia quello italiano e risultando quasi tre volte maggiore di quello americano e giapponese.

Ancora una volta, è necessario compiere un passo indietro nella ricostruzione storica per comprendere la trasformazione industriale tedesca. Ad aumentare in modo determinante la pressione competitiva sulle imprese tedesche fu la normativa europea per la realizzazione del Mercato unico dell'Unione Europea. Per la Germania ciò ha significato l'abbattimento di una rete di norme a fitta maglia che avevano un intento protettivo dei produttori interni fissando gli standard di merci e servizi commerciabili nel mercato tedesco. L'abolizione delle norme che erigevano barriere non-tariffarie contro l'ingresso dei produttori europei sul mercato tedesco cambiò rapidamente l'ambiente competitivo in quello che era il maggior mercato europeo. Inevitabilmente le imprese tedesche smisero di modellare la produzione principalmente - se non esclusivamente - sul mercato di casa e cominciarono a produrre beni e servizi standard che erano mirati indifferentemente alla commercializzazione in Ger-

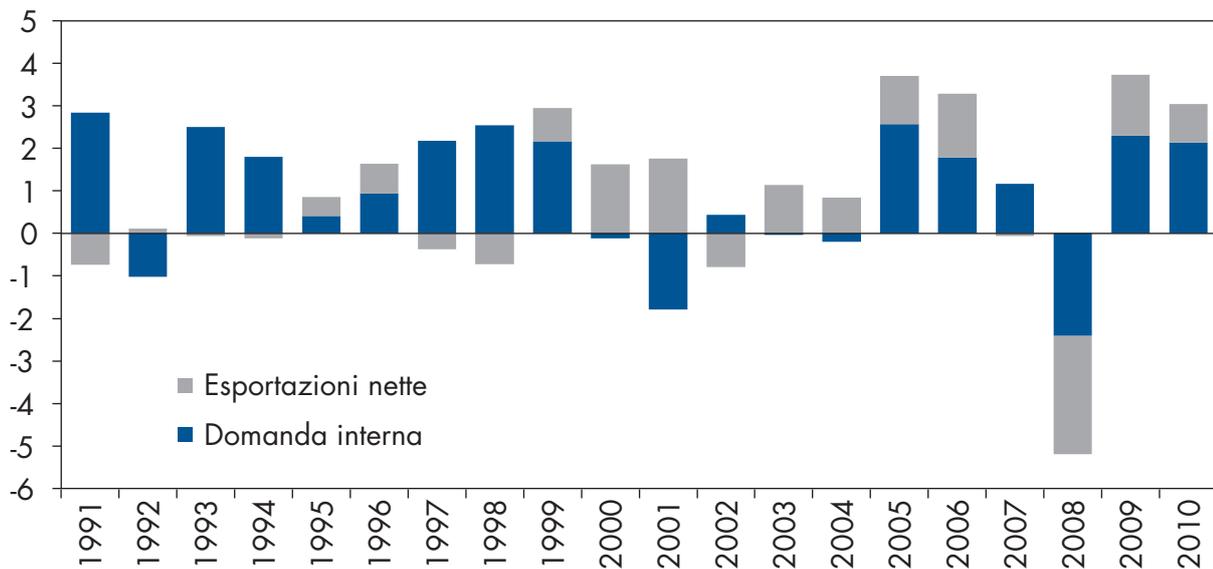
mania così come in tutta Europa e nel mondo. Già prima di allora la Germania era il primo esportatore mondiale di manufatti e questo cambiamento strategico ha accresciuto la sua competitività e le ha consentito di mantenere il primato fino al 2009, quando, complice la recessione, è stata superata dalla Cina. L'aumento del peso del commercio estero sul PIL tedesco avviene in coincidenza con la nuova ondata di globalizzazione e questo ha ridotto la quota degli scambi commerciali della Germania con i partner dell'Euroarea. Tra il 1991 e il 2006 la quota di esportazioni tedesche verso l'Euroarea rispetto al totale scende significativamente dal 52% al 42%, nonostante il completamento del mercato unico e l'annullamento del rischio di cambio nell'Unione monetaria, che spingono verso una maggiore integrazione e maggiori scambi intra-area. Anche la quota delle importazioni dal resto dell'Eurozona scende in misura analoga, dal 48% al 38% del totale. Tuttavia, nonostante il peso relativo dell'Euroarea sia calato, in volume l'interscambio commerciale risulta raddoppiato dall'inizio degli anni Novanta. Ciò significa che il cambiamento di quote deriva dal maggior aumento dell'interscambio con altre regioni del mondo. A superare, infatti, per dinamismo gli scambi commerciali tedeschi con gli altri paesi dell'Euroarea sono stati soprattutto gli scambi con le nuove aree economiche mondiali. In una prima fase, dal 1991 al 2003, sono i paesi dell'Est europeo a registrare un aumento molto significativo dell'interscambio, che passa dal 3-4% del totale al 10-12%. Dal 2003 invece si comincia a sentire l'effetto Cina e paesi emergenti che subentrano come forza trainante degli scambi commerciali passando dal 20% del totale nel 2000 al 26-27% nel 2008 (FMI, 2011c).

Tutto questo dà l'idea dell'impressionante sforzo di spostamento verso i mercati internazionali da parte delle imprese tedesche. Il peso dell'attività internazionale è diventato tale - l'export passa dal 21% del PIL nel 1970 al 47% nel 2008 - da comportare un cambio di cultura economica che riguarda sia la gestione aziendale sia l'attenzione per gli sviluppi economici globali.

Il cambiamento si ripercuote anche sulle scelte politiche riguardanti il ruolo internazionale della Germania. Nel 1999 nasce la moneta unica europea e, sempre in quell'anno, l'esercito tedesco partecipa per la prima volta a una missione militare internazionale. Nell'anno successivo viene approvata la legge di cittadinanza che abbandona il criterio del diritto di sangue come discriminazione dell'essere tedesco e adotta il diritto di territorio. Le politiche di immigrazione comportano, inoltre, l'arrivo entro i confini tedeschi di milioni di persone che chiedono asilo, tra cui in un solo anno 500mila profughi dell'ex Jugoslavia.

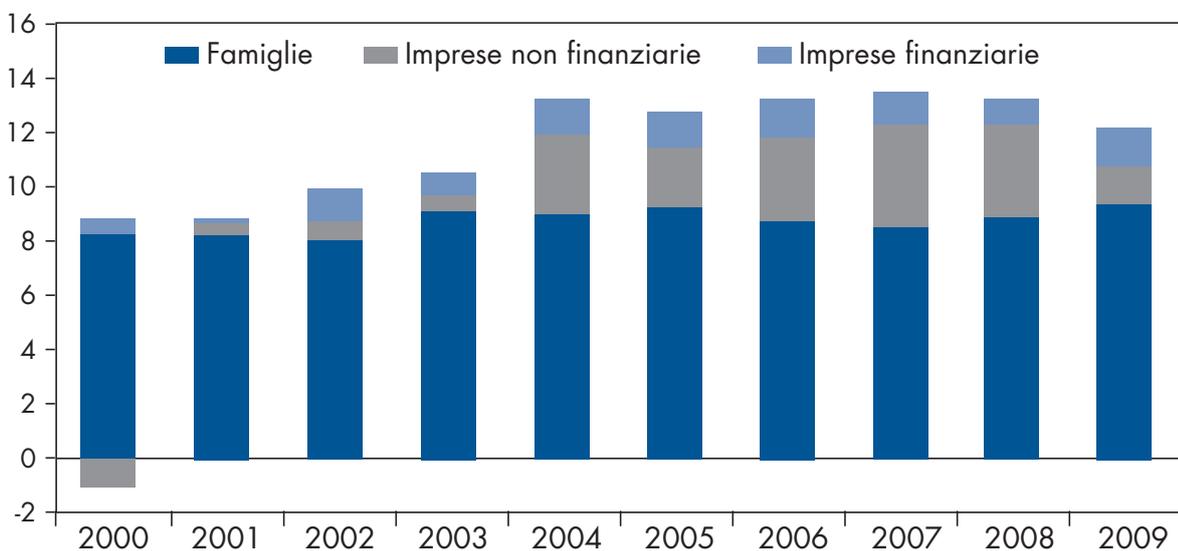
La crescente importanza dell'attività internazionale si manifesta direttamente sull'andamento del PIL tedesco. Negli anni Novanta il contributo del canale estero alla crescita economica tedesca fu vicino a zero, mentre a partire dal 1999 circa l'80% viene generata dalle esportazioni nette (Grafici 5.4 e 5.5). L'export è cresciuto del 7% reale annuo a partire dal 2000. Da quello stesso anno la Germania ricomincia a guadagnare quote sul commercio mondiale e ciò dimostra che il recupero di competitività è cominciato nella seconda metà degli anni Novanta.

Grafico 5.4 - L'export netto guida la crescita
(Germania, contributi alla crescita del PIL, variazioni %)



Fonte: elaborazioni su dati EUROSTAT.

Grafico 5.5 - È salito il risparmio delle imprese non finanziarie
(Germania, composizione dei risparmi, in % del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati del rapporto annuale (*Herbstgutachten*) 2010 del Comitato dei saggi (*Sachverständigenrat*).

Ma è necessario tenere in considerazione un ulteriore carattere strutturale dell'economia tedesca per comprendere il grado di trasformazione collegato all'orientamento all'export. E cioè la presenza di un numero rilevante di gruppi industriali di grandi dimensioni. Nel corso

degli anni Novanta, gruppi come Daimler, Siemens, Hoechst, BASF, BMW, Volkswagen e altri diventano a tutti gli effetti gruppi globali. Anzitutto, attraverso l'apertura o l'acquisizione di impianti di produzione nei vicini paesi dell'Est Europa. In alcuni casi i nuovi impianti, per esempio in Polonia o nella Repubblica Ceca, sono geograficamente più vicini alla casa madre di quanto lo siano altri impianti sul territorio tedesco. La disponibilità di buone infrastrutture consente ai gruppi industriali di organizzare la produzione non per generi merceologici o singoli prodotti, bensì per fasi di produzione dello stesso prodotto. Si ha su scala continentale una prima fase del processo di segmentazione della catena del valore aggiunto e di organizzazione della divisione internazionale del lavoro che su scala globale caratterizzerà il primo decennio degli anni Duemila anche a seguito del miglioramento nelle tecnologie della comunicazione. Grazie alle dimensioni e a una spiccata vocazione alla razionalità organizzativa, i grandi gruppi industriali tedeschi riescono a collocarsi al centro delle filiere delle produzioni di beni intermedi, ottimizzando costi e impianti produttivi. Nel compiere questa trasformazione la Germania rivela ulteriori elementi di capacità di fare sistema. La rete delle infrastrutture e dei trasporti viene infatti ampliata e calibrata sugli interessi dell'economia. La centralità geografica in Europa viene sfruttata estesamente con l'aggiunta di nuovi poli portuali ed aeroportuali. Anche le vie di terra sono molto beneficate rispetto al Sud delle Alpi. Infine, si è sfruttata appieno la promozione commerciale; a titolo di esempio, quindici delle maggiori venti fiere commerciali o di settori industriali mondiali si tengono in Germania (Sinn, 2006).

Dopo l'avanguardia delle grandi imprese, forme di aggregazione di imprese integrate nelle catene verticali di produzione consentono anche ad aziende di non grandi dimensioni di beneficiare del commercio internazionale sostenute sia da uffici pubblici capillari sia dal sistema finanziario (Barba Navaretti et al., 2010; tabella 5.1). In tal modo la diffusione del fenomeno di internazionalizzazione diventa epidemica. Infatti, secondo un rapporto prodotto dall'*Institut der deutschen Wirtschaft* di Colonia nel 2002, già nel 2000 quasi il 60% delle imprese considerate in Germania di medie dimensioni, cioè con 1.000-5.000 dipendenti, avevano stabilito propri impianti al di fuori dell'Unione Europea. Nel 2002 la Germania risultava il maggior investitore diretto in Europa dell'Est per ammontari superiori non

Tabella 5.1 - Anche in Germania le imprese di minori dimensioni hanno accesso ai mercati esteri (Quote % delle esportazioni sul fatturato)

Classe addetti	Austria	Francia	Germania	Ungheria	Italia	Spagna	Regno Unito
10-19	26,2	23,0	25,9	30,2	30,4	21,4	26,2
20-49	33,3	27,0	28,1	43,6	34,2	24,5	27,8
50-249	55,9	33,0	33,9	53,2	42,2	33,3	33,2
250 e più	64,7	41,2	37,8	66,6	52,6	40,6	34,2
Totale	40,4	28,5	30,0	44,8	34,6	25,9	29,1

Fonte: elaborazioni su dati Efige.

solo a quelli degli Stati Uniti, ma anche alla somma di quelli di Francia e Regno Unito. Il numero di dipendenti delle imprese tedesche in Europa dell'Est aveva già allora pareggiato il numero dei dipendenti che avevano negli Stati Uniti (Deutsche Bundesbank, 2004).

Notoriamente Sinn paragona il nuovo modello industriale tedesco a un bazar: tra la metà degli anni Novanta e la metà del primo decennio Duemila il contenuto di importazione di produzioni intermedie aumenta del 64% in termini reali e ciò spiegherebbe i nove decimi della minore produzione manifatturiera tedesca. Solo per un decimo ciò è legato al semplice spostamento della produzione all'estero (Sinn, 2006). Già all'inizio degli anni Duemila il contenuto di import nelle esportazioni tedesche supera il 50%. Sinn descrive l'economia tedesca come un «sifone», per il flusso di merci che dalla Slovacchia vanno in America transitando per l'ufficio delle statistiche tedesco. Per ogni euro fatturato all'export, 53 centesimi vengono fatturati all'import. Ciò che sfugge a questo modello interpretativo, tuttavia, è che l'import stesso proviene di frequente da aziende di proprietà tedesca (spesso inserite in catene produttive parallele rispetto a quella dell'impresa acquirente). Sarebbe quindi riduttiva la descrizione della Germania come bazar o sifone, cioè puro luogo di intermediazione, da cui transitano merci prodotte altrove.

Le esportazioni tedesche crescono principalmente per due ragioni: la capacità delle imprese di agganciare la domanda globale, in particolare nei paesi emergenti, e la capacità di sfruttare la divisione regionale del lavoro nella produzione di merci. Questi due fattori spiegherebbero circa il 60% della crescita più rapida dell'export tedesco rispetto a quella degli altri paesi industriali a partire dal 2000 (Danninger e Joutz, 2007).

Per le imprese, una volta che si aprono i confini, cambiano anche i parametri organizzativi. Lavorando sul sistema dei prezzi interni, infatti, i maggiori gruppi industriali sono in grado di ottenere arbitraggi che impattano in Germania sul livello della mano d'opera domestica occupata (e sulla sua remunerazione). Cambia, però, anche il grado di dipendenza dai poteri pubblici perché, sempre operando sui flussi interni, le imprese sono in grado di ottimizzare il carico fiscale.

Un'esemplificazione degli effetti che riguardano la remunerazione del fattore lavoro all'interno del paese è offerta dalla stima della creazione di valore domestica per unità di merce esportata che risulta regolarmente in discesa nel decennio centrale in cui si sviluppa il cambiamento, cioè tra il 1995 e il 2006, passando dal 69,0% al 56,4%. Nondimeno il contributo complessivo della creazione di valore attraverso l'export alla creazione di valore totale è fortemente aumentata nello stesso periodo, grazie al clamoroso aumento dei volumi dell'interscambio, passando dal 17,9% del 1995 al 27,8% del 2006. Inoltre, la specializzazione nei lavori a capo e alla fine della filiera produttiva ha creato una domanda di posti di lavoro per funzioni quali *engineering*, *marketing* e *design* a più alta remunerazione. La riqualificazione del lavoro domestico consente all'integrazione economica di non tradursi in un processo di pura *factor price equalisation*, evitando cioè la pura sostituzione di lavori con analoghi all'estero pagati a salari più bassi.

Si tratta di un risultato determinante al fine di poter conciliare il processo di trasferimento delle attività domestiche all'estero con l'accettazione di tale trasferimento da parte dei lavoratori e dell'opinione pubblica. Il consenso dei cittadini tedeschi per la trasformazione dell'industria era stato corteggiato dai vertici delle imprese e dagli stessi rappresentanti della politica attraverso un ricco e insistente dibattito sul tema dello *Standort*, la Germania come luogo di produzione. Il dibattito fu condotto in primo luogo dai partiti della coalizione di governo: l'Unione cristiana democratica (CDU) e il partito liberale (FDP), con una forte spinta da parte di quest'ultimo, considerato allora il partito tedesco più vicino a una cultura anglosassone pro-mercato. I media avevano raccolto e rilanciato l'eco del dibattito con insistenza e l'opinione pubblica aveva innestato i temi dello *Standort* - essenzialmente una critica alle condizioni in cui operava l'industria tedesca dal lato dell'offerta - sulla presa d'atto delle difficoltà economiche.

Il tema dello *Standort* è riemerso all'inizio degli anni Duemila per opera questa volta del governo socialdemocratico, in combinazione con l'analisi della globalizzazione. In tal modo il tema della competitività globale del paese è entrato a far parte del linguaggio comune della cittadinanza. Il processo di internalizzazione da parte dei cittadini del ritardo competitivo del paese è stato accelerato dalla scoperta traumatica che essi stessi erano parte del ritardo, poiché il livello di istruzione dei tedeschi risultava sorprendentemente basso se paragonato a quello degli altri paesi ad economia avanzata. Furono le risultanze del test PISA (*Program for International Students Assessment*, un'iniziativa dell'OCSE) del 2000, diffuse alla fine del 2001, a rivelare che la performance delle scuole tedesche figurava negli ultimi posti della classifica dei 32 paesi censiti. Il dibattito interno al paese, che ama riconoscersi nella definizione di «paese dei pensatori e dei poeti», fu inizialmente più furioso e scandalizzato che produttivo. Tutti i media tedeschi parlarono allora di PISA-shock. Ancora nel 2003, in occasione del test successivo, la Germania figurava solo al 18° posto tra i paesi del test. Dopo pesanti polemiche (che accampavano strumentalmente scuse metodologiche) in occasione del test del 2006 lo shock produsse una risposta politica. Sia la Grande Coalizione (2005-2009), sia il successivo governo di centro-destra, lanciarono programmi di miglioramento del sistema dell'istruzione con la *Bildungsinitiative* (Iniziativa-Istruzione) e lo stanziamento di ingenti risorse del bilancio pubblico a favore della scuola e dell'istruzione superiore, aprendo per esempio a sistemi di competizione la gestione accademica e manageriale delle università e individuando alcuni istituti superiori d'élite. La Cancelliera Merkel aveva fatto dell'Iniziativa-Istruzione il primo tema politico prima dello scoppio della crisi europea in occasione del Summit di Dresda sull'istruzione del 2008. Tuttora sono confermati gli obiettivi di stanziare il 3% del bilancio pubblico complessivo (Federale e dei *Länder*) alla ricerca e allo sviluppo tecnologico e di destinare un ulteriore 7% al sistema scolastico e universitario¹².

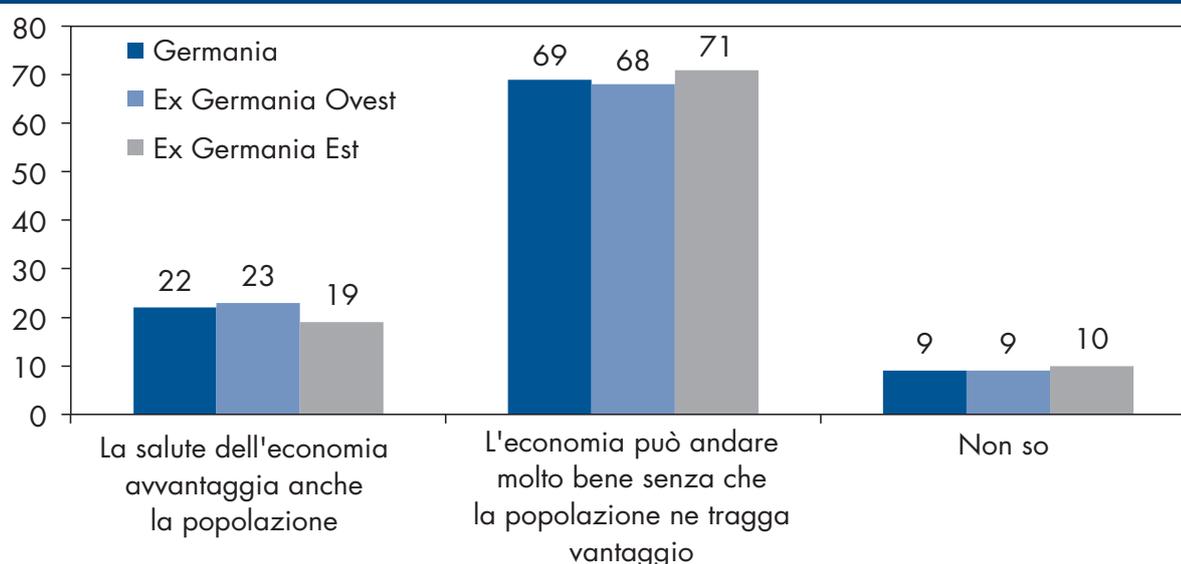
In tutti i processi di costruzione politica del consenso che hanno caratterizzato le riforme, l'artificio dialettico è stato quello del «non c'è alternativa». Era stato il messaggio del Cancelliere

¹² Tra le altre iniziative il Governo Merkel ha varato l'alleanza per la ricerca «Industria-Scienza», un comitato di esperti composto da rappresentanti politici, del mondo scientifico e delle imprese, con l'obiettivo di individuare sia le finalità della spesa per la ricerca, sia gli strumenti per la realizzazione.

Kohl in occasione della riunificazione delle Germanie ed era stata anche l'argomentazione cardinale per il suo successore Schröder. Il perfezionamento del messaggio sull'assenza di alternative è infine arrivato con la Grande Coalizione che, per definizione, non ammette alternativa. Il meccanismo comunicativo è tale da occupare l'argomentazione politica con il tema centrale dell'interesse del paese, anziché con gli interessi all'interno del paese. A ben vedere, un'evoluzione politica dettata anch'essa dall'apertura dell'economia globale.

Tuttavia il processo di trasformazione dell'economia tedesca non è stato accompagnato da vero consenso nell'opinione pubblica, almeno fino a quando le statistiche sull'occupazione non sono tornate positive¹³. Nel frattempo, tuttavia, l'opinione pubblica ha teso ad allontanarsi dai riferimenti politici convenzionali, come vedremo più sotto (Grafico 5.6).

Grafico 5.6 - Andamento dell'economia e conseguenze per la popolazione. Cosa pensavano i tedeschi nel 2008?
(% delle risposte a sondaggio pubblicato dalla *Frankfurter Allgemeine Zeitung*)



Fonte: elaborazioni su dati dell'Istituto demografico di Allensbach.

5.4 I GRANDI GRUPPI E LA TRASFORMAZIONE DELLA DEUTSCHLAND AG

Una volta individuato il processo di trasformazione delle imprese come motore del cambiamento nel modello tedesco, è necessario entrare nei meccanismi che hanno messo in moto la trasformazione.

Fin dal dopoguerra il sistema economico tedesco è stato caratterizzato da un sistema di controlli azionari intrecciati tra industria e finanza che offrivano protezione dalle acquisizioni

¹³ Come «ponte» in attesa che i benefici del commercio estero sull'occupazione si manifestassero, il partito socialdemocratico ha introdotto normative sul salario minimo che hanno tuttavia richiesto anni per essere applicate parzialmente.

da parte di investitori stranieri, da richieste di nazionalizzazione in caso di crisi e, infine, dalla pressione degli azionisti di minoranza. Il compito di assistenza finanziaria era svolto tipicamente da una *Hausbank*, una banca di casa, che in ragione del proprio sistema di finanziamento a lungo termine e basso costo permetteva al management dell'impresa di ripagarla sulla base di un flusso di reddito contenuto e costante. Allo stesso modo i profitti delle imprese erano orientati a una stabilità di lungo periodo. Nella funzione aziendale la stabilità rappresentava una cornice necessaria a investimenti produttivi con cicli molto lunghi, come quelli nella chimica, nella farmaceutica o nell'aeronautica, ma anche la cornice sociale adatta a garantire una distribuzione costante del reddito prodotto alla manodopera che nell'immediato dopoguerra, in assenza di garanzie di reddito, avrebbe potuto ancora essere attratta dall'alternativa socialista offerta oltre i confini orientali dalla Repubblica Democratica Tedesca. Il sistema delle relazioni sociali inevitabilmente incorporava forti elementi di omogeneità ed assumeva la centralizzazione dei negoziati salariali come elemento di protezione delle singole imprese dal rischio di conflitti sindacali.

La trasformazione del sistema di capitalismo cooperativo comincia negli anni Ottanta con la decisione strategica da parte della Deutsche Bank, il maggiore istituto finanziario tedesco, di abbandonare gradualmente il proprio ruolo di «banca di casa», differenziando i criteri di erogazione dei finanziamenti tra le diverse imprese facenti parte della sfera di influenza della banca. Il processo di riorientamento della Deutsche Bank da banca commerciale a banca di investimento comincia negli anni Ottanta sotto la guida dell'allora presidente del consiglio di direzione Alfred Herrhausen¹⁴, considerato uomo di influenza anche nei confronti del Cancelliere Kohl. Nel 1984 la banca sposta la sede delle operazioni di *capital market* da Francoforte a Londra. Nel 1989, quasi in coincidenza con la morte di Herrhausen, acquisisce la casa di brokeraggio britannica Morgan Grenfell. Nello stesso anno avviene il caso forse più clamoroso di conflitto del nuovo ruolo a cui la banca aspira rispetto a quello tradizionale della «banca di casa». La contraddizione, infatti, esplose in occasione della scalata del gruppo Continental da parte dell'italiana Pirelli. Acquisizione, come è noto, fallita per il cambio di strategia della Deutsche Bank stessa. Dopo aver sostenuto l'operazione, Deutsche Bank verificò che le imprese che essa assisteva come «banca di casa» denunciavano il comportamento dell'istituto come opposto a quello spirito protettivo fino ad allora osservato e minacciarono di abbandonarla a favore di istituti concorrenti. Deutsche Bank procedette a una precipitosa marcia indietro che sembrò congelare l'ambizione dell'istituto di competere con le grandi *investment bank* anglosassoni.

Tuttavia, il termine di paragone costituito dalla profittabilità degli istituti finanziari americani attivi nell'*investment banking* era un evidente incentivo per Deutsche Bank ad abbandonare il tradizionale ruolo semipubblico. Il cambiamento prese forma soprattutto nella seconda metà degli anni Novanta. Nel 1996, su cento presidenti dei consigli di sorveglianza

¹⁴ Herrhausen fu ucciso in un sofisticato attentato per il quale non si è mai avuta una condanna. Sulla sua tomba al cimitero *Waldfriedhof* di Bad Homburg, è riportata la scritta: "Dobbiamo dire quello che pensiamo, dobbiamo fare quello che diciamo, dobbiamo anche essere quello che facciamo".

delle maggiori imprese tedesche 29 erano manager della Deutsche Bank; in solo due anni il numero era sceso a 17. Negli anni precedenti l'istituto aveva adottato sistemi di contabilità internazionali, a quel tempo differenti da quelli tedeschi. In base ad essi, concetti comuni al sistema bancario tedesco quali le «riserve nascoste» o la profittabilità di lungo termine non trovavano più spazio. Inevitabilmente le imprese servite da Deutsche Bank risentivano del nuovo metodo di contabilizzazione dei rapporti finanziari. Alcune di esse dovettero adottare gli stessi sistemi contabili in parallelo a quelli convenzionali, facendo emergere criteri di redditività differenti e più esigenti. Tuttavia, lo spostamento da parte di Deutsche Bank della propria attività da quella tradizionale di credito a quella di investimento impose un cambiamento ben più profondo: come aveva dimostrato il caso Continental, la funzione di *investment banker* infatti non poteva conciliarsi con il controllo diretto di ampie partecipazioni azionarie nelle imprese. Deutsche Bank avrebbe dovuto liberarsene, abbandonando con esse anche il ruolo di ganglio centrale nel sistema delle galassie di potere industriale e finanziario tedesco. La dismissione delle partecipazioni era tuttavia ostacolata dal pesante regime di tassazione dei *capital gain* derivanti dalla cessione di partecipazioni di impresa. Deutsche Bank espresse ripetutamente ai governi tedeschi fin dalla prima metà degli anni Novanta l'esigenza di una riforma del regime fiscale. In assenza di un riscontro, nella seconda metà degli anni Novanta, Deutsche Bank discusse pubblicamente la possibilità di spostare la propria sede centrale da Francoforte a Londra.

L'esigenza del governo di adeguare il mercato finanziario tedesco al programma di privatizzazioni, resosi necessario dopo l'unificazione, finì per convergere con gli obiettivi della Deutsche Bank. Fin dai primi anni Novanta il Governo Kohl procedette a una riforma molto graduale del mercato finanziario con l'obiettivo di rafforzare i diritti degli azionisti di minoranza e la struttura del mercato finanziario stesso. L'obiettivo peraltro era quello di creare un sistema ibrido che, assorbendo alcuni dei criteri anglosassoni, non modificasse troppo la capacità di controllo degli *insider*, cioè gli azionisti tedeschi di maggioranza, rispetto agli *outsider*.

La riforma del mercato finanziario avvenne seguendo diversi stadi. Il primo dei quali nel 1994 con la proibizione dell'*insider trading*, cioè dell'utilizzo di informazioni privilegiate; quindi nel 1995 con la creazione dell'Ufficio federale di sorveglianza sui titoli¹⁵ e con la legge sulla compravendita di titoli che stabiliva l'obbligatorietà della comunicazione di partecipazioni azionarie da parte di titolari a cui facessero capo quote significative dei diritti di voto. Nel 1998 viene rafforzata la legge a tutela della concorrenza e sancito l'utilizzo degli *International Accounting Standards* (IAS) o del *Generally Accepted Accounting Principles* americano (GAAP). La legge per il rafforzamento del controllo e della trasparenza (KonTraG) è considerata una pietra miliare della riforma della *corporate governance* avendo migliorato le funzioni di controllo del consiglio di sorveglianza sul management. Ma l'elemento forse più importante fu la cancellazione di due strumenti tipici del capitalismo tedesco: la

¹⁵ Integrato nel *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht* nel 2002.

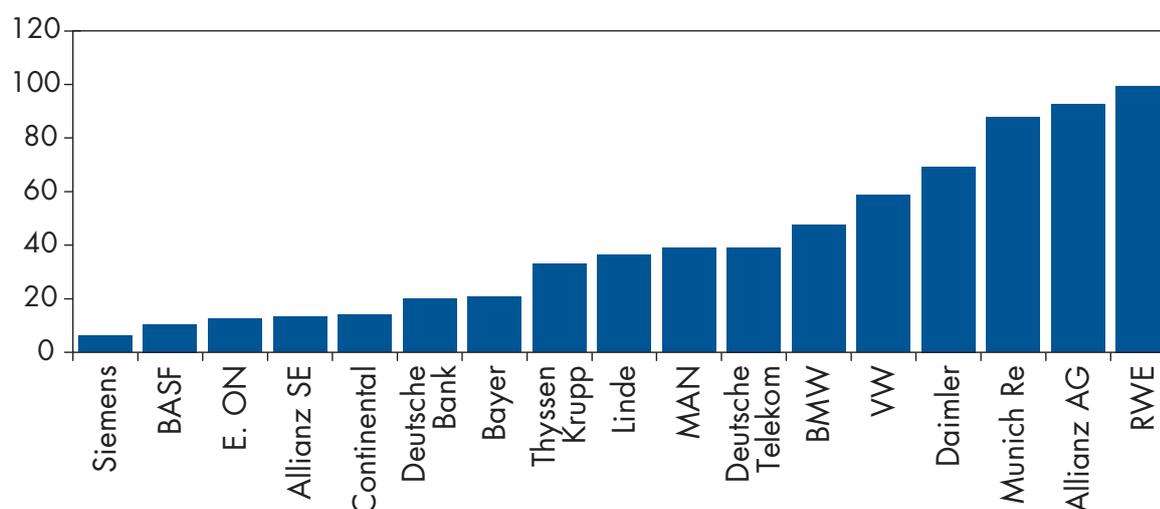
limitazione nei diritti di voto e l'emissione di azioni con diritti di voto multipli. Entrambi strumenti che consentivano ai manager *insider* di rafforzare il proprio controllo sulla proprietà dell'azienda. Inoltre, i diritti degli azionisti non venivano più subordinati alla stabilità del controllo della proprietà, ma diventavano - insieme ai dividendi - centrali nella funzione di impresa. Il cambio di mentalità fu simbolizzato da un pubblico dibattito nel paese sul passaggio dalla creazione di *stakeholder value* a quella di *shareholder value*.

Ancor prima di accettare la codificazione di un nuovo orientamento culturale nell'attività di impresa, gli imprenditori e i manager tedeschi cominciarono a preoccuparsi della bassa capitalizzazione delle aziende che potevano a causa di ciò facilmente diventare obiettivo di acquisizioni ostili una volta cessata la rete di protezione delle «banche di casa». Il volume degli investimenti diretti esteri in Germania, infatti, quintuplicò in soli quattro anni tra il 1996 e il 2000, quando raggiunse i 500 miliardi di euro.

I casi più significativi di imprese tedesche oggetto di interesse da parte di investitori stranieri furono quelli di Thyssen-Krupp e Mannesmann che dovettero difendersi da scalate ostili senza l'appoggio delle banche tedesche. L'evento decisivo fu la scalata ostile da parte del gruppo inglese della telefonia mobile, Vodafone, su uno dei maggiori gruppi industriali tedeschi, Mannesmann, che si stava orientando anch'esso alla produzione di servizi telefonici. La scalata avvenne tra molte difficoltà, ma quantomeno non fallì come avvenne invece con il più antico gruppo delle costruzioni tedesco Philip Holzmann che fu sottratto dal governo a un'offerta ostile di un investitore asiatico. Tuttavia, le polemiche sulla chiusura del sistema capitalistico tedesco hanno fatto sì che il boom degli investimenti diretti stranieri si esaurisse istantaneamente. La bilancia degli investimenti diretti si è in realtà invertita di segno con un maggiore protagonismo degli investitori tedeschi all'estero. Il volume di investimenti diretti tedeschi all'estero è infatti esploso dai 100 miliardi del 1991 e duecento miliardi del 1996 ai circa 900 miliardi del 2010.

Nel 2000 il primo governo guidato dal Cancelliere Schröder approvò quella che è considerata la riforma cruciale del sistema finanziario tedesco: l'abolizione della tassa sui *capital gain* derivanti dalla rescissione degli intrecci di partecipazione azionaria. Gli effetti sul riordino del capitalismo tedesco e sullo smantellamento del sistema di partecipazioni incrociate furono immediati. Già fin dallo stesso anno, la Deutsche Bank, che fino ad allora era stata il perno del sistema capitalistico tedesco, ancor più di Allianz, Dresdner Bank e Munchener Rueck, non era già più in posizione centrale rispetto ad esso (Grafico 5.7). La quota delle partecipazioni incrociate (*cross shareholding*) sul totale del capitale delle prime cento imprese tedesche era sceso tra il 1996 e il 2002 dal 16% al 9%. Sempre tra le cento maggiori imprese gli intrecci di capitale erano 143 nel 1996 ed erano scesi a 67 nel 2002.

**Grafico 5.7 - Elevata concentrazione del capitale di proprietà, specialmente nel settore assicurativo
(Germania, % delle azioni emesse non disperse sul mercato, 2006)**



Fonte: elaborazioni su dati Banca Mondiale, FMI e Hoppenstedt.

Nel 2001 il parlamento tedesco ha quindi introdotto una nuova legislazione in materia di *takeover*, la legge WpÜG che ha rimpiazzato i codici di autoregolamentazione con elementi di legislazione comune ad altri paesi. In conseguenza delle polemiche suscitate dalla difesa ben poco esemplare dei gruppi tedeschi dalle scalate straniere, nel 2002 venne introdotto il codice di *corporate governance* tedesco, poi emendato nel 2008. Il nuovo regime è entrato più volte nel mirino dei regolatori della Commissione europea come non abbastanza equilibrato nei confronti dell'investitore straniero. La conservazione della struttura duale di controllo delle imprese, con un consiglio di direzione e uno di sorveglianza, ha continuato a rendere più difficile per un investitore straniero prendere il controllo delle imprese tedesche anche nel caso in cui le partecipazioni incrociate non fossero più tali da rappresentare un sistema di protezione inaggrabile e in cui il management non adottasse misure difensive di cui viene spesso lamentata in sede europea la legittimità. Infine, l'obbligo di OPA totalitaria al di sopra del controllo del 30% rende particolarmente onerosa l'acquisizione di gruppi di grandi dimensioni.

Dalla fine del 2004, un numero significativo di imprese tedesche ha adottato la forma sociale della Società Europea (SE), che offre margini superiori di flessibilità nei controlli interni, in particolare con la possibilità di avere un unico *board*, di dimensioni inferiori e con una partecipazione variabile (ma in genere inferiore) dei rappresentanti dei lavoratori, rispetto al consiglio di sorveglianza tradizionale (Tabella 5.2).

Gli effetti della trasformazione del ruolo delle imprese e del sistema di *corporate governance* sulla mentalità dei manager tedeschi è dimostrata in misura impressionante dalla diminuzione della quota di *chief executive officer* delle prime cinquanta imprese private

tedesche provenienti dal settore pubblico. La quota era del 33,3% nel 1980, del 25,0% nel 1990, ma era scesa al 9,3% nel 2005. Il manager tedesco, in sostanza, abbandona il ruolo di «ufficiale pubblico» deputato alla stabilità dell'impresa.

Tabella 5.2 - Dal 2004 otto imprese tedesche sopra i 2.000 addetti hanno scelto la forma sociale della società europea

Società Europea	Addetti	Consiglio di sorveglianza: sistema	Partecipazione dei lavoratori al Consiglio di sorveglianza
Allianz	177.000	Dualistico	6 di 12
Conrad Electronic	2.314	Monistico	Non applicabile
Donata Holding	3.922	Monistico	Non applicabile
Fresenius	100.000	Dualistico	6 di 12
Man Diesel	6.625	Dualistico	5 di 10
PCC	3.756	Monistico	Non applicabile
Porsche Holding	11.500	Dualistico	6 di 12
Surteco	2.109	Dualistico	3 di 9

Fonte: elaborazioni su dati ETUI-REHS.

Il caso industriale più significativo del cambiamento di mentalità è stato probabilmente quello della Daimler-Benz (oggi Daimler), il gruppo industriale più rappresentativo del paese, con un ruolo paragonabile a quello della Deutsche Bank a cui era legato da intrecci di capitale. Fino al 1995 il gruppo era guidato da Edzard Reuter, un iscritto al partito socialdemocratico (figlio di uno storico sindaco SPD di Berlino), la cui strategia era di costruire un gruppo tecnologico integrato raccogliendo attorno alle attività tradizionali altre società tedesche dell'elettronica o della meccanica (tra cui l'AEG, che in tal modo fu salvata dal fallimento). Gli elementi di diversificazione erano secondari rispetto all'idea di creare un polo tecnologico nazionale. Dal 1996 la guida del gruppo di Stoccarda passò invece a Jürgen Schrempp, la cui strategia era completamente diversa. Schrempp costruì un gruppo automobilistico il cui baricentro non era più tedesco ma globale, attraverso l'acquisizione di Chrysler e di Mitsubishi. In base a questa strategia, Schrempp vendette subito l'attività aeronautica ed elettronica e quotò il gruppo alla Borsa di New York, procedendo alla fusione con Chrysler e annunciando che per il resto del secolo non avrebbe pagato "più un *pfennig* al fisco tedesco". Una cesura più severa dal tradizionale ruolo semipubblico dei grandi gruppi tedeschi non si poteva avere.

5.5 LA RISPOSTA POLITICA

Il processo di trasformazione industriale è stato accompagnato solo parzialmente dalla politica. Contrariamente a quanto è diventato comune sostenere, il maggior contributo della

politica alla riforma del panorama industriale tedesco negli anni Novanta non viene da una visione nuova dei rapporti tra capitale e lavoro, ma dalla necessità di riportare sotto controllo il bilancio pubblico dopo il rilevante impatto della riunificazione. Il rapporto tra debito pubblico e PIL era già raddoppiato nel decennio 1974-1984. Il cambiamento di politica economica sotto i primi governi del Cancelliere Kohl ne aveva fermato la crescita fino al 1990. Nei quindici anni successivi il rapporto debito-PIL, tuttavia, superò la soglia del 60% fissata dai criteri di adesione alla moneta unica europea.

In pratica, il maggior fattore di cambiamento del panorama industriale viene dal processo di privatizzazione delle imprese a controllo statale, che comincia con la complessa vendita dei *Kombinat* della ex Germania Est attraverso la società pubblica *Treuhandanstalt*. Un ruolo fondamentale è stato svolto dall'Unione Europea, che ha imposto di smantellare una quantità di regolamenti amministrativi tedeschi - si parlava allora di circa 150mila disposizioni vincolanti DIN¹⁶ - che rappresentavano altrettante barriere alla libera circolazione delle merci e dei servizi. Il processo di revisione degli standard DIN poneva in pericolo la redditività delle imprese pubbliche, in particolare, e ha rappresentato un forte incentivo alla trasformazione della proprietà pubblica in proprietà privata e degli impieghi pubblici in impieghi privati¹⁷.

All'inizio degli anni Novanta, sia il governo federale sia quelli regionali avviarono un intenso processo di cessione di proprietà pubbliche che produsse circa 73 miliardi di euro di entrate nel bilancio tra il 1995 e il 2005. Secondo il rapporto annuale *Finanzbericht* 2006 del ministero delle Finanze tedesco, in assenza di privatizzazioni il debito pubblico tedesco sarebbe stato di un quinto più elevato. Nel 2011, quindi, il rapporto debito-PIL tedesco sarebbe risultato verosimilmente superiore al 100%.

Ma al di là degli effetti finanziari, il processo di privatizzazione esteso a società di grandi dimensioni - come le ferrovie, la società delle poste e il gruppo monopolista delle telecomunicazioni - ha avuto altre e forse più profonde conseguenze. In primo luogo, per realizzare le vendite di società pubbliche è stato necessario aggiornare la legislazione dei mercati dei capitali in Germania rendendoli più efficienti e rafforzando la protezione dei diritti dei piccoli azionisti, in passato decisamente sacrificati dalla prevalenza degli interessi intrecciati degli azionisti maggiori. Come abbiamo visto, il Governo Kohl vara a questo scopo tre successive riforme del mercato finanziario (*Finanzmarktforderungsgesetz*). I grandi gruppi finanziari e industriali tedeschi hanno abbracciato, anziché ostacolato, questo processo perché erano consapevoli della necessità di adottare una cultura del valore per l'azionista in ragione dell'obiettivo di aumentare il proprio valore patrimoniale e resistere al processo

¹⁶ Il DIN, il *Deutsches Institut für Normung e.V.*, è un'istituzione non-profit fondata a Berlino nel 1917 che da allora offre agli *stakeholder* tedeschi la piattaforma per lo sviluppo di standard per le attività economiche private e pubbliche. DIN definisce se stessa come l'istituzione nazionale riconosciuta - per accordo con il governo federale di Germania - competente per gli standard e che rappresenta gli interessi tedeschi nelle organizzazioni europee ed internazionali: <http://www.din.de>.

¹⁷ Le privatizzazioni hanno incontrato forti resistenze da parte dell'opinione pubblica e nel dibattito parlamentare e sono state necessarie forzature da parte del governo tedesco nel corso delle trattative europee, che in alcuni casi hanno portato a deroghe rilevanti. Una di queste, il rinvio di alcuni anni dell'abolizione delle garanzie statali alle *Landesbanken*, è stato uno dei maggiori fattori retrostanti la recente crisi europea, con le banche pubbliche regionali che hanno sfruttato il periodo di deroga per acquistare a leva circa 300 miliardi di attività mobiliari estere, tra cui i titoli pubblici dei paesi della periferia dell'euro.

di fusioni e acquisizioni globale che rendeva le società tedesche oggetto di interesse ostile da parte degli investitori esteri.

Il secondo cambiamento indotto dalla privatizzazione dei monopolisti statali, in primo luogo poste, ferrovie e telecomunicazioni, è legato alla trasformazione di centinaia di migliaia di posti di lavoro da impieghi per funzionari pubblici (i *Beamten*, titolari di diritti relativamente forti, compreso quello di non licenziabilità, nonché la certezza di uno stipendio il cui livello è legato all'anzianità di servizio) in normali contratti di lavoro dipendente. La privatizzazione delle società portò a forti riduzioni dei posti di lavoro (anche se, secondo alcuni studi relativi alla privatizzazione di Deutsche Telekom, tali riduzioni furono più che compensate dalla creazione di posti di lavoro da parte delle società entrate nei mercati non più monopolistici) e alla creazione di nuovi impieghi con remunerazione molto inferiore, maggior impegno e minor tutela.

La privatizzazione dei servizi pubblici ha creato anche una moltitudine di nuove imprese attive nella rete di *outsourcing*, poste in competizione tra loro e non disciplinate da contratti di categoria preesistenti, che hanno esteso l'applicazione di contratti di lavoro molto flessibili e fino ad allora del tutto sconosciuti nelle relazioni industriali tedesche. Il tradizionale egualitarismo del mercato del lavoro tedesco si è rapidamente frantumato in un sistema a due livelli, di cui quello meno garantito ha assunto una natura del tutto decentrata, fino alla individualizzazione dei rapporti di lavoro.

Un ulteriore effetto del processo di privatizzazione è legato al forte elemento di comunicazione pubblica legato al collocamento in Borsa di società di grandissime dimensioni. L'operazione Deutsche Telekom è stata forse quella di maggiore impatto tra le privatizzazioni europee. Il lessico dell'investimento in Borsa è diventato comune in Germania in occasione di quella che fu definita una «*Volksaktie*», l'equivalente azionario del Maggiolino Volkswagen. Milioni di cittadini tedeschi si avvicinarono alla Borsa in occasione di un collocamento destinato per altro a lasciarli amaramente delusi nell'esito finanziario. La novità nel comportamento di massa dei tedeschi diventò evidente con l'adesione massiccia al boom dell'*high-tech* destinato anch'esso a lasciare cicatrici nell'orgoglio e nel portafoglio degli investitori.

Nonostante il massiccio programma di privatizzazioni, all'inizio degli anni Duemila la Germania si trovava ancora in una condizione di impoverimento economico. Il livello degli investimenti privati era il più basso in rapporto al PIL dell'intera Euroarea. La disoccupazione restava elevata in un contesto per di più di bassa partecipazione al lavoro della popolazione attiva. La lenta crescita pesava sul bilancio pubblico che doveva rispettare i vincoli di Maastricht. È in questo quadro che interviene una svolta politica importante, benché meno univoca di come recepito all'estero. Una serie di riforme del sistema di *welfare* e del mercato del lavoro che modifica le condizioni di offerta nel paese.

Il sistema di *welfare* bismarckiano è caratterizzato dal fatto di essere finanziato attraverso i contributi alla sicurezza sociale e di essere orientato al mantenimento dello status quo, anziché alla prevenzione della povertà. Ovviamente, alti oneri contributivi interagiscono con

la disoccupazione avviando una spirale negativa. All'inizio degli anni Duemila, il bilancio annuale dell'Ufficio federale del lavoro era di 50 miliardi di euro, quasi doppio rispetto al bilancio cumulato di tutte le università tedesche, dalle quali in teoria ci si dovrebbe attendere un contributo decisivo alla formazione della forza lavoro tedesca (Streeck e Trampusch, 2005).

Per intervenire sul sistema di *welfare* tedesco era necessario affrontare tutti e quattro i pilastri su cui esso si basa: il sistema pensionistico, la tutela ai disoccupati, l'assicurazione sanitaria e quella per le cure di lungo termine (*Pflegeversicherung*). Il periodo di maggior espansione del sistema di *welfare* è tra il 1970 e l'inizio del 1980, quando si stabilisce un sistema integrato tra *welfare state*, contrattazione collettiva e bilancio federale. Ma è ancora una volta l'unificazione che modifica gli equilibri contabili, espandendo i benefici del sistema di sicurezza sociale all'Est in assenza di fondi di contribuzione e in una condizione in cui i cittadini dei nuovi *Länder* si trovano rapidamente esclusi dal mercato del lavoro (e quindi bisognosi di sussidi di disoccupazione) o in pensione anticipata. Cinque anni dopo l'unificazione, l'ultimo Governo Kohl introduce il quarto elemento del sistema di *welfare*, la *Pflegeversicherung*, assicurando che l'assistenza ai malati non autosufficienti sarà essa stessa quasi autosufficiente, cioè non graverà sui contributi sociali se non per l'1% del salario. Tuttavia, un anno dopo, nel 1996, la somma dei contributi sociali supera per la prima volta la soglia magica del 40% del salario lordo medio e nel luglio dello stesso anno il contributo per la *Pflegeversicherung* viene aumentato all'1,7%. Tra il 1990 e il 1998 gli oneri sociali passano quindi dal 35,5% al 42,1% dei salari lordi. Di questo aumento, solo la metà è direttamente riconducibile all'unificazione tedesca.

Fin dagli anni Settanta i governi tedeschi usano escamotage contabili per distribuire tra i diversi bilanci del sistema di sicurezza sociale nuove spese; così, per esempio, i contributi pensionistici, inesistenti per i disoccupati della Germania orientale sono stati iscritti nel bilancio del fondo per la disoccupazione anziché nel bilancio del sistema pensionistico (Streeck e Trampusch, 2005). In tal modo si è cercato di mantenere i contributi sociali dovuti all'assicurazione pensionistica al di sotto del 20%, fino a che è stato possibile. Non molto a lungo, visto che la soglia fu sfondata nel 1997, nonostante un aumento ad hoc dell'imposta sul valore aggiunto dal 15% al 16%. Una delle conseguenze dell'intreccio tra i bilanci dei diversi fondi del sistema di sicurezza sociale era che, se si voleva riformare il sistema, era necessario intervenire su tutti i bilanci. Nel 1997, verso la fine del suo quarto mandato come Cancelliere, Kohl, sotto pressione per la crescita sempre più rapida dei contributi sociali, decise di rompere con la tradizionale premessa su cui si fondava il sistema pensionistico, e cioè la tutela del reddito del lavoratore, e, con l'obiettivo invece di stabilizzare i contributi previdenziali¹⁸, introdusse un fattore demografico che, nel progetto del governo, avrebbe dovuto ridurre il rapporto tra pensione e salario dal 70% nel 1999 al 64% nel 2030. Kohl fece approvare la riforma in un clima di forte conflitto che sembrava pregiudicare la capacità del vecchio Cancelliere di realizzare le altre riforme che dal 1995 erano diventate centrali nel dibattito pubblico tedesco. Le elezioni del settembre 1998 segnarono la sconfitta di Kohl.

¹⁸. Il principio è detto «*einnahmeorientierte Ausgabenpolitik*».

La guida del paese venne assunta da una coalizione rosso-verde, socialdemocratici-ambientalisti, guidata da Schröder, dal ministro degli Esteri, Joschka Fischer, e soprattutto dal ministro delle Finanze, Oskar Lafontaine.

Schröder si era presentato come un uomo di cambiamento, che voleva rimettere in movimento la Germania. Ma il sistema politico tedesco non è amico delle riforme rapide. Nel primo anno pieno di governo, cioè nel 1999, si tennero sette elezioni regionali più il voto per il parlamento europeo. Fin dal primo voto regionale, in Assia, la nuova coalizione rosso-verde perse la guida del *Land* e la maggioranza al *Bundesrat*, la camera alta in cui siedono i rappresentanti dei *Länder*.

Il nuovo governo, soprattutto, impiegò sei mesi a scegliere tra la linea più radicale di Lafontaine, sostenuto da una parte molto consistente del partito socialdemocratico, e quella del «Nuovo centro» preferita da Schröder e vagamente ispirata a Tony Blair. Apparentemente la scelta era scontata. Lafontaine si faceva infatti promotore di una redistribuzione dei redditi verso i lavoratori in un momento in cui le imprese erano già in enorme difficoltà. In realtà, Lafontaine si opponeva a una riduzione dei salari, sapendo che essa in un sistema bismarckiano avrebbe comportato automaticamente una riduzione anche delle prestazioni sociali: minori salari significano minori contributi sociali e un taglio quindi a pensioni e indennità di disoccupazione, peggiorando ulteriormente la condizione dei lavoratori. Non a caso il primo provvedimento di Schröder-Lafontaine fu l'abolizione del fattore demografico citato prima e dei tagli alle pensioni di invalidità. Il provvedimento portava il nome di «legge di correzione dell'assicurazione sociale e della sicurezza dei diritti del lavoratore». Il modo per limitare i contributi sociali per la spesa pensionistica fu di ridurli di imperio e di recuperare le risorse necessarie al finanziamento del sistema previdenziale attraverso la tassazione dei lavoratori autonomi che venivano considerati in realtà para-dipendenti. Infine, nella primavera del 1999 venne introdotto l'obbligo di contribuzione pensionistica anche per i lavori a basso reddito (630 marchi mensili), una misura che aumentò nuovamente la rigidità del mercato del lavoro. In un contesto in cui il sindacato *IG Metall* chiedeva la riduzione dell'età di pensionamento a 60 anni (*Rente mit 60*), il Governo Schröder studiò forme di riduzione dei contributi previdenziali che ne spostavano in realtà il carico sul bilancio federale e infine si traducevano in un aumento dell'imposizione fiscale. Nel marzo del 1999 la contraddizione politica all'interno del nuovo governo era già evidente. Lafontaine dovette dimettersi l'11 marzo del 1999 e la vittoria della linea di Schröder comportò l'inevitabilità dell'avvio di un processo di riforme strutturali che andasse oltre l'obiettivo di ridurre nel breve termine il deficit di bilancio.

Il primo test venne con la proposta del ministro del Lavoro Walter Riester nel giugno 1999 - osteggiata dalla base del partito e dai sindacati - di stabilire un tetto massimo (22% del salario lordo) agli oneri previdenziali e di istituire un «terzo pilastro» al sistema pensionistico, e cioè un sistema di assicurazione privata (i lavoratori vi contribuivano con l'1% del salario), sostenuta da detrazioni fiscali. Contro le attese, la riforma venne realizzata nel 2001 e introdusse sia un elemento privatistico sia un obiettivo di riduzione del rapporto pensione-

salario al 67% del reddito netto entro il 2030. Nonostante la scarsa efficacia della sua azione nel primo mandato, il Cancelliere Schröder fu rieletto nel 2002 e dovette subito reintervenire sul capitolo pensioni con una serie piuttosto confusa di misure che lo costrinsero ad aggravare il bilancio pubblico. Nel maggio 2003 il sussidio federale al sistema previdenziale fu di ben 54 miliardi di euro. È in quell'anno che Germania e Francia riuscirono a prevalere sulla Commissione europea e a far revocare una doverosa procedura per deficit eccessivo a loro carico. Le conseguenze di quella decisione portarono, come è noto, a una sistematica violazione del Patto di stabilità da parte dei paesi dell'Eurozona.

Se la normativa europea sul mercato unico aveva modificato l'orientamento internazionale della produzione tedesca, a risultare determinanti nel primo decennio degli anni Duemila sono stati proprio quei limiti di finanza pubblica - i criteri di Maastricht - che la Germania aveva voluto come clausola di convivenza dei paesi della moneta unica. Il rispetto dei limiti di disavanzo - come detto, addirittura violati nel 2003 - implica un vincolo alla continuazione dello status quo nelle politiche pubbliche e quindi uno stimolo alle riforme dell'economia. Nel 2004 diventa infatti evidente l'insostenibilità di politiche fino ad allora mirate a conservare la struttura economica e sociale del paese e quindi a preservare la scarsa capacità di crescita e la precarietà degli equilibri di bilancio. Una valutazione dello stesso governo stimò che, a politiche invariate, il capitolo pensioni avrebbe richiesto continue integrazioni a carico del bilancio federale fino ad assorbirne la metà nel 2050. La pressione della spesa per il *welfare* sul bilancio pubblico era su un sentiero insostenibile. Nel 1989 la quota del bilancio federale assorbita dalla spesa sociale era del 17%, ma era già raddoppiata nel 2004. L'utilizzo di denaro pubblico con l'obiettivo di disinnescare conflitti sociali tra capitale e lavoro aveva paralizzato la possibilità di spesa del governo federale, creando acuti conflitti distributivi per le risorse disponibili, anche all'interno delle parti sociali (in particolare le piccole imprese lamentavano i privilegi delle grandi nell'utilizzo dei pensionamenti di anzianità).

Helmut Kohl tentò di risolvere i conflitti attraverso l'istituzione nel 1995 di una Alleanza per il lavoro in cui il governo sedeva allo stesso tavolo con imprese e sindacati con l'obiettivo di ridurre la disoccupazione ed evitare che i saldi della finanza pubblica finissero fuori controllo. Le proteste sindacali furono veementi, in particolare all'avvicinarsi della scadenza del voto federale del 1998. Di fatto l'Alleanza fallì. Il nuovo governo per altro esordì convocando anch'esso un'Alleanza per il lavoro nella forma di un tavolo tripartito. La svolta negli equilibri tra le parti sociali avvenne a metà del 1999, quando l'*IG Metall* scoprì di non avere il sostegno dai propri iscritti nella richiesta di una ulteriore riduzione dell'orario di lavoro settimanale e sostituì questo obiettivo (secondo il sindacato compatibile con la riduzione della disoccupazione) con quello della riduzione dell'età di pensionamento da 65 a 60 anni. La richiesta era completamente inaccettabile per il governo e il sindacato per la prima volta offrì, a compenso della richiesta, la riduzione del salario (Grafico 5.8).

È con il fallimento delle due Alleanze per il lavoro che avviene un cambiamento fondamentale nella filosofia di politica sociale del governo tedesco. Sia in tema di pensioni sia in

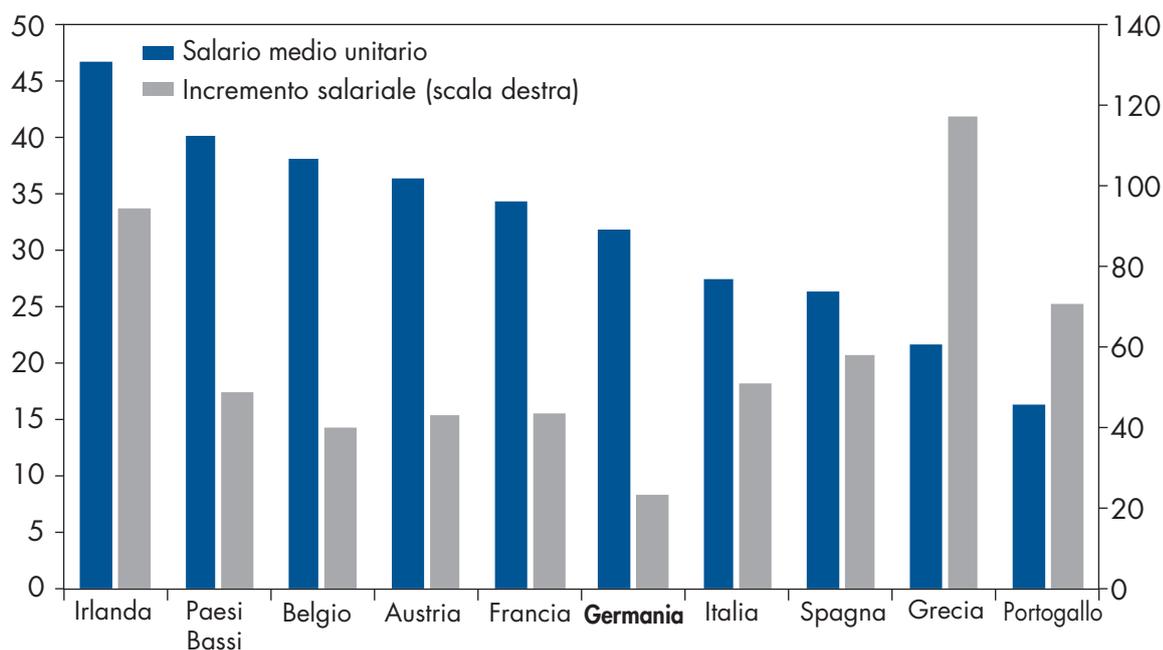
tema di mercato del lavoro, infatti, vengono convocate commissioni tecniche che esautorano di fatto il principio dell'autogoverno delle parti sociali e trasferiscono al governo la responsabilità della decisione ultima sulla base delle considerazioni analitiche offerte dalle commissioni (Streeck, 2009).

Una commissione tecnica viene nominata nel 2003 con il compito di presentare proposte risolutive in materia pensionistica. Una nuova legge di riforma delle pensioni viene quindi approvata nel 2004 reintroducendo il fattore demografico del Governo Kohl, ma cambiandone il nome in fattore di sostenibilità. Tra le proposte della commissione tecnica c'erano la riduzione del rapporto tra pensioni e salario lordo dal 48% al 40%, un tetto all'aliquota contributiva a fini previdenziali che non deve superare il 22% del salario lordo e infine l'aumento graduale dell'età di pensionamento da 65 a 67 anni entro il 2035.

Nella primavera del 2002 il governo modifica l'Agenzia federale del lavoro, l'agenzia parapubblica che gestisce i programmi di politica del lavoro del governo, diluendo la presenza delle parti sociali. La stessa cosa avviene all'interno di una commissione tecnica a cui viene affidato l'incarico di preparare la riforma del mercato del lavoro e che, in modo del tutto inusuale, vede una presenza simbolica dei sindacati e delle associazioni di impresa. Finalmente nel 2003 e nel 2004 vengono approvate dal parlamento le cosiddette «riforme Hartz», dal nome dell'ex direttore del personale del gruppo Volkswagen incaricato di guidare la commissione governativa formata da 15 persone e chiamata *Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*.

La Commissione Hartz fu istituita il 22 febbraio 2002 e produsse tredici moduli di intervento che vennero suddivisi in quattro successivi programmi di riforma (Hartz I-IV), i quali infine confluirono nell'Agenda 2010, il piano di riforma complessivo dell'economia tedesca voluto dal Cancelliere Schröder. Il primo passo - nel pacchetto Hartz I - fu composto dalla creazione di agenzie di servizio del personale (PSA), dal rafforzamento del collegamento tra la formazione scolastica e la prima occupazione e dall'istituzione di assegni di sussistenza a carico dell'Agenzia federale del Lavoro. Il secondo pacchetto - Hartz II - formalizzò le nuove forme di impiego di lavoro, a basso salario, i *Minijob* e i *Midijob*, gravati da un'imposizione fiscale e da oneri contributivi più bassi del normale; con esso la creazione di piccole imprese fu facilitata da un sussidio pubblico (Ich-AG); infine, aumentò i centri di assistenza per chi cerca lavoro. Il terzo pacchetto - Hartz III - entrò in vigore nel gennaio 2004 e ristrutturò interamente i centri per l'occupazione che assunsero il nome di *Agentur für Arbeit* (in precedenza *Arbeitsamt* o *Bundesanstalt für Arbeit*). Infine l'Hartz IV fu votata dal *Bundestag* nel dicembre 2003 e dal *Bundesrat* il 9 luglio del 2004 ed entrò in vigore nel gennaio 2005; questo quarto pacchetto di riforma è considerato il più importante perché modifica il regime dei sussidi di disoccupazione e quelli sociali, riducendoli significativamente. Il *Regelsatz*, cioè il sussidio sociale, era nel 2010 di circa 370 euro mensili a cui vengono aggiunti i costi «adeguati» per l'abitazione e per le cure sanitarie.

Grafico 5.8 - Dal 1995 il salario medio è aumentato meno che nei paesi concorrenti (Migliaia di euro a prezzi 2009 e variazioni % 2005-2009)



Fonte: elaborazioni su dati FMI e OCSE.

In precedenza il sussidio di disoccupazione aveva una durata di 12-36 mesi, a seconda dell'età del richiedente e della sua storia lavorativa. Il livello del sussidio era di circa il 60-67% del salario netto ed era seguito da un *Arbeitslosenhilfe*, un'assistenza di disoccupazione pari al 53-57% del salario lavorativo netto. In alcuni casi, attraverso altre forme di assistenza, il disoccupato finiva per ricavare più reddito di quando lavorava e ovviamente l'incentivo al reingresso nel mercato del lavoro era negativo, con la conseguenza di creare un'ampia fascia di disoccupati di lungo termine. Il pacchetto Hartz IV ha ridotto a 12 mesi il sussidio pieno di disoccupazione (*Arbeitslosengeld I*), ammettendo un allungamento a 18 mesi solo per lavoratori con più di 55 anni d'età. L'assistenza successiva (*Arbeitslosengeld II*) dipende dal reddito familiare, dalle condizioni patrimoniali e dalla disponibilità di un'assicurazione sulla vita. La soglia di reddito che consente l'accesso a tale sussidio è particolarmente restrittiva e riduce il numero dei percettori, a cui per altro vengono pagati anche oneri contributivi e un'assicurazione sanitaria.

Per ricevere i sussidi il disoccupato deve sottoscrivere un contratto formalizzato per legge in base al quale si impegna ad accettare ogni tipo di lavoro l'agenzia del lavoro sia in grado di offrirgli senza violare i diritti costituzionali della persona. In caso rifiuti, perde il diritto al sussidio. Uno degli elementi che hanno cambiato strutturalmente l'amministrazione dei sussidi è stata la fusione dell'agenzia federale per l'assistenza ai disoccupati con le amministrazioni locali che si occupano di assistenza sociale. In tale modo è stato possibile seguire da vicino, caso per caso, le richieste di assistenza. Ogni agente del lavoro ha potuto seguire non più di 75 cittadini privi di occupazione, se minori di 25 anni, o 150 se maggiori, anziché i precedenti 400.

Le proteste sindacali furono veementi, ma prive di effetti sulle decisioni del governo. La perdita di popolarità del Cancelliere fu tuttavia significativa e lo indusse a convocare nuove elezioni un anno prima del termine naturale della legislatura, cioè nel 2005. Nonostante la sconfitta elettorale, la politica di Schröder sopravvisse. Nel 2006, il ministro del Lavoro della Grande coalizione CDU-SPD che si formò dopo quella tornata elettorale, il socialdemocratico Franz Müntefering, fece approvare una nuova riforma delle pensioni che innalzava l'età pensionabile da 65 a 67 anni, definitivamente declassando l'influenza del sindacato sulla politica generale del governo e affermando l'unilateralismo del governo nelle decisioni politiche.

Il cambiamento di mentalità nella classe politica rappresenta uno dei fattori dinamici delle riforme ed è legato alla perdita parallela di peso delle organizzazioni sindacali nella rappresentanza dei cittadini. Mentre nei decenni precedenti i due partiti popolari, che assorbivano fino al 90% dei voti dell'elettorato nel 1970-1980, erano fortemente influenzati da «politici sociali», *Sozialpolitiker*, le cui linee, al di là delle differenze ideologiche, erano in realtà difficilmente distinguibili, nel corso degli anni Novanta i partiti tesero ad affrancarsi dagli interessi organizzati del lavoro e del capitale. Un esempio rilevante è costituito dalla composizione dell'*Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung*, il comitato permanente per il lavoro e le politiche sociali del *Bundestag*. Il comitato era storicamente l'ambito nel quale politici ex sindacalisti o ex rappresentanti di impresa dettavano al ministro del Lavoro di turno le politiche sociali sulla base di una lettura comune del *Modell Deutschland*. Negli anni Novanta, invece, i partiti vengono rappresentati nel comitato da esponenti che rispondono agli interessi strategici del partito anziché a quelli delle forze sociali organizzate, da un lato rompendo il «linguaggio comune» che aveva sempre avvicinato l'un l'altra le politiche cristiano democratiche e quelle socialdemocratiche e dall'altro mettendo in competizione al loro interno le parti sociali in cerca di nuovi canali di influenza politica.

5.6 MENO POLITICHE DI BILANCIO E PIÙ RIFORME DAL LATO DELL'OFFERTA

Anche il consenso di vasta parte della popolazione tedesca per politiche di bilancio restrittive non fa parte della storia politica recente, né è da attribuire al ruolo tedesco nel sistema di *governance* dell'Eurozona nel quale il modello di rettitudine nel proprio bilancio pubblico rappresenta un'assicurazione contro l'eventualità di comportamenti poco rigorosi da parte di altri paesi e in ultima istanza di dover intervenire a soccorso di quegli stessi paesi.

L'evento che ha fatto prevalere la preferenza collettiva a favore di bilanci pubblici rigorosamente in equilibrio è probabilmente da far risalire all'inizio degli anni Ottanta, quando la politica di sostegno dell'economia attraverso il deficit pubblico, attuata dal Cancelliere Helmut Schmidt portò alla caduta del governo, attraverso l'uscita dalla coalizione dell'alleato liberale. Fu l'inizio del quadruplo cancellierato di Helmut Kohl in coalizione proprio con i liberali. L'esperienza fu traumatizzante in primo luogo per il partito socialdemocratico che

fino ad allora aveva la titolarità ideologica delle cosiddette politiche keynesiane di sostegno alla domanda. L'SPD dovette attendere sedici anni per avere una nuova occasione di realizzare politiche di *tax-and-spending* per opera del ministro delle Finanze, Oskar Lafontaine, ma l'esperimento durò solo cinque mesi, dalla fine di settembre 1998 al marzo 1999, quando Lafontaine si dimise. I suoi due successori, anch'essi socialdemocratici, Hans Eichel e Peer Steinbrück, adottarono una linea di rigore dei conti pubblici con il sostegno del partito. La politica fiscale di Steinbrück fu calibrata al supporto delle riforme strutturali dell'Agenda 2010, cosicché gli unici sforamenti dei criteri di Maastricht - che per altro ebbero durevoli conseguenze con la revisione del Patto di stabilità e di crescita nel 2005 e il depotenziamento della Commissione europea nella funzione di controllore fiscale europeo - coincisero nel 2003 con la necessità di accomodare temporaneamente le riforme strutturali del Governo Schröder. Anche nel periodo 2002-2005, tuttavia, la momentanea perdita di controllo sul pareggio di bilancio contribuì a una massiccia diminuzione di popolarità del governo in carica. Il risultato è che attualmente nel parlamento tedesco solo una piccola frangia, rappresentata dalla sinistra radicale, non a caso guidata da Oskar Lafontaine, è dichiaratamente a favore di estesi programmi di spesa pubblica.

Anche quando le condizioni del ciclo economico indicano chiaramente la necessità di un sostegno alla domanda, tende a prevalere l'intervento attraverso un taglio delle tasse rispetto a quello con un aumento della spesa. Infatti, la *constituency* favorevole all'alleggerimento dei carichi fiscali è pluripartitica e tende anzi a creare competizione tra formazioni politiche diverse per la realizzazione dei tagli. Il partito liberale è tradizionalmente il più vocale al riguardo, in ragione della propria impronta ideologica. Ma viene sfidato, come alfiere del taglio delle imposte, dal partito bavarese (CSU) che risente della contrarietà dei propri elettori al continuo trasferimento di reddito alle regioni meno abbienti attraverso il sistema del *Finanzausgleich*, che compensa le differenze di reddito tra i *Länder* della repubblica federale. Come negli Stati Uniti, anche in Germania i flussi di compensazione federale tra le diverse aree amministrative restano invariati, poichè alcune regioni risultano in perenne credito e altre in perenne debito.

Un caso eclatante di resistenza allo stimolo di bilancio è stato quello dell'ottobre-novembre 2008, quando dopo il fallimento di Lehman Brothers la Germania era stata sollecitata da tutti i paesi ad economia avanzata a contribuire al sostegno della domanda globale. La Cancelliera Merkel aveva presentato un primo pacchetto di stimolo nominalmente di 50 miliardi di euro alla fine di novembre, ma aveva dovuto fare marcia indietro su pressione dei Presidenti dei *Länder* del suo stesso partito che ritenevano che i loro elettori - a dieci mesi dal voto federale - avrebbero reagito con durezza. Il pacchetto fu bocciato il 5 novembre 2008 dal *Bundesrat* e un successivo provvedimento dovette essere riproposto, ma ridimensionato a 16 miliardi, salvo poi doverne varare un secondo dopo poco più di un mese molto più consistente.

Una delle ragioni principali della perdita di fiducia dei cittadini tedeschi nell'efficacia degli stimoli di bilancio consiste nell'esperienza dei ritardi con cui gli effetti si dispiegano. I ritardi riguardano sia la ricognizione della congiuntura economica sia la macchinosità decisionale

(che può richiedere livelli di approvazione sia federali sia locali); sia, infine, la progettazione e la realizzazione. Il risultato è spesso che gli stimoli finiscono per risultare pro-ciclici. Questa era stata la lezione appresa a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta, ma la stessa cosa era successa anche dopo l'unificazione tedesca¹⁹.

Ulteriori ragioni di diffidenza verso le politiche discrezionali di aumento della spesa pubblica sono nel forte funzionamento degli stabilizzatori automatici, che tendono a compensare circa il 50% delle cadute del reddito nazionale con un aumento dei sostegni pubblici. Nella recessione tra il 2001 e il 2003, a fronte di una perdita di reddito del 2,5%, gli stabilizzatori automatici hanno prodotto un aumento del disavanzo federale dell'1,2% del PIL, un terzo del quale interamente a carico dei sistemi di sicurezza sociale. Un altro fattore che determina la spesa fiscale, indipendentemente dalle scelte della politica, è costituito dalle sentenze della Corte costituzionale tedesca, che in alcuni degli ultimi anni sono state più importanti in termini quantitativi delle stesse decisioni del governo. Esse infatti hanno determinato il livello e la natura della spesa sociale e anche delle detrazioni fiscali coerenti con i diritti costituzionali dei cittadini tedeschi.

Inoltre, il grado di apertura dell'economia tedesca e le sue dimensioni relative nell'Eurozona creano una forte dispersione all'estero degli effetti di una manovra di bilancio. Con quote di import ed export che (se si tiene conto del commercio intraeuropeo) sommate sfiorano il valore totale del PIL, uno stimolo tedesco si trasmette all'estero per circa la metà. Un esempio si ebbe nel 2009 con il piano di rottamazione delle auto di cui beneficiarono altri produttori europei di autovetture di piccole dimensioni, prevalentemente francesi o italiani. La Cancelliera Merkel commentò osservando che per la produzione nazionale sarebbe stato più conveniente che il governo avesse finanziato i consumatori cinesi anziché quelli tedeschi.

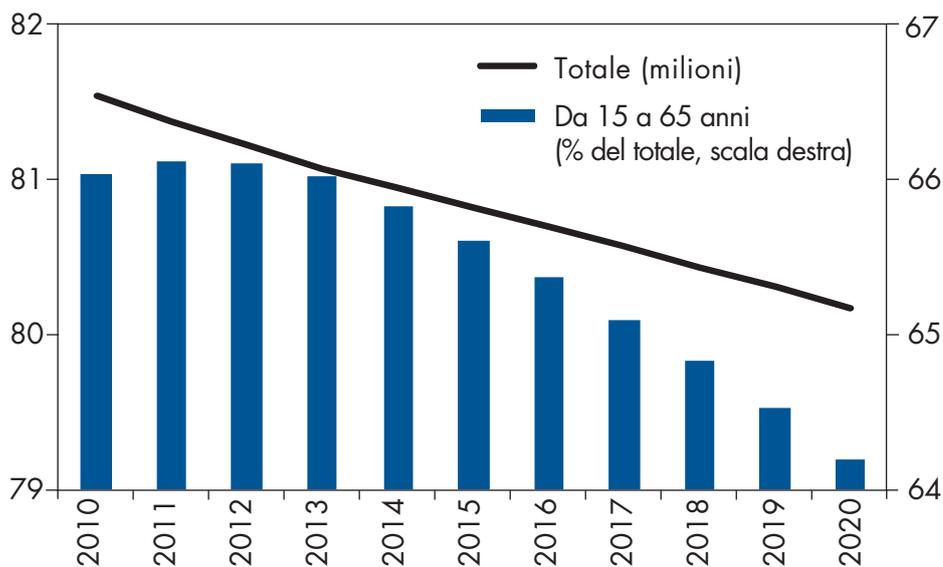
Il fatto che il bilancio del governo federale corrisponda a solo il 40% del settore pubblico aggregato - e a una quota inferiore in termini di spesa - significa che l'azione del governo centrale dipende in misura molto ampia dalle autorità locali nell'implementazione dei programmi. Tuttavia, in particolare dopo l'unificazione, il paese è diventato particolarmente eterogeneo e i *Länder* hanno priorità economiche - e di conseguenza politiche - molto diverse tra loro anche in ragione delle specializzazioni industriali che li caratterizzano.

Un ultimo, ma potente fattore che orienta verso la disciplina nell'uso del bilancio pubblico e la preferenza per le riforme strutturali è di natura demografica. Il declino nella popolazione di pari passo con l'aumento dell'aspettativa di vita (tra il 1990 e il 2008 l'aumento è stato di sei anni per i maschi - a 78 anni - e di quattro per le femmine - a 82,5) fa dei tedeschi una delle popolazioni più anziane del mondo. Nel 2030 l'Ufficio federale di statistica prevede che

¹⁹ Lo stimolo di bilancio nelle regioni della Germania orientale era avvenuto attraverso il sostegno al settore delle costruzioni e, nonostante una certa rapidità di esecuzione, ha richiesto tempi di progettazione di 12-24 mesi e non ha potuto contrastare il primo calo della domanda dovuto alla recessione nei nuovi *Länder*, le cui motivazioni abbiamo spiegato in precedenza. Il boom delle costruzioni era stato seguito da una depressione del settore che è durata per almeno dieci anni e che ha mantenuto l'andamento dei prezzi medi degli immobili stabile, o addirittura negativo in termini reali, fino a oggi (salvo alcuni mercati particolari).

la quota degli ultra 65enni sulla popolazione salirà al 28% (rispetto al 20% nel 2007; Grafico 5.9). Deutsche Bank ha sviluppato un modello di *overlapping generations* secondo cui la popolazione in età lavorativa di 15-65 anni scenderà dal 66% del totale al 59% nel 2030, comportando il dimezzamento del tasso di crescita potenziale dell'economia tedesca.

**Grafico 5.9 - La popolazione si ridurrà e invecchierà
(Germania, popolazione, milioni e valori %)**



Fonte: elaborazioni su dati FMI.

Un modo per compensare il declino del fattore lavoro nella funzione di produzione è ovviamente quello di aumentare l'intensità di capitale in particolare nell'industria dei servizi. Le riforme dal lato dell'offerta - a cui normalmente ci riferiamo quando parliamo di riforme strutturali - sono quindi riconosciute come essenziali a mantenere elevato il reddito futuro della popolazione tedesca. Naturalmente, questo rafforza il consenso politico retrostante.

Un elemento che consente ad argomenti controintuitivi - l'effetto negativo di sussidi fiscali - di avere presa nella maggioranza della popolazione è il livello del discorso pubblico tedesco. Pur con molta varianza e con un contraddittorio superficiale, l'informazione e le discussioni parlamentari hanno sempre sullo sfondo la retorica dell'interesse del paese. Le argomentazioni politiche sono di conseguenza spesso tecniche ed omogenee. La popolazione conosce i dettagli dei problemi di economia e di bilancio pubblico. In buona parte questo è dovuto a un certo grado di inibizione ideologica, ma ancor più linguistica, imposta per decenni ad una politica condizionata dai tragici errori ideologici degli anni Trenta e Quaranta e rinata in funzione della ricostruzione - in parallelo, materiale e morale - del paese²⁰. Infine, i fattori di *soft policy*, compreso il colloquio intenso tra il capo del governo e le figure di

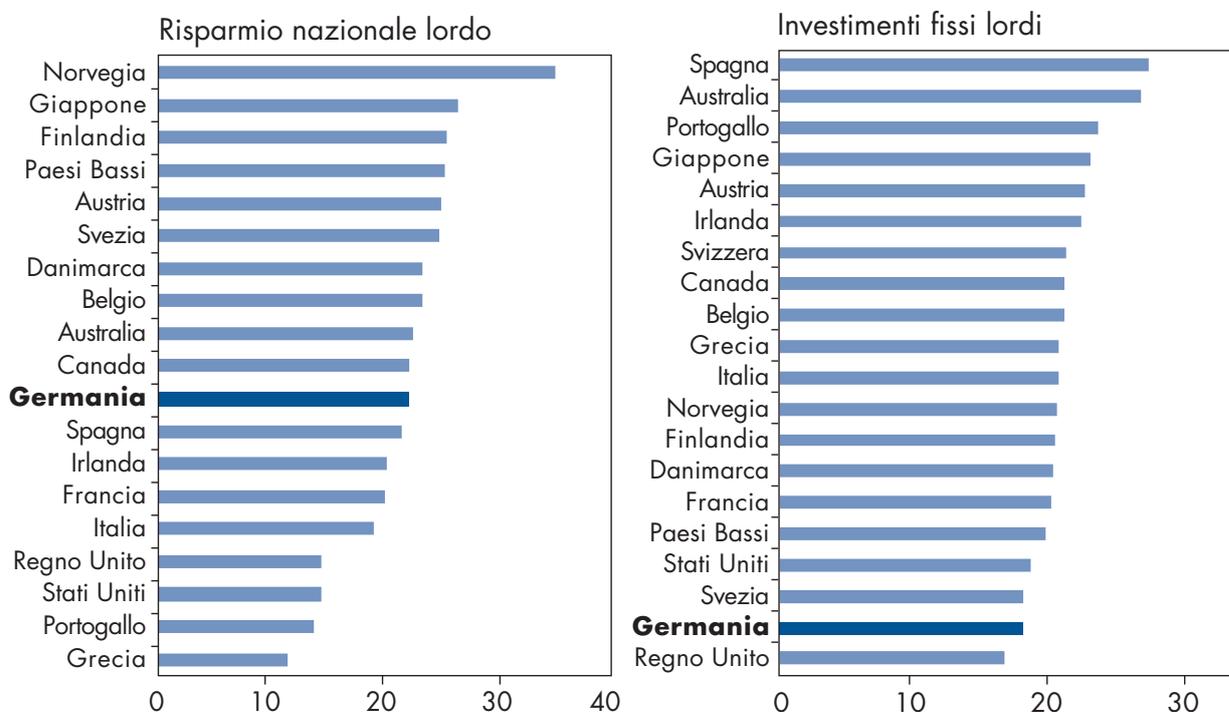
²⁰ Solo di recente, proprio in occasione della crisi europea, si è diffuso uno stile giornalistico molto polemico, talvolta anche apertamente nazionalista, che ha travisato infatti le ragioni della crisi.

punta dell'imprenditoria e della finanza, il rispetto per la concertazione e un generale sentimento favorevole all'uguaglianza sociale, sono elementi costruttivi abituali nell'elaborazione politica tedesca.

5.7 CONCLUSIONI

Il modello di successo tedesco non è esclusivo. Si è trattato di un meccanismo di risposta al contesto globale attraverso il quale un elevato tasso di risparmio netto interno - ottenuto anche attraverso politiche di bilancio rigorose - non viene investito nel paese, bensì al suo esterno. Tutti i paesi europei ad alta crescita - Norvegia, Finlandia, Olanda, Svezia e Germania - sono caratterizzati da un risparmio interno relativamente elevato, ma da un livello di accumulazione di capitale a livello locale basso o, come nel caso della Germania, molto basso (Grafico 5.10). L'eccedenza di risparmio viene infatti reinvestita all'estero nella ricerca di rendimenti che economie mature e a demografia sfavorevole non possono garantire. La partecipazione alla creazione di valore globale tende a rafforzare il processo con ulteriore accumulazione di risparmio che viene nuovamente esportato. Ciò che invece rende eccezionale il caso tedesco è che il modello si verifica in un paese a spiccata vocazione industriale. Tra i paesi menzionati, infatti, la Germania è l'unico in cui il baricentro dell'atti-

Grafico 5.10 - Risparmio nella media OCSE ma livello degli investimenti basso (Dati in % del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati FMI.

vità economica non sono i servizi o l'intermediazione commerciale. Ovviamente internazionalizzare le produzioni industriali ha una complessità molto superiore. Sono necessarie programmazioni di lungo respiro e infrastrutture affidabili, due fattori tuttavia caratteristici della società tedesca. Al tempo stesso per difendere la competitività e la stessa esistenza della produzione domestica in assenza di investimenti di capitale è necessario riqualificare la produzione interna in termini di qualità, ricerca e innovazione.

Il modello corrisponde a una strategia chiaramente identificata e riconosciuta a livello politico e fondata sul dato primario dello sviluppo demografico del paese. Una seria analisi socioeconomica di lungo termine è quindi la base della progettazione, a cui segue un'azione politica di lungo termine che nella sostanza non ha risentito dei cambi di orientamento ideologico delle coalizioni di governo succedutesi dal 1982 a oggi.

Una volta individuato l'orientamento di lungo termine, il paese viene concepito come un «sistema» in cui gli elementi di programmazione prevalenti negli anni Cinquanta e Sessanta sono sostituiti da fattori di mercato: flessibilità dei fattori produttivi e incentivi all'aumento della produttività. La redistribuzione è garantita dall'alto livello di protezione sociale mantenuto e, ovviamente, dall'aumento del risparmio interno permesso dalla maggiore redditività delle imprese. L'elasticità delle entrate fiscali all'aumento della crescita economica si è rivelata, infatti, molto superiore alle attese e ha grandemente facilitato il contenimento dei disavanzi pubblici e il funzionamento dei meccanismi di redistribuzione fiscale, conservando la natura speciale del sistema tedesco come *Sozialmarktwirtschaft* e salvandolo dall'estinzione prevista.

Il test della effettiva compatibilità tra vecchi elementi «sociali» e nuovi elementi di «mercato» sta verificandosi proprio nel 2012, con lo spostamento del discorso politico dai temi della competitività - centrali per tutti gli ultimi vent'anni - a quelli della redistribuzione salariale. Aver raggiunto nel gennaio 2012 un tasso di disoccupazione del 5,5%, il più basso dal 1983 quando ancora si calcolava sulla sola Germania occidentale, ha infatti modificato i rapporti tra domanda e offerta di lavoro e ha indotto le maggiori organizzazioni sindacali ad avanzare richieste di aumento salariale annuo del 6,5-7%. Probabilmente il livello di disoccupazione raggiunto è inferiore al tasso «naturale»²¹ e quindi dà luogo ad aumenti salariali superiori all'inflazione attesa. Anche se le trattative del 2012 dovessero chiudersi al 3%, cioè al di sotto della metà delle richieste iniziali, si tratterebbe comunque del più alto incremento retributivo dall'inizio degli anni Novanta.

È possibile cioè che il declino demografico della popolazione tedesca stia modificando strutturalmente il processo avviato negli anni Novanta di redistribuzione del reddito dal salario al profitto. Le generazioni che si avvicinano alla pensione sono infatti molto più numerose di quelle che stanno entrando in età lavorativa. Nei prossimi vent'anni il numero dei pensionati aumenterà del 50%, mentre quello dei nuovi lavoratori scenderà del 20%.

²¹ Il NAIRU (*Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment*) è il livello di disoccupazione «naturale» che si determina quando tutti i mercati di un'economia sono in equilibrio e l'inflazione non subisce pressioni verso l'alto né verso il basso.

Perché il ritorno alla distribuzione di reddito favorevole al lavoro sia compatibile con il mantenimento della competitività delle imprese tedesche è indispensabile che vada a buon fine il processo di riqualificazione della forza lavoro attraverso gli investimenti in istruzione. Il bilancio federale del 2012 per esempio registra un aumento delle spese per l'istruzione di oltre l'11%. Si aprirà potenzialmente una nuova affascinante fase di politica economica in cui la possibilità di successo delle politiche sociali dipenderà dal contenuto di conoscenza del lavoro. In cui cioè la miglior qualità del lavoro del singolo cittadino si tradurrà davvero in miglioramento delle condizioni della società intera.

6. SVEZIA: IL CAMBIO DI MARCIA CON LE RIFORME

Lars Calmfors

Da alcuni anni la Svezia è considerata un esempio di successo economico. Ciò è dovuto in gran parte all'eccellente quadro dei conti pubblici, che colloca il paese scandinavo in una condizione molto diversa da quella di quasi tutti gli altri paesi dell'UE. Allo stesso tempo, la Svezia ha potuto vantare una minore vulnerabilità alla crisi finanziaria internazionale. Il peggioramento del mercato del lavoro e della produzione industriale nel 2009-2010 è stato contenuto ed è stato superato molto più rapidamente che nella maggior parte degli altri paesi europei. Allargando lo sguardo agli ultimi quindici anni, il PIL svedese è cresciuto più rapidamente di quello dell'Eurozona.

I recenti successi contrastano nettamente con la situazione dei primi anni Novanta. La Svezia in quel periodo si trovava in una grave crisi economica, caratterizzata da un netto calo del PIL e dell'occupazione e da un marcato aumento del deficit del bilancio pubblico, un quadro non molto diverso da quello in cui si trovano attualmente l'Irlanda e la Spagna. Quella crisi era arrivata dopo un lungo periodo di stagnazione, negli anni Settanta e Ottanta. A metà degli anni Novanta, dunque, la Svezia era considerata come un caso fallimentare, in particolare proprio per i suoi indicatori macroeconomici.

Negli ultimi vent'anni, il paese scandinavo ha intrapreso riforme economiche fondamentali, che sono state fra i principali fattori della trasformazione del caso svedese in un modello di successo. È quindi utile passare in rassegna tali riforme e analizzare le modalità con cui sono state realizzate.

Le grandi riforme economiche in Svezia hanno abbracciato diversi campi: il sistema tributario, le liberalizzazioni dei mercati dei prodotti e dei servizi, la contrattazione collettiva, la gestione dei conti pubblici, il regime valutario e il mercato del lavoro. L'esperienza svedese dimostra solo in parte che una grave crisi economica costituisce una preconditione fondamentale per realizzare riforme importanti: molte delle riforme attuate dal paese scandinavo sono state intraprese non per rispondere direttamente alla crisi grave e acuta, ma per affrontare problemi esistenti da molto tempo. Tuttavia, occorre tener presente che la crisi ha avuto due importanti effetti indiretti. In primo luogo, alcune delle riforme sono state facilitate dall'ingresso nell'Unione Europea, favorito a sua volta dalla stessa profonda crisi economica della prima metà degli anni Novanta. In secondo luogo, una condizione che ha reso possibile fare le riforme è stata la con-

Lars Calmfors, *Institute for International Economic Studies*, Università di Stoccolma.

Si ringraziano Mounir Karadja per la sua efficientissima assistenza nella ricerca e Harald Edquist, Sara Jonsson, Anna Larsson e Ulrika Stavlöt per i loro utili commenti.

sapevolezza diffusa tra economisti, leader politici e cittadini circa la loro necessità. E la crisi è stata importante per creare quella consapevolezza. Non è un caso quindi che, come successo in altri paesi, molte delle riforme abbiano potuto contare su un ampio consenso politico. Le riforme realizzate da altri paesi in diversi casi hanno rappresentato una fonte di ispirazione. Una caratteristica peculiare dell'esperienza svedese è stata invece l'uso frequente delle indicazioni offerte dalla ricerca economica come base per il cambiamento.

6.1 IL CAMBIO DI MARCIA MACROECONOMICO

La crescita media annua del PIL in Svezia tra il 1995 e il 2011 è stata di 0,8 punti percentuali più alta rispetto al periodo 1970-1994 (2,7% contro l'1,9%; tabella 6.1). Ed è stata considerevolmente più elevata di quella dell'Eurozona, con un differenziale di un punto percentuale. È un dato opposto rispetto a quello del periodo 1970-1994, quando la crescita della Svezia fu inferiore di quasi un punto percentuale rispetto a quella degli attuali paesi dell'Euroarea. Il miglioramento è spiegato in primo luogo dalla dinamica della produttività.

Tabella 6.1 - Svezia, con le riforme aumenta la crescita...
(Variazione % media annua del PIL reale)

PIL	1970-1994	EUR-12	2,8
		Svezia	1,9
	1995-2011	EUR-12	1,7
		Svezia	2,7
PIL effettivo per ora lavorata	1970-1994	EUR-10	2,1
		Svezia	1,4
	1995-2011	EUR-10	1,3
		Svezia	2,0
PIL potenziale	1970-1994	EUR-11	2,9
		Svezia	2,2
	1995-2011	EUR-11	1,8
		Svezia	2,5

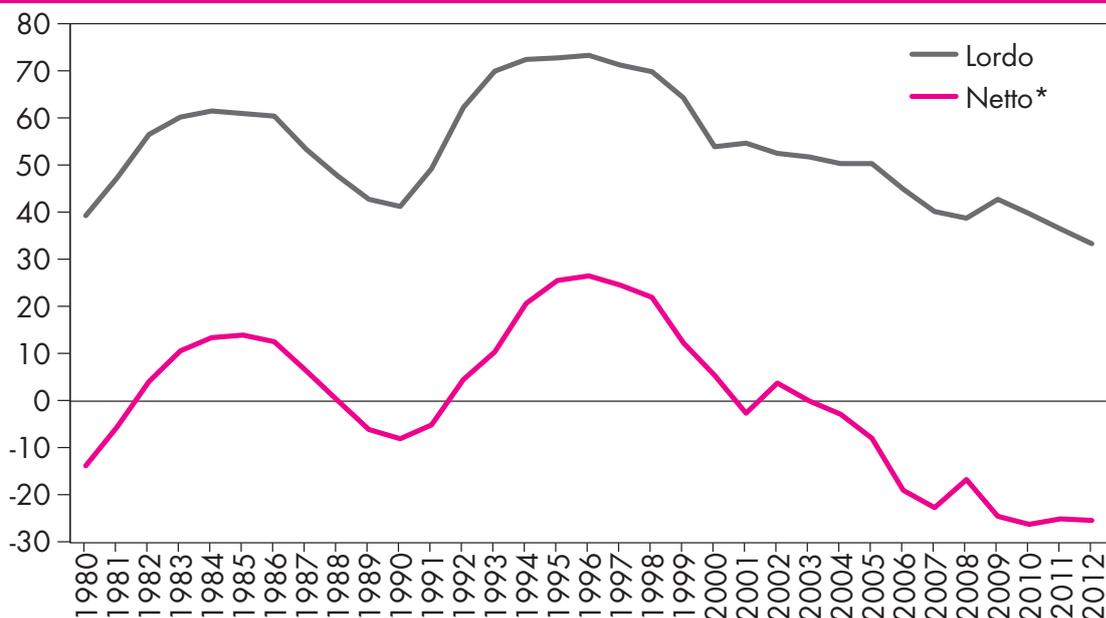
EUR-10: Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna. EUR-11: Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna. EUR-12: EUR-11 e Grecia.

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea.

L'ottima performance economica della Svezia negli ultimi quindici anni è stata accompagnata dal calo del rapporto debito pubblico/PIL, effetto, a sua volta, di una serie quasi ininterrotta di attivi di bilancio pubblico inanellati dal 1998 in avanti (Grafici 6.1 e 6.2). Persino nel 2009, l'anno della grande recessione globale, il disavanzo pubblico è stato di appena lo 0,7% del PIL. Nel 2011 il bilancio dello Stato è tornato leggermente in attivo.

In Svezia è grande la differenza tra la situazione attuale e quella della prima metà degli anni Novanta. Il paese scandinavo a quell'epoca era in preda a una grave recessione economica.

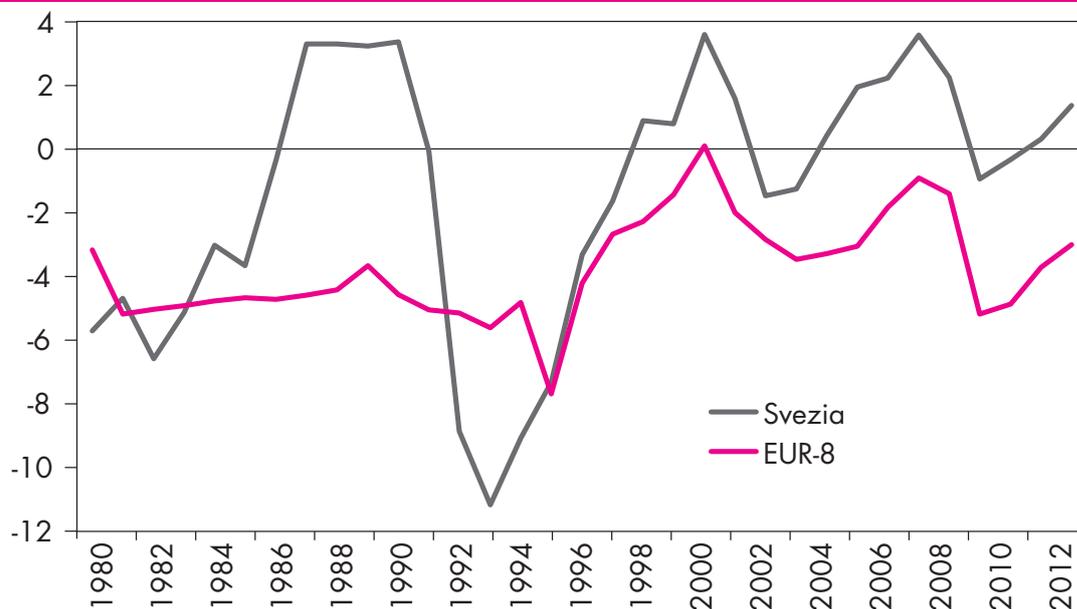
**Grafico 6.1 - ...si riduce il debito pubblico...
(Svezia, debito pubblico, in % del PIL)**



* Passività finanziarie nette della PA.

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea e OCSE.

**Grafico 6.2 - ...e i conti pubblici diventano attivi
(Saldi del bilancio pubblico, in % del PIL)**



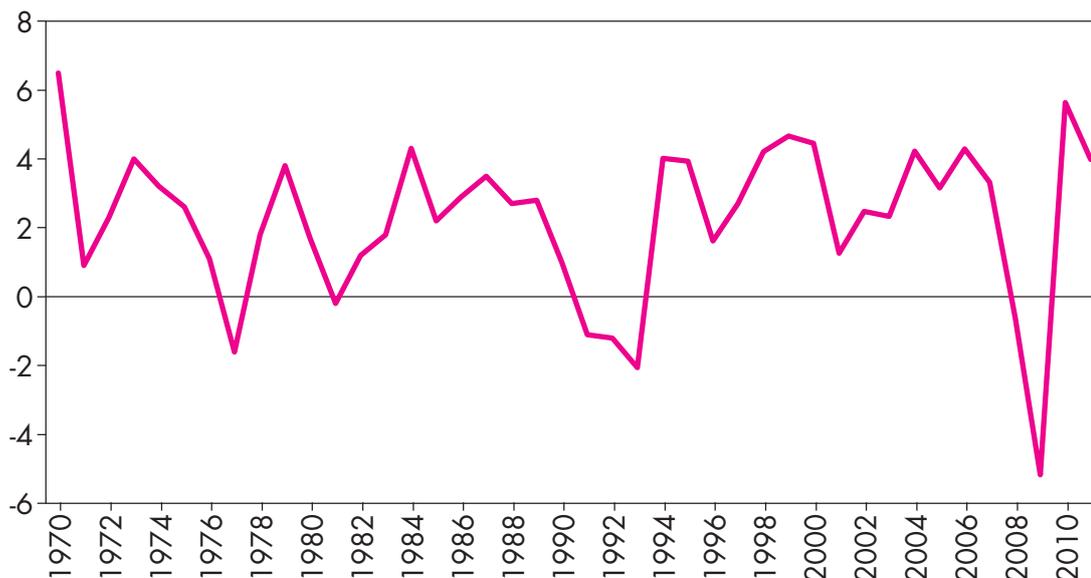
EUR-8: Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania (Ovest), Italia, Paesi Bassi, Portogallo.

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea e OCSE.

La liberalizzazione dei mercati finanziari, avviata dalla metà degli anni Ottanta, fu seguita da una rapida espansione del credito, che portò a una bolla immobiliare. La bolla scoppiò all'inizio degli anni Novanta, scatenando una dirompente crisi del settore bancario che coincise con una fase di

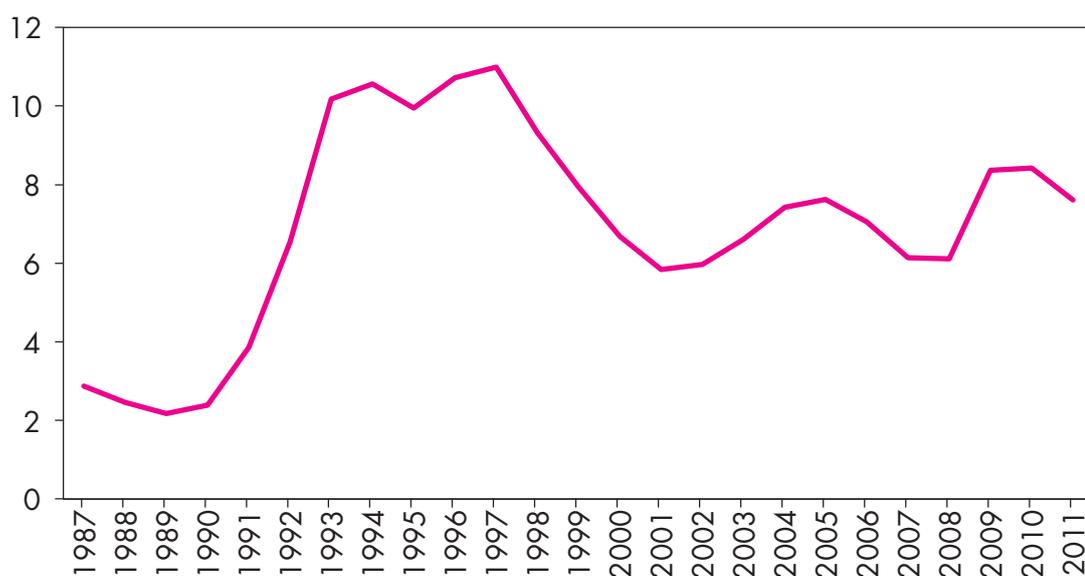
recessione internazionale. La marcata rivalutazione del cambio reale avvenuta durante il boom precedente, dovuta alla rapida crescita di prezzi e salari in presenza di un tasso di cambio fisso (prima ancorato a un paniere di valute e poi all'Ecu), contribuì a un sensibile calo delle esportazioni. Il risultato fu una profonda recessione, con un PIL in calo per tre anni consecutivi, dal 1991 al 1993 (in totale circa un 5% in meno; grafico 6.3). La disoccupazione salì dal 2% del 1990 fino al 10-11% del 1993-1997 (Grafico 6.4) e contestualmente il tasso di occupazione (la percen-

Grafico 6.3 - Dopo le riforme torna a crescere il PIL...
(Svezia, PIL reale, variazioni % annue)



Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea.

Grafico 6.4 - ...la disoccupazione resta più alta...
(Svezia, tasso di disoccupazione, valori %)



Fonte: elaborazioni su dati Statistiska centralbyrån [Ufficio centrale di statistica].

tuale di occupati sulla popolazione in età lavorativa) scese dall'83% al 72-73% (Grafico 6.5). Il risultato per le finanze pubbliche fu un disavanzo che nel 1993 arrivò all'11,2% del PIL.

Grafico 6.5 - ...e l'occupazione resta più bassa
(Svezia, valori %)



Fonte: elaborazioni su dati Statistiska centralbyrån [Ufficio centrale di statistica].

Un dato preoccupante è che, nonostante la svolta dell'economia svedese dovuta alle riforme, con una crescita del PIL che è diventata più alta negli anni successivi, il deterioramento del mercato del lavoro avvenuto nei primi anni Novanta non è stato interamente recuperato. La disoccupazione è rimasta notevolmente al di sopra e l'occupazione notevolmente al di sotto dei livelli raggiunti negli anni Ottanta, il che suggerisce che la caduta occupazionale, inizialmente dovuta a ragioni congiunturali, si è gradualmente trasformata in perdita strutturale e persistente attraverso l'operare di vari meccanismi di isteresi.

6.2 LE RIFORME CHE HANNO INNALZATO LA CRESCITA

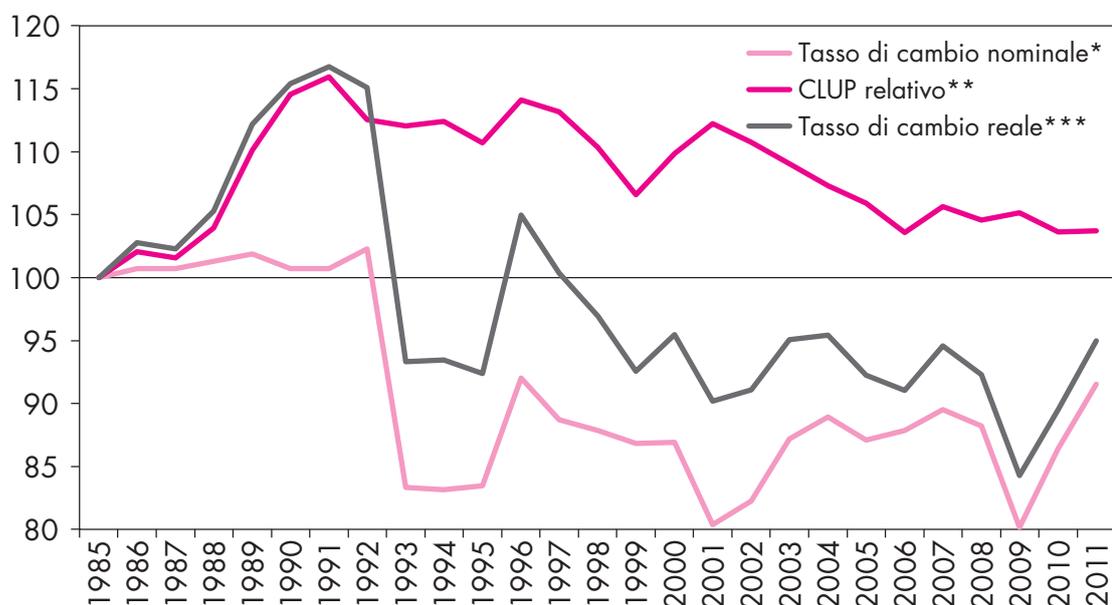
Per spiegare le ragioni del buon andamento dell'economia svedese dopo la crisi degli anni Novanta occorre distinguere tra l'immediata fase di ripresa dopo la recessione e l'incremento a lungo termine del tasso di crescita. Qui ci si concentra sulle riforme in grado di produrre effetti positivi sulla crescita nel lungo periodo, ma il quadro sarebbe incompleto se non discutessimo prima la fase di ripresa seguita alla fase più acuta della crisi.

La svalutazione della corona e la ripresa dopo il 1993

La maggior crescita registrata immediatamente dopo la recessione del 1991-1993 rappresentò in buona parte una normale fase di ripresa. Tuttavia, un fattore cruciale fu la forte svalutazione

reale del tasso di cambio (Grafico 6.6). Tra il 1991 e il 1993 il tasso di cambio reale basato sul CLUP si ridusse di circa il 20%, grazie alla svalutazione del tasso di cambio nominale di circa il 17%, che cancellò la rivalutazione reale che si era verificata negli anni Ottanta.

Grafico 6.6 - Con la svalutazione recupera la competitività...
(Svezia, 1985=100)



* Effettivo, paniere di 23 valute di paesi industrializzati.

** Costo del lavoro per unità prodotta svedese rapportato a quello di 23 paesi industrializzati.

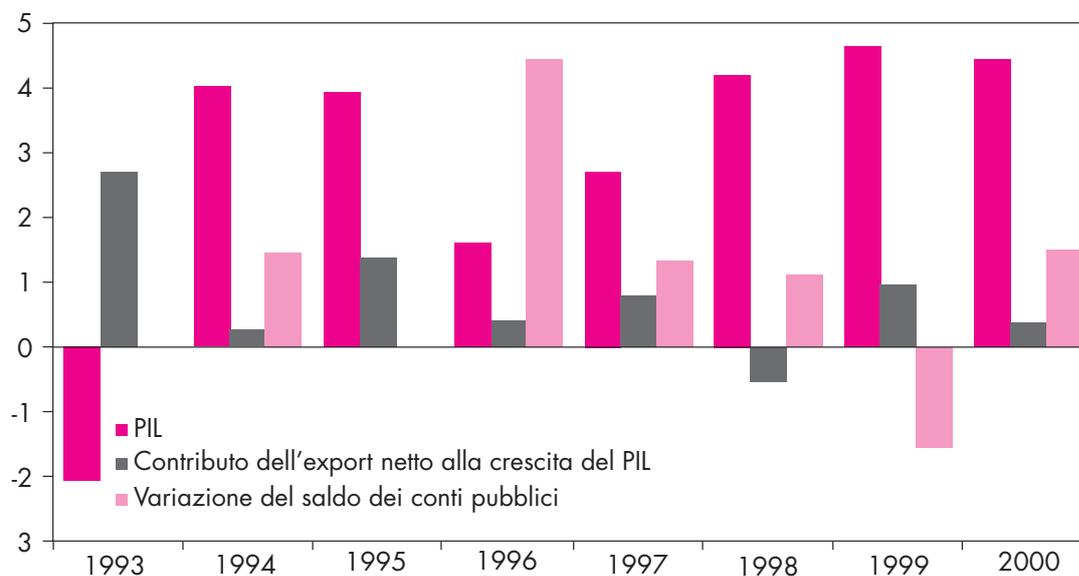
*** Effettivo deflazionato con il CLUP, paniere di 23 valute di paesi industrializzati.

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea.

Nella prima metà degli anni Novanta, la Svezia fu colpita da una crisi del debito pubblico, con ampi differenziali nei tassi di interesse rispetto ai *Bund* tedeschi, una situazione abbastanza simile a quella in cui si trovano attualmente diversi paesi dell'Eurozona. La crisi del debito rese necessario un drastico risanamento dei conti pubblici, che comportò, a partire dal 1993-1994, sia riduzioni della spesa pubblica sia incrementi delle tasse. La svalutazione reale della corona diede una spinta alle esportazioni e rese possibile un aumento del PIL nonostante la stretta sui conti pubblici. Come mostrano la crescita del PIL in termini reali, la crescita delle esportazioni nette e la variazione del saldo di bilancio pubblico strutturale (come misura degli sforzi di risanamento dei conti pubblici; grafico 6.7).

La Svezia offre un esempio inequivocabile dell'importanza di una rapida svalutazione del tasso di cambio nominale per un'economia bloccata in una situazione di forti disavanzi di bilancio pubblico, bassa crescita del PIL e tasso di cambio reale sopravvalutato. Senza la possibilità di azionare la leva del cambio, gli aumenti delle tasse e i tagli alla spesa pubblica sono destinati inevitabilmente a ridurre la domanda e il PIL, con conseguente calo delle entrate fiscali e tempi più lunghi per il risanamento dei conti pubblici. È la spirale in cui si trovano attualmente alcuni paesi dell'Eurozona colpiti dalla crisi. La grande differenza è che questi paesi non possono contare, come fece la Svezia negli anni Novanta, su una crescita

**Grafico 6.7 - Risanamento e rilancio (via export)
(Svezia, variazioni e valori in % del PIL)**



Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea.

trainata dalle esportazioni, dato che, per ottenere una significativa svalutazione reale all'interno dell'Eurozona, non possono utilizzare il tasso di cambio nominale, ma devono realizzare una svalutazione interna facendo scendere i salari. Questo risultato può essere raggiunto solo attraverso un periodo prolungato di alta disoccupazione.

Riforme economiche e crescita nel lungo termine

La forte svalutazione della corona del 1992 innescò un processo di crescita più alta, ma è sbagliato credere che la crescita innescata dalla svalutazione possa, senza altre misure di politica economica, durare a lungo. Nei vent'anni precedenti, per esempio, la corona svedese aveva subito diverse svalutazioni, ma nessuna di esse era riuscita a mettere in moto un processo simile a quello iniziato dopo il 1992. Al contrario, l'economia svedese era vittima di un circolo vizioso, in cui ogni svalutazione dava vita a qualche anno di crescita, finché i salari tornavano nuovamente a salire compensando gli effetti della svalutazione e determinando una rivalutazione reale e una perdita di competitività, che venivano corrette attraverso una nuova svalutazione.

Le differenze di quelle fasi momentanee rispetto al cosiddetto «miracolo economico» iniziato dopo il 1995 sono state ampiamente dibattute. È possibile isolare tre spiegazioni principali: (1) le riforme economiche; (2) la crescita degli investimenti nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; (3) la crescita delle spese in ricerca e sviluppo e degli investimenti in altri beni intangibili¹. Anche se non c'è consenso unanime sul peso re-

¹ Si veda, per esempio, EEAG (2007) ed Edquist (2011).

lativo di questi fattori e sulla loro interrelazione, è opinione ampiamente condivisa che il primo, le riforme economiche appunto, abbia giocato un ruolo importante. Le principali riforme che hanno avuto effetti positivi sulla crescita o che li avranno in futuro sono state:

- la riforma del sistema fiscale;
- le liberalizzazioni dei mercati dei prodotti e dei servizi;
- la riforma della contrattazione collettiva;
- la riforma delle finanze pubbliche;
- un nuovo approccio alla gestione della politica monetaria;
- le riforme del mercato del lavoro.

La riforma del sistema fiscale del 1990-1991

Il sistema tributario svedese negli anni Settanta e Ottanta era diventato molto inefficiente dal punto di vista sociale: le aliquote marginali erano elevate e questo provocava distorsioni nell'offerta di lavoro, soprattutto quella femminile, e incentivava il lavoro nero; alla fine degli anni Ottanta, l'aliquota marginale massima sui redditi era del 73% e simile era l'incidenza percentuale del prelievo contributivo e fiscale sul costo del lavoro. Inoltre la normativa era caratterizzata da molti regimi speciali e numerose deduzioni; questo offriva ampi margini per l'elusione e l'evasione fiscale. Un altro grave problema era costituito dal fatto che più del 40% dei consumi privati era in tutto o in parte esentato dall'IVA. Le asimmetrie nella tassazione del reddito e del consumo favorivano quindi gli investimenti in case e gli acquisti di beni di consumo durevoli a danno degli investimenti delle imprese².

Nel 1990-1991 fu realizzata una delle riforme fiscali più radicali tra quelle varate dalle economie avanzate negli ultimi decenni. In Svezia fu soprannominata «la riforma fiscale del secolo». I principi alla base della riforma furono uniformità e neutralità: uniformità significava che redditi economicamente equivalenti dovevano essere tassati allo stesso modo; neutralità si riferiva al fatto che le scelte di famiglie e imprese dovevano essere il più possibile indipendenti dalla tassazione. Questi principi condussero a un importante allargamento della base imponibile, che consentì di ridurre le aliquote. La riforma ha prodotto un duplice beneficio: l'allargamento della base imponibile ha eliminato asimmetrie di trattamento inefficienti e l'abbassamento delle aliquote marginali ha ridotto le differenze tra benefici collettivi e benefici privati.

Gli elementi principali della riforma fiscale sono stati:

- la riduzione delle aliquote marginali sul reddito da lavoro. L'aliquota marginale massima fu portata dal 73% al 51%. Secondo alcune stime, l'incidenza percentuale del prelievo contributivo e fiscale sul costo del lavoro dipendente scese di 10 punti percentuali, dal 73% al 63%.

² Per maggiori dettagli Agell et al. (1995) e *Finanspolitiska rådet* [Consiglio per la Politica Fiscale] (2011).

- L'applicazione dell'IVA venne estesa a un maggior numero di prodotti e servizi e fu imposta un'aliquota uniforme.
- Venne introdotto un sistema tributario duale, che distingueva tra reddito da capitale e reddito da lavoro. La tassazione del reddito da lavoro rimase progressiva (anche se non quanto lo era prima della riforma), mentre al reddito da capitale fu applicata un'imposta proporzionale relativamente bassa (30%) e uniforme per tutti i tipi di reddito da capitale (comprese le plusvalenze sulle proprietà immobiliari), estendendola anche alle deduzioni dall'imponibile degli interessi sui mutui, eliminando così le precedenti asimmetrie che favorivano gli investimenti immobiliari.
- La tassazione sul reddito di impresa fu abbassata (al 30%) e contemporaneamente fu abolita una serie di esenzioni, che restringevano il gettito fiscale.

Le valutazioni effettuate sugli effetti della riforma fiscale hanno segnalato benefici collettivi considerevoli, ottenuti grazie alla migliore allocazione delle risorse e alla riduzione delle distorsioni fiscali. Uno degli obiettivi della riforma era di determinare un sistema tributario stabile nel tempo. Questo obiettivo è stato raggiunto solo in parte: successivamente, infatti, sono state apportate numerose modifiche, che in molti casi hanno ridotto l'efficienza complessiva del sistema. Tra queste c'è stato un aumento dell'aliquota marginale massima di cinque punti percentuali per i redditi più alti, l'introduzione di più aliquote per l'IVA (senza alcun collegamento con la configurazione ottimale della tassazione), l'abbassamento dei contributi sociali sul costo del lavoro dei giovani e l'abolizione dell'imposta sugli immobili. Alcuni cambiamenti, come la recente introduzione di un credito di imposta sui redditi da lavoro e di una deduzione fiscale per il costo dei servizi domestici, invece, hanno incrementato il benessere dei cittadini. Complessivamente, la maggior parte dei guadagni di efficienza sociale prodotti dalla riforma fiscale del 1990-1991 sono ancora chiari, anche se alcune delle misure sono state annacquate³.

Le liberalizzazioni dei mercati dei prodotti e dei servizi

Le liberalizzazioni attuate a cominciare dalla fine degli anni Ottanta hanno rafforzato la concorrenza in diversi settori. I cambiamenti principali sono stati:

- le liberalizzazioni nei mercati di diversi servizi, molti dei quali *public utility*, che fino ai primi anni Novanta erano gestiti secondo regole che limitavano la concorrenza: il trasporto aereo, le telecomunicazioni, la generazione e la distribuzione di elettricità, i servizi postali, le ferrovie e le altre reti di trasporto e i servizi di taxi. L'obiettivo principale delle liberalizzazioni è stato quello di eliminare o ridurre significativamente le barriere legali all'entrata di nuovi attori nei diversi settori.
- L'introduzione, nel 1992, di leggi più rigide a tutela della concorrenza, che vietano ogni forma di cartello e collusione nella fissazione dei prezzi, in linea con la normativa co-

³ Sörensen (2010) e *Finanspolitiska rådet* [Consiglio per la Politica Fiscale] (2011).

munitaria. Prima dell'approvazione di queste leggi i cartelli e alcune forme di collusione erano consentiti, purché fosse stato possibile dimostrare che non avevano effetti negativi.

- Le privatizzazioni su vasta scala di aziende controllate dallo Stato, a partire dal 1989 e procedendo gradualmente. Le privatizzazioni hanno coinvolto imprese operanti in un gran numero di settori: siderurgia, telecomunicazioni, banche, silvicoltura, sanità, produzione di bevande alcoliche.
- Le modifiche normative adottate nel 1992 che impongono ai comuni, in sede di pianificazione urbanistica, di favorire la concorrenza nel commercio al dettaglio. In precedenza i comuni bloccavano spesso l'ingresso di nuovi operatori per proteggere gli esercizi esistenti. Successivamente, per esempio, è diventato molto più facile ottenere i permessi per costruire nuovi supermercati fuori dai centri urbani.
- La concessione, a partire dall'inizio degli anni Novanta, di maggiori margini di manovra agli enti locali (comuni e province) per appaltare i servizi sociali di loro competenza (assistenza agli anziani, assistenza ai disabili, sanità, assistenza alle famiglie, servizi all'infanzia e scuole) a fornitori privati. La quota dei dipendenti di società private sul totale degli occupati in questi servizi è cresciuta dall'11% del 2002-2003 al 17% circa del 2010⁴.

In aggiunta a queste misure, l'ingresso della Svezia nell'UE, avvenuto nel 1995, ha aperto alla concorrenza straniera (europea) l'industria alimentare, che prima era protetta, e questo ha probabilmente contribuito alla forte crescita della produttività registrata negli ultimi anni in questo settore⁵. L'ingresso nell'UE ha eliminato diverse barriere protezionistiche nella finanza, sia aprendo alla concorrenza straniera il settore bancario sia riducendo le barriere all'entrata di concorrenti interni (rendendo più facile ottenere licenze per l'apertura di una banca).

È un dato consolidato, nella ricerca internazionale, che le liberalizzazioni dei mercati dei beni e dei servizi, finalizzate a incrementare la concorrenza, stimolano la crescita della produttività⁶. Ciò avviene attraverso l'operare di meccanismi diversi: minori barriere all'ingresso di nuove imprese, un'allocazione più efficiente delle risorse, maggiori incentivi all'innovazione e una diffusione più rapida delle nuove tecnologie. Gli studi che si sono concentrati sull'esperienza svedese giungono a conclusioni analoghe⁷. Nonostante i passi avanti compiuti, in un'ottica di comparazione internazionale la Svezia ha ancora molta strada da percorrere sulla via delle liberalizzazioni: il livello dell'indicatore OCSE, che misura la regolamentazione complessiva nei mercati dei beni, indica che la Svezia si trovava nel 2008 a metà classifica e la sua variazione fra il 1998 e il 2008 è stata inferiore a quella media (da notare, comunque, che l'indicatore sintetico non rivela che in Svezia le barriere all'entrata sono relativamente basse per l'attività imprenditoriale, ma c'è ancora un forte controllo statale su alcune attività economiche; grafico 6.8). Anche un secondo indicatore OCSE, quello

⁴ Hartman (2011). I dati citati non includono la sanità.

⁵ Per maggiori dettagli McKinsey (2006).

⁶ Si veda, per esempio, Wölfl et al. (2010).

⁷ Si vedano OCSE (2004), *Regelutredningen* (2005) e Fölster e Peltzman (2006) per una rassegna dei principali risultati. Un'eccezione è Hartman (2011), dove si giunge alla conclusione che al momento non esiste alcuna base scientifica per calcolare gli effetti sulla produttività dell'apertura del mercato dei servizi di *welfare*, finanziati dagli enti locali, alla concorrenza dei privati.

relativo ai servizi di rete, indica che la deregolamentazione avvenuta in Svezia dal 1982 ad oggi non è stata superiore a quella media⁸. Esiste, tuttavia, una differenza importante rispetto alla maggior parte dei paesi dell'UE: nel paese scandinavo il processo di liberalizzazione che ha interessato i servizi è cominciato con grande anticipo e già nella prima metà degli anni Novanta.

Grafico 6.8 - Liberalizzazioni: avanti piano
(Livello di regolamentazione del mercato dei beni*)



* Scala crescente da 0 (bassa regolamentazione) a 6 (alta regolamentazione).
Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

Riforma della contrattazione collettiva

La contrattazione collettiva gioca un ruolo chiave nella determinazione dei salari in Svezia. Basti pensare che nel 2009 circa il 90% dei lavoratori dipendenti era coperto da accordi collettivi, il 71% era iscritto a un sindacato e il 75% dei dipendenti del settore privato lavorava in un'azienda iscritta a un'associazione imprenditoriale⁹. La contrattazione salariale era quindi fortemente centralizzata: negli anni Cinquanta e Sessanta, gli incrementi salariali a livello nazionale venivano negoziati centralmente dalle organizzazioni datoriali (confluite nel 2001 nella Confederazione delle imprese svedesi) e dalla Confederazione dei sindacati. Questo sistema negoziale cominciò a incrinarsi negli anni Settanta, quando le trattative salariali per gli impiegati del settore privato e quelle per i dipendenti pubblici cominciarono a seguire percorsi diversi.

⁸ Per maggiori dettagli Nicoletti e Scarpetta (2005), EEAG (2007) e SNS (2007).

⁹ Si veda *Medlinginstitutet* (2011).

Negli anni Ottanta il sistema contrattuale centralizzato fu gradualmente abbandonato e sostituito da una contrattazione non coordinata che si svolgeva all'interno di ciascun settore. Questa evoluzione fu originata dall'insoddisfazione delle imprese e di una parte dei sindacati per la generale compressione dei salari prodotta dal sistema di contrattazione centralizzato: la maggior parte delle imprese ritenevano migliore un sistema di determinazione dei salari che lasciasse spazio a incentivi in grado di premiare lo sforzo individuale, mentre i sindacati dei metalmeccanici ambivano alla possibilità di contrattare salari relativamente più alti. Inoltre, le imprese ritenevano che il precedente sistema centralizzato garantisse alla Confederazione dei sindacati un peso politico eccessivo.

Secondo l'ipotesi della U rovesciata di Calmfors-Driffill, la contrattazione condotta a livello intermedio di settore è quella che rende più difficile la moderazione salariale¹⁰. Infatti, sia un sistema di contrattazione fortemente coordinato sia un sistema completamente decentralizzato a livello aziendale sono più adatti a tenere testa alle rivendicazioni di aumenti salariali: il primo perché in sede di contrattazione le parti sono costrette a tener conto della situazione economica generale del paese; il secondo perché le rivendicazioni di aumenti salariali devono tener conto delle pressioni competitive esercitate dai concorrenti. L'ipotesi sembra confermata dai forti incrementi salariali registratisi in Svezia durante gli anni Ottanta.

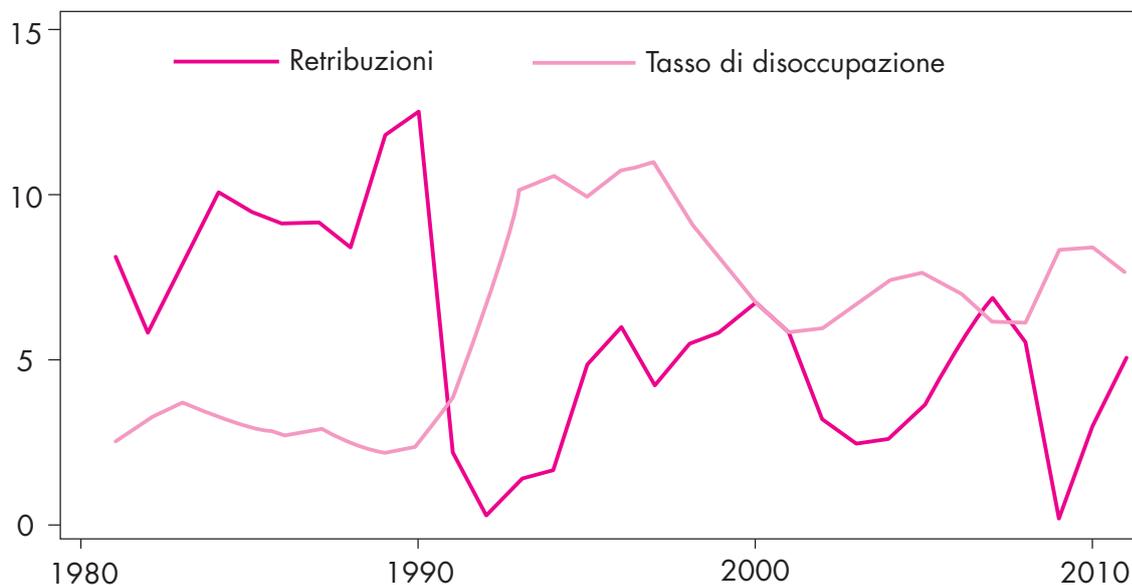
All'inizio degli anni Novanta imprenditori e sindacati avevano idee opposte su come dovesse essere riformato il sistema della contrattazione collettiva. I datori di lavoro premevano per passare a un sistema decentrato a livello aziendale, mentre i sindacati, o almeno la loro maggioranza, insistevano per tornare alla contrattazione centralizzata. Lo stallo fu risolto nel 1997 dal cosiddetto Accordo industriale sulle procedure di contrattazione siglato dalle principali associazioni imprenditoriali e dai sindacati dell'industria manifatturiera. Questo accordo prevedeva un sistema in cui veniva mantenuta la contrattazione collettiva di settore, ma con un forte coordinamento informale, basato sul modello fino ad allora utilizzato soprattutto nella metalmeccanica allargata (che comprende la produzione di macchinari elettrici e di altro genere, quella di veicoli a motore, attrezzature per telecomunicazioni, ecc.). Il modello obbligava in una prima tornata negoziale le parti a fissare, oltre al livello delle retribuzioni, una norma chiara per come determinare gli incrementi successivi. Questo sistema di contrattazione fu concordato tra le parti sociali senza alcun coinvolgimento del governo, ma fu rafforzato nel 2000 con la creazione di un'Agenzia nazionale di mediazione, che ha come compito principale quello di potenziare il ruolo di riferimento del settore maggiormente esposto alla concorrenza internazionale, cioè il manifatturiero¹¹. Il sistema di contrattazione riformato ha generato incrementi salariali nominali meno sostenuti che in passato (Grafico 6.9).

Allo stesso tempo, ha consentito una maggiore flessibilità del salario individuale, dato che ha diminuito l'importanza degli incrementi salariali individuali garantiti. Nel 2010 gli accordi a livello decentrato interessavano il 94% dei lavoratori dipendenti. E gli accordi di settore non costituivano più un vincolo per la determinazione del salario individuale di circa

¹⁰. Calmfors e Driffill (1988). Per ulteriori approfondimenti si vedano anche Calmfors (1993, 2001) e EEAG (2004).

¹¹. Vedi Calmfors e Larsson (2011) e *Medlingsinstitutet* (2011).

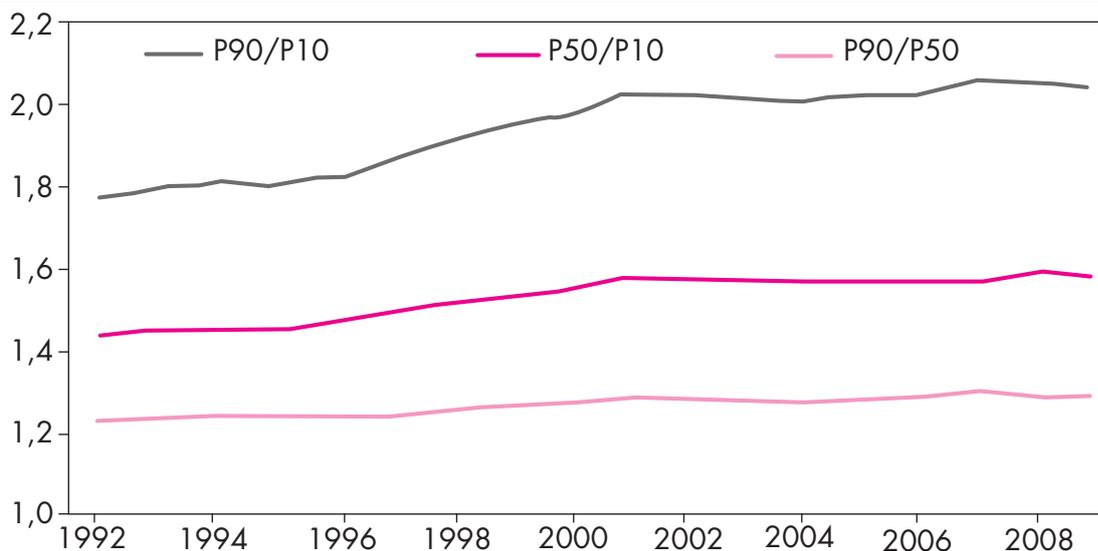
Grafico 6.9 - Solo la nuova contrattazione frena le retribuzioni... (Variazioni e valori %)



Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea e Statistiska centralbyrån.

il 40% dei lavoratori dipendenti¹². Questa evoluzione ha fatto sì che il salario dipenda, molto più di prima, dalla produttività. Ciò contribuisce a spiegare l'allargamento del ventaglio salariale che si è verificato, soprattutto per i redditi più alti (Grafico 6.10).

Grafico 6.10 - ...e aumenta il ventaglio salariale (Rapporti salariali*)



* P90/P10= rapporto tra i salari medi del 90° e 10° percentile della distribuzione dei salari; P50/P10= rapporto tra i salari medi del 50° e 10° percentile della distribuzione dei salari; P90/P50= rapporto tra i salari medi del 90° e 50° percentile della distribuzione dei salari.

Fonte: elaborazioni su dati Medlingsinstitutet.

¹² Medlingsinstitutet (2011).

Riforme della finanza pubblica

Al risanamento del bilancio pubblico negli anni Novanta descritto sopra ha fatto seguito la fissazione di nuovi criteri per la gestione delle finanze pubbliche. Le riforme principali sono state fatte verso la fine degli anni Novanta, ma ci sono stati cambiamenti anche in tempi più recenti. Questi i pilastri della riforma:

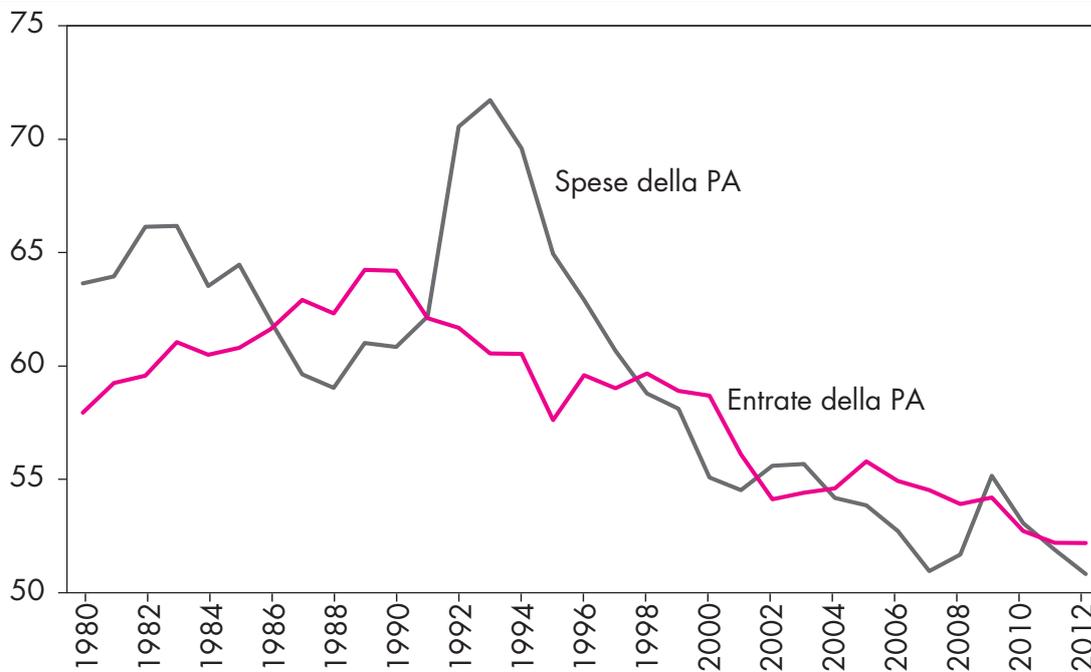
- un approccio *top-down* per l'approvazione del bilancio in parlamento. Le decisioni vengono prese in due passaggi: nel primo, il parlamento delibera sulla spesa complessiva e sulla sua distribuzione fra 27 aree; nel secondo, si assumono decisioni sulle singole voci di spesa. In questa seconda fase, non si può aumentare alcuna voce di spesa senza ridurre nella stessa misura un'altra voce interna alla stessa area.
- Un obiettivo di surplus di bilancio che prevede un avanzo pari all'1% del PIL. Per preservare un po' di flessibilità nella gestione del bilancio pubblico, l'obiettivo tiene conto del ciclo economico. Il governo, comunque, non ha la potestà di stabilire la data di inizio e quella di fine di un ciclo, ma valuta il rispetto dell'obiettivo mediante l'uso di una serie di indicatori: una media storica del surplus di bilancio effettivo, una media dei surplus futuri previsti e una misura del surplus corrente corretta per il ciclo economico (per ogni anno e per periodi di tempo più lunghi). Inizialmente, l'obiettivo dell'avanzo di bilancio non era indicato esplicitamente nella legge, ma è stato inserito nel 2010.
- Un tetto per la spesa dell'amministrazione centrale stabilito con almeno tre anni di anticipo. Il tetto si applica a tutte le spese tranne al pagamento degli interessi sul debito. Inizialmente il governo non aveva l'obbligo di proporre un tetto di spesa, anche se c'erano delle regole che stabilivano come avrebbe dovuto essere usato se si fosse deciso di introdurlo (come è avvenuto nel 1997). Queste regole impongono al governo di intervenire se c'è il rischio di superare il tetto. Nel 2009 è stato introdotto l'obbligo, per il governo, di proporre al parlamento un tetto di spesa.
- La regola del pareggio di bilancio per gli enti locali. Ogni ente locale deve redigere un bilancio preventivo che preveda più entrate che uscite. Se in sede di bilancio consuntivo si registra un disavanzo, dev'essere compensato da un avanzo nei tre anni successivi.
- Un sistema pensionistico contributivo e non più retributivo, disegnato in modo da garantire la sostenibilità di lungo periodo. Il sistema contiene un meccanismo di bilanciamento automatico che riduce le pensioni se il valore capitalizzato dei contributi più le attività dei fondi di riserva scende al di sotto del valore delle pensioni da erogare. Non esiste un'età pensionabile prestabilita, ma un'età minima di 61 anni. La decisione se andare o no in pensione è lasciata all'individuo, che la assume sulla base degli incentivi definiti dal sistema, che è fondamentalmente attuariale: un pensionamento più tardivo garantisce una pensione più alta¹³.
- Un meccanismo di controllo del bilancio pubblico, affidato a una serie di organismi indipendenti¹⁴. L'ultimo dei quali è il Consiglio per la politica di bilancio (*Finanspolitiska rådet*), un ente indipendente istituito nel 2007 con il compito di verificare che la politica di bilancio sia sostenibile e coerente con le regole stabilite.

¹³ Si vedano EEAG (2007), Palme e Svensson (2007) e *Finanspolitiska rådet* [Consiglio per la Politica Fiscale] (2009, 2010).

¹⁴ Per maggiori dettagli Calmfors (2011a e 2011b) e Calmfors e Wren-Lewis (2011).

Anche se non sono previsti meccanismi formali di *enforcement*, le regole di bilancio sono state in gran parte rispettate. L'obiettivo di un avanzo di bilancio dell'1% del PIL lungo il ciclo economico è stato centrato. Il tetto alla spesa del governo centrale non è mai stato superato, anche se in certi casi è stato necessario ricorrere alla «finanza creativa»; vere e proprie manipolazioni dei conti pubblici, tuttavia, sono state rare. Il tetto alla spesa è stato fissato in modo da garantire una traiettoria di decremento progressivo della spesa pubblica e della tassazione in rapporto al PIL (Grafico 6.11). Il requisito del pareggio di bilancio per gli enti locali è stato rispettato, anche in assenza di meccanismi sanzionatori espliciti in caso di violazioni. Probabilmente, dopo l'esperienza della crisi finanziaria degli anni Novanta, la non ottemperanza alle regole di bilancio avrebbe avuto serie ripercussioni sulla reputazione dei politici e dei burocrati responsabili e questo è stato un importante deterrente.

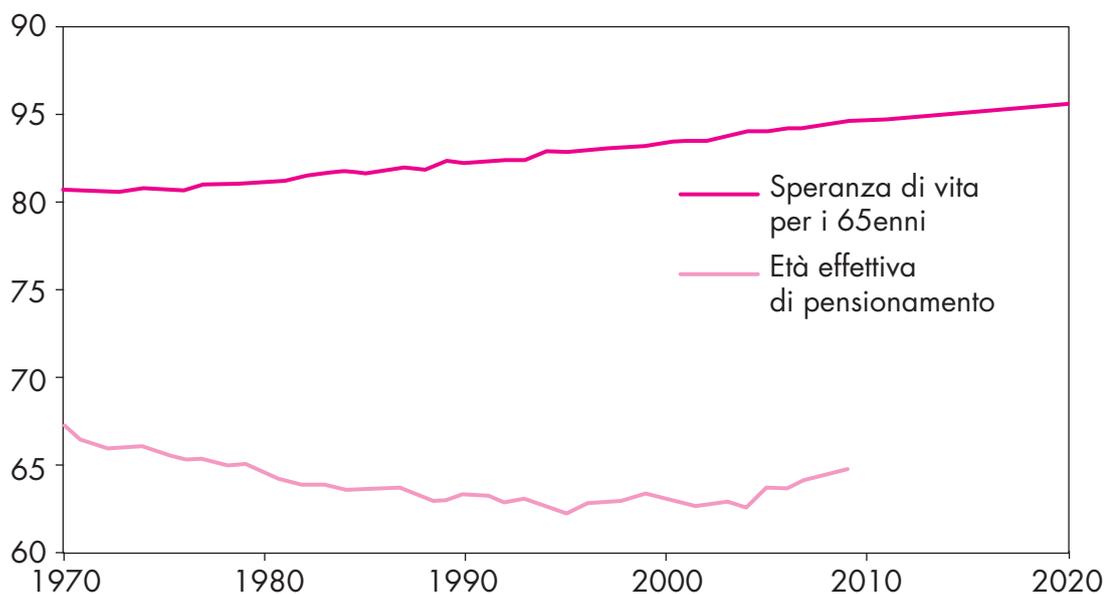
Grafico 6.11 - Meno spesa pubblica fa abbassare le tasse
(Svezia, dati in % del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

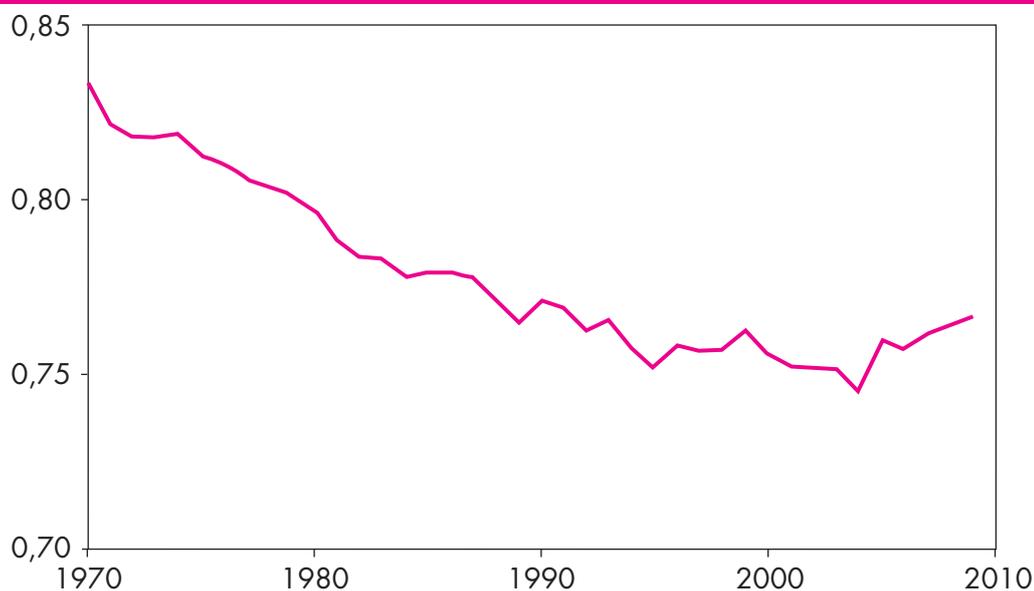
La disciplina di bilancio contribuisce in diversi modi alla crescita dell'economia nel lungo periodo. Primo, aiuta a tenere bassi i tassi di interesse reali. Secondo, permette di evitare che si rendano necessari drastici interventi di risanamento dei conti pubblici, con pesanti ripercussioni sul PIL. C'è, infine, un nesso molto evidente fra il sistema pensionistico e il tasso di partecipazione alla forza lavoro e il tasso di occupazione. La fine dell'abbassamento dell'età effettiva di pensionamento e del rapporto tra età effettiva di pensionamento e aspettativa di vita è avvenuta alla fine degli anni Novanta, proprio quando si sono introdotte le nuove regole sulle pensioni (Grafici 6.12a e 6.12b).

Grafico 6.12a - Continua ad allungarsi la vita...
(Svezia, età in anni)



Fonte: elaborazioni su dati OCSE e Statistiska centralbyrån.

Grafico 6.12b - ...e l'età del pensionamento si adegua
(Svezia, età effettiva di pensionamento/aspettativa di vita)



Fonte: elaborazioni su dati OCSE e Statistiska centralbyrån.

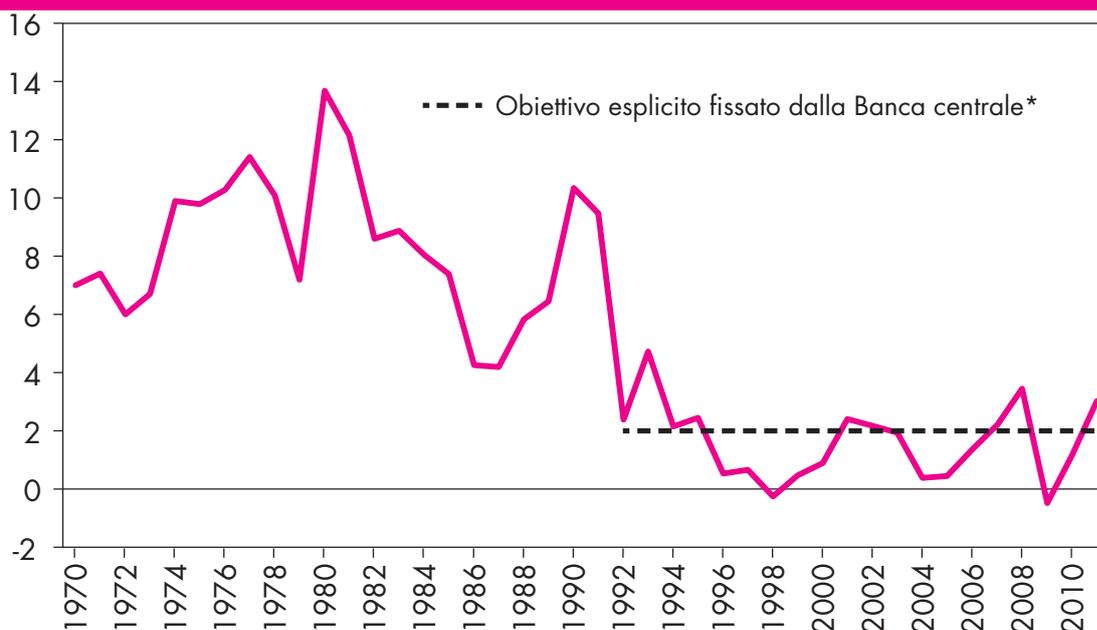
Inflazione programmata e indipendenza della Banca centrale

Anche dopo il 1973, quando ebbe fine il sistema di Bretton Woods, la Svezia cercò di mantenere una politica di tassi di cambio fissi: prima prendendo come riferimento il marco te-

desco, poi rispetto a un paniere di valute ponderate e infine rispetto all'Ecu. La motivazione implicita di questa politica era che un sistema di tasso di cambio fisso avrebbe consentito di tenere sotto controllo l'inflazione. Questa politica però fallì, dato che, come detto in precedenza, tra il 1973 e il 1992 la Svezia finì intrappolata in un ciclo vizioso in cui l'inflazione alta portava ad una svalutazione, che a sua volta innescava nuova inflazione e così via.

Durante la grave recessione dei primi anni Novanta, la Banca centrale, non riuscendo a difendere il tasso di cambio fisso, invece di procedere a una svalutazione per poi difendere un nuovo tasso di cambio, decise nel 1992 di passare a una politica di tasso di cambio flessibile¹⁵. Per tenere sotto controllo l'inflazione, la Banca centrale decise autonomamente di fissare un obiettivo di inflazione del 2% annuo, successivamente ratificato dal parlamento. La Banca centrale è riuscita a tenere sotto controllo l'inflazione, spesso persino fin troppo bene visto che mediamente è rimasta al di sotto dell'obiettivo del 2% (Grafico 6.13). Un altro cambiamento cruciale nella gestione della politica monetaria è avvenuto nel 1999, quando la Banca centrale, prima sottoposta al controllo delle autorità politica, venne resa indipendente.

Grafico 6.13 - Centrato il target dell'inflazione
(Svezia, prezzi al consumo, variazioni % medie annue)



* Dal 1992 obiettivo del 2,0%, con tolleranza del $\pm 1\%$.

Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

Secondo la teoria economica tradizionale, la politica monetaria non influenza le variabili reali (come la produzione e l'occupazione) nel lungo termine, ma solo nel breve termine. La teoria macroeconomica recente afferma tuttavia che la politica monetaria può avere effetti sull'economia reale. Il caso della Svezia mostra che una Banca centrale prudente, che attribuisca grande importanza alla stabilità dei prezzi, agisce come deterrente rispetto a forti incrementi dei salari in un sistema di contrattazione collettiva in cui il coordinamento è intermedio: i sindacati

¹⁵ In quell'anno la corona svedese fu costretta, sotto la pressione della speculazione finanziaria, ad abbandonare la parità con l'Ecu.

e le associazioni imprenditoriali si rendono conto che di fronte a un accordo che determini un incremento consistente dei salari tale da far salire il livello generale dei prezzi, la Banca centrale prudente e indipendente reagisce con aumenti dei tassi di interesse che penalizzano PIL, occupazione e profitti. Di conseguenza, una politica monetaria che persegue come obiettivo un'inflazione programmata credibile promuove la crescita del PIL e dell'occupazione¹⁶.

Riforme del mercato del lavoro: tardive, ma di ampia portata

Nella seconda metà degli anni Novanta le riforme della contrattazione salariale furono realizzate in gran parte su iniziativa autonoma delle parti sociali. Le riforme generali del mercato del lavoro, invece, che richiedono esplicite azioni politiche dato che includono cambiamenti in una serie di istituti gestiti dallo Stato, sono arrivate più tardi. Negli anni Novanta vi furono solamente modeste riduzioni dei sussidi di disoccupazione, poi cancellate. Anche gli imponenti programmi di politiche attive del lavoro adottati durante la crisi degli anni Novanta – che raggiunsero l'apice quando circa il 5% della forza lavoro era impegnato in lavori sovvenzionati e riqualificazione professionale – furono drasticamente ridotti, allorché il ciclo economico tornò positivo. Nel 2006, però, il neo eletto governo liberalconservatore lanciò riforme a tutto campo. Gli ingredienti principali furono:

- l'introduzione di un credito di imposta sul reddito da lavoro, che ne riduce la tassazione, ma non l'imposizione sul reddito da trasferimenti e sussidi. Il credito fu introdotto nel 2007 e da allora è stato incrementato tre volte.
- La riduzione dei sussidi di disoccupazione. Secondo le nuove regole, il sussidio erogato a un disoccupato diminuisce progressivamente. La partecipazione a un programma di riqualificazione professionale, inoltre, non dà più diritto a un sussidio addizionale. L'accesso ai sussidi di disoccupazione per chi entra per la prima volta nel mercato del lavoro è stato ridimensionato.
- È stato riformato il sistema di finanziamento dei sussidi di disoccupazione, collegando i contributi versati dai dipendenti in diversi settori ai costi dei sussidi erogati nel settore rispettivo.
- Sono state cancellate le deduzioni fiscali della quota di iscrizione al sindacato e le sovvenzioni pubbliche in favore dei sindacati.
- Le politiche attive del mercato del lavoro sono state riviste, con una minore attenzione ai lavori sovvenzionati e alla formazione professionale e una maggiore attenzione ad attività connesse alla ricerca del lavoro e all'incontro fra domanda e offerta. Il collocamento è stato aperto alla concorrenza di agenzie private.
- È stato previsto uno sconto fiscale per l'acquisto di servizi legati alla famiglia.
- È stato ridotto il cuneo fiscale che grava sui giovani.
- Sono state introdotte regole più rigide per ottenere indennità di malattia e pensioni anticipate. La salute di una persona che percepisce un'indennità di malattia dev'essere veri-

¹⁶ Calmfors (2001) e Larsson (2007) passano in rassegna la letteratura scientifica in materia. L'effetto descritto non può verificarsi in un paese che ha adottato l'euro fintanto che la contrattazione nei vari settori avverrà a livello nazionale, perché ogni area di contrattazione è troppo limitata per produrre un effetto sull'inflazione complessiva dell'Eurozona, e dunque sulla politica della BCE.

ficata a intervalli prestabiliti ed è stato introdotto un periodo massimo di due anni e mezzo per percepire un'indennità di malattia, dopo il quale le condizioni di salute sono verificate direttamente dal Servizio pubblico di collocamento che interviene con un programma di reintroduzione nel mercato del lavoro.

L'effetto combinato del credito di imposta sul reddito da lavoro e della riduzione dei sussidi di disoccupazione è stato di incentivare l'offerta di lavoro. Tra il 2006 e il 2010 il rapporto fra il reddito percepito con un sussidio di disoccupazione e il reddito percepito con un lavoro è sceso dai 10 ai 20 punti percentuali per gruppi di lavoratori diversi (Tabella 6.2). Dato che questi ultimi cambiamenti hanno coinciso con una grave recessione è difficile valutarli a pieno, perché gli effetti positivi sull'offerta sono stati probabilmente compensati dall'evoluzione negativa della domanda aggregata. Uno studio recente, tuttavia, stima che gli effetti sul livello dei salari è di un ordine di grandezza del 4%, il che comporta un effetto importante sul tasso di occupazione di equilibrio¹⁷. Calcoli del ministero dell'Economia indicano che le riforme del mercato del lavoro accresceranno il tasso di occupazione (definito come la percentuale di occupati sulla popolazione tra i 15 e i 74 anni) di tre punti percentuali e ridurranno il tasso di disoccupazione di 1,4 punti percentuali nel lungo periodo¹⁸.

**Tabella 6.2 - Sussidi meno generosi e lavorare conviene di più
(Svezia, tassi di sostituzione del reddito dopo le tasse, valori %*)**

Salario mensile	15.000	20.000	25.000	35.000	50.000
<i>Dopo un anno solare di disoccupazione</i>					
Tasso di sostituzione 2006	82,3	81,8	71,3	51,8	39,9
Tasso di sostituzione 2010	73,1	68,7	56,5	42,6	33,4
Variazione	-9,2	-13,1	-14,8	-9,2	-6,5
<i>Disoccupati di lungo periodo</i>					
Tasso di sostituzione 2006	82,3	81,8	69,5	50,5	38,9
Tasso di sostituzione 2010	62,5	62,0	56,5	42,6	33,4
Variazione	-19,8	-19,8	-13,0	-7,9	-5,5

* Tasso di sostituzione = reddito totale di un individuo per un anno di disoccupazione in percentuale del reddito per un anno di lavoro. Con disoccupati di lungo periodo si considerano individui rimasti disoccupati per almeno 420 giorni. Tutte le stime ipotizzano che l'individuo abbia tra i 25 e i 64 anni, sia iscritto a un fondo di assicurazione contro la disoccupazione e abbia lavorato per un numero di anni sufficiente a ricevere il sussidio, e non abbia altro reddito al di fuori del reddito da lavoro o del sussidio di disoccupazione (non è quindi incluso il reddito derivante da altri programmi sociali). Il salario mensile riportato si riferisce al 2010. Per il 2006, il salario mensile per ogni fascia di reddito è stato ipotizzato più basso del 12%. Il salario mediano mensile dei lavoratori dipendenti per il 2010 è di 25.300 corone.

Fonte: *Finanspolitiska rådet* [Consiglio per la Politica Fiscale].

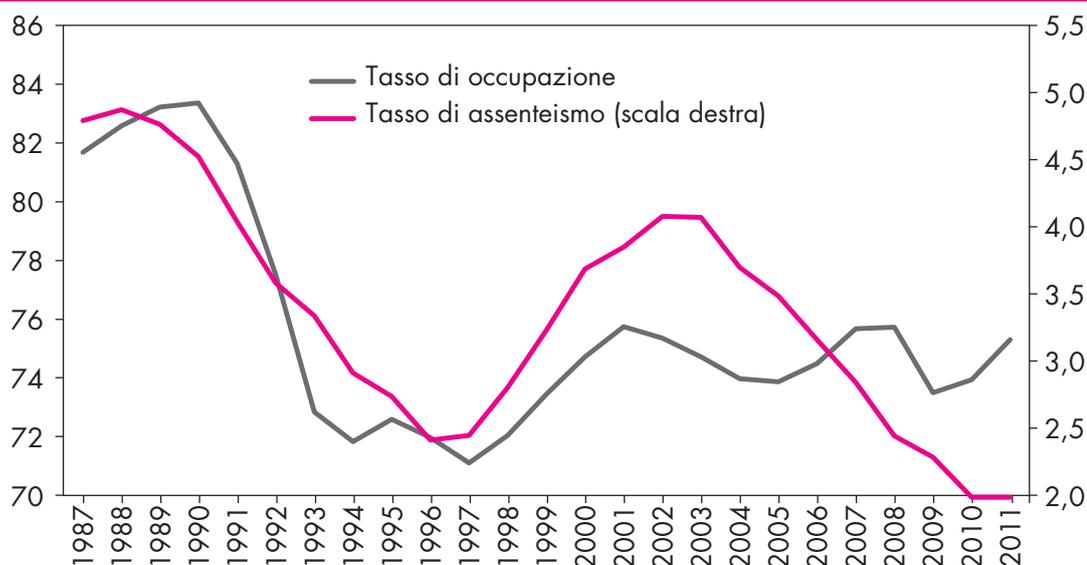
Le assenze per malattia e i pensionamenti anticipati negli ultimi tempi si sono ridotti in misura significativa (Grafici 6.14 e 6.15). Prima delle riforme le assenze per malattia raggiungevano livelli molto alti seguendo un andamento pro-ciclico, con le assenze che

¹⁷ Si veda Benmarker et al. (2011).

¹⁸ *Finansdepartementet* (2011). Si veda anche *Finanspolitiska rådet* [Consiglio per la Politica Fiscale] (2011).

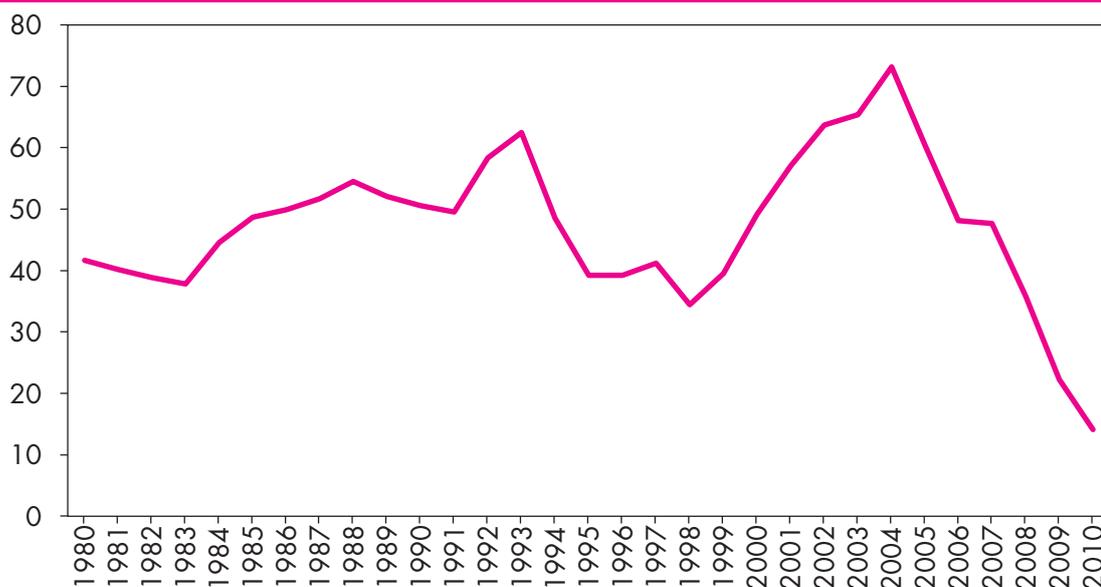
aumentavano nei periodi di crescita economica e diminuivano nei periodi di crisi. Questo schema comportamentale si è rotto intorno al 2005; in realtà, sia per quanto riguarda le assenze per malattia sia per quanto riguarda i pensionamenti anticipati, la tendenza si era invertita già prima delle riforme introdotte dal governo liberalconservatore, probabilmente grazie a nuove prassi adottate dalla Cassa di previdenza sociale.

Grafico 6.14 - Le nuove regole riducono l'assenteismo...
(Svezia, valori %)



Fonte: elaborazioni su dati Statistiska Centralbyrån.

Grafico 6.15 - ...e i pensionamenti anticipati
(Svezia, pensionamenti anticipati concessi, migliaia)



Fonte: elaborazioni su dati Försäkringskassan.

L'effetto più chiaro delle riforme del mercato del lavoro riguarda i tassi di partecipazione alla forza lavoro, meno legati al ciclo economico rispetto al tasso di occupazione. Il tasso di partecipazione ha retto molto bene alla recessione (si veda nuovamente il grafico 6.5).

6.3 COSA HA RESO POSSIBILI LE RIFORME E COME SONO STATE REALIZZATE

Quale è stata la *political economy* delle riforme, cioè quali fattori hanno reso possibile la loro approvazione e come sono state realizzate? E in particolare: le riforme sono state una risposta a problemi esistenti da tempo o una reazione a gravi situazioni di crisi? Come venivano percepiti dall'opinione pubblica, dalle autorità e dagli esperti economici i problemi che sono stati affrontati dalle riforme? Che importanza hanno avuto le influenze internazionali? Le riforme hanno rappresentato l'affermazione di un pensiero nuovo o un ritorno a principi precedenti? Le riforme sono state basate su un consenso politico trasversale o sono state realizzate dalla maggioranza parlamentare contro la volontà dell'opposizione? Come è stata superata la resistenza dei vari interessi costituiti? Le riforme hanno avuto la caratteristica di una terapia d'urto o sono state introdotte gradualmente?

Risposte a problemi esistenti da tempo o reazione a gravi situazioni di crisi?

È opinione comune che sia più facile realizzare riforme economiche in un contesto di grave crisi. Una delle principali ragioni di ciò è che sia i politici sia gli elettori, quando l'economia versa in una situazione difficile, sono maggiormente aperti a nuove idee, anche in considerazione del fatto che la crisi mette il fallimento delle vecchie politiche sotto gli occhi di tutti. Durante una crisi, quindi, i benefici legati al superamento degli interessi costituiti, spesso nascosti e solo potenziali, appaiono più evidenti. Alcune riforme del mercato del lavoro, come per esempio la riduzione delle tutele a protezione dell'impiego, possono sembrare meno costose anche per gli *insider* durante una crisi: in una situazione di grave recessione economica gli stessi *insider* rischiano di perdere il lavoro e trasformarsi in *outsider*; avranno quindi maggiori prospettive di lavoro se licenziare costa meno alle imprese¹⁹. Altre riforme del mercato del lavoro, come la riduzione dei sussidi di disoccupazione, invece possono essere più facili da realizzare nei periodi di espansione economica, perché la maggioranza politica degli *insider* ha meno timori di perdere il lavoro.

Il caso svedese conferma solo in parte l'ipotesi che le riforme siano possibili soprattutto in una grave situazione di crisi. Molte delle riforme descritte, infatti, sono state adottate con lo scopo di risolvere problemi esistenti da tempo e non di fare fronte a difficoltà improvvise. Ciò vale in particolare per la «riforma fiscale del secolo», che fu disegnata prima dell'inizio della recessione del 1991-1993. E che può essere vista semmai come la risposta al rallentamento della crescita del PIL cominciato all'inizio degli anni Settanta e come il frutto di una maggiore consapevolezza delle distorsioni create dal sistema tributario precedente. Stesso

¹⁹ Si veda Saint-Paul (1996) e EEAG (2004).

discorso vale per le prime e parziali riduzioni delle aliquote marginali sul reddito da lavoro e sul reddito da capitale (abbinate a riduzioni delle deduzioni sugli interessi), che furono decise già nel 1982 e realizzate tra il 1982 e il 1985.

Le liberalizzazioni dei mercati dei beni sono state varate come reazione ai problemi economici contingenti, ma anch'esse nascono da questioni che hanno radici antiche. Come illustrato, il processo di liberalizzazione cominciò alla fine degli anni Ottanta, prima della recessione del 1991-1993.

Anche le riforme generali del mercato del lavoro realizzate dal governo liberalconservatore sono un esempio di cambiamenti operati in risposta a problemi persistenti, e non a gravi situazioni di crisi. La recessione dei primi anni Novanta determinò invece interventi mirati a ridurre i costi dei sussidi di disoccupazione, ma l'obiettivo principale era quello di rimettere in sesto le finanze pubbliche, non la diminuzione della disoccupazione. Infatti, le misure straordinarie furono cancellate non appena i problemi di bilancio pubblico si fecero meno pressanti, nella seconda metà di quel decennio. Come illustrato sopra, un programma generale di riforme del mercato del lavoro fu avviato solo nel 2006-2007. La motivazione indicata dal governo era che l'occupazione continuava a essere bassa e a oltre dieci anni di distanza dalla recessione dei primi anni Novanta rimaneva molto al di sotto dei livelli precedenti (Grafico 6.5)²⁰.

Due, invece, sono le riforme che sicuramente sono state adottate contemporaneamente a una situazione di crisi: il cambiamento nelle regole di politica valutaria, con il passaggio a un tasso di cambio flessibile, e la scelta di introdurre l'obiettivo prestabilito di inflazione come guida della politica monetaria. Entrambe le decisioni, prese nel 1992, furono forzate da una crisi valutaria di ampia portata in cui la Banca centrale si era trovata nell'impossibilità di difendere il tasso di cambio fisso. Più in generale, però, l'introduzione di una maggiore indipendenza della Banca centrale va vista come reazione al mancato contenimento dell'inflazione nell'intero periodo che va dal 1974 al 1993. Quando fu realizzata la riforma nel 1999 non era in atto una situazione di vera emergenza e l'inflazione si era già assestata vicino all'obiettivo del 2% (Grafico 6.13).

L'introduzione delle nuove regole per la politica di bilancio nella seconda metà degli anni Novanta può essere vista in parte come risposta alla crisi finanziaria della prima metà di quel decennio. La maggior parte dei cambiamenti, però, sono stati apportati in una fase successiva, quando il risanamento era stato già in gran parte realizzato. L'eccezione principale è stata la riforma delle pensioni, decisa nel 1994 e sulla quale molto probabilmente sarebbe stato impossibile raggiungere un consenso politico senza i timori diffusi per la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, derivanti dalla grave crisi finanziaria in corso.

La riforma della contrattazione collettiva fu innescata dalle inquietudini legate agli accordi salariali triennali del 1995-1997: nonostante la disoccupazione alta di quel periodo, bastò

²⁰ Si veda la Legge di bilancio del 2007.

un piccolo calo dei senza lavoro perché il ritmo di incremento dei salari tornasse a crescere (Grafico 6.9). Tuttavia, il problema della mancanza di meccanismi di incentivazione alla moderazione salariale era al centro del dibattito sulle politiche macroeconomiche da quasi due decenni.

In definitiva, la maggioranza delle riforme (la riforma tributaria, le liberalizzazioni dei mercati, le riforme del mercato del lavoro e l'indipendenza della Banca centrale) possono essere interpretate come risposte a problemi esistenti da tempo e non come reazioni a gravi situazioni di crisi. Il passaggio a un tasso di cambio flessibile abbinato a una politica di inflazione programmata, invece, è stata la conseguenza immediata di una crisi valutaria. Le riforme delle regole di bilancio sono state la risposta ritardata alla crisi della finanza pubblica. Lo stimolo immediato della riforma della contrattazione collettiva realizzata verso la fine degli anni Novanta fu l'evoluzione insoddisfacente delle dinamiche salariali, ma la spiegazione principale risiede nell'andamento dei salari durante i due decenni precedenti.

Per avere un quadro completo dell'importanza relativa giocata nell'approvazione delle riforme dalle gravi situazioni di crisi e dai problemi ormai radicati, occorre considerare il ruolo importante dell'ingresso nell'Unione Europea, avvenuto solo nel 1995. Durante la guerra fredda, la maggioranza degli elettori escludeva a priori la possibilità dell'adesione all'UE perché la considerava incoerente con la neutralità tra NATO e Patto di Varsavia, uno dei capisaldi della politica estera svedese. Questa posizione era difesa con forza soprattutto dai socialdemocratici, rimasti al potere quasi costantemente dalla fine della guerra fino al 1991, con l'unica eccezione del periodo 1976-1982. Il partito socialdemocratico la abbandonò improvvisamente e aprì i negoziati per aderire all'UE nel quadro di un programma finalizzato a rafforzare la credibilità del tasso di cambio fisso durante la grave crisi valutaria del 1990²¹. Si può quindi sostenere che le gravi situazioni di crisi hanno giocato un ruolo importante ma indiretto per le riforme successive.

La percezione dei problemi alla base delle riforme

In quasi tutti i settori della società svedese la percezione della necessità di realizzare cambiamenti era molto diffusa e questo fattore è stato molto importante per la maggior parte delle riforme approvate. Il caso più chiaro è quello della riforma fiscale del 1990-1991. La visione generale ampiamente condivisa nella società svedese era che il sistema tributario vigente fosse stato fallimentare, che incoraggiasse le attività in nero, l'evasione fiscale e gli investimenti improduttivi, e per questo veniva accusato di redistribuire il reddito in modo arbitrario²². Di conseguenza il sistema fiscale soffriva di una grave mancanza di legittimazione. In un articolo che ebbe un grande impatto, Gunnar Myrdal, premio Nobel per l'eco-

²¹ Si veda Parlamento della Svezia (1991). Il ruolo giocato dalla crisi nella decisione del governo socialdemocratico di presentare domanda di adesione all'Unione Europea è tuttavia una questione controversa. L'allora Primo ministro, Ingvar Carlsson, ha vivacemente contestato la tesi che questa inversione di rotta sia avvenuta come «una nota a margine di un programma anticrisi», descrivendo invece un graduale ammorbidimento della posizione sua e del suo partito nei confronti dell'UE, nel contesto della dissoluzione del blocco sovietico (Carlsson, 2003). Sembra evidente, però, che la popolazione non ebbe chiara la percezione del mutamento della posizione dei socialdemocratici sull'UE prima della presentazione delle misure anticrisi, nell'ottobre del 1990.

²² Agell et al. (1995).

nomia, affermò che il sistema fiscale stava trasformando la Svezia in una “nazione di truffatori”²³. La riforma fu preparata da varie proposte avanzate da diversi istituti di ricerca e organizzazioni, durante gli anni Ottanta.

Nella società esisteva una consapevolezza diffusa anche rispetto ai problemi che si è cercato di risolvere con l'introduzione di nuove regole per la gestione dei conti pubblici, con le modifiche del sistema di contrattazione salariale collettiva e con le riforme del mercato del lavoro. I ripetuti aumenti dei tassi di interesse sui titoli di Stato durante la crisi finanziaria della prima metà degli anni Novanta fecero della disciplina del bilancio pubblico uno dei problemi più sentiti dai politici e dai cittadini. Il governo liberalconservatore nel 1993 nominò una commissione di esperti, la Commissione Lindbeck (dal nome del suo presidente, il professor Assar Lindbeck), che elaborò molte delle proposte successivamente approvate nella riforma della finanze pubbliche²⁴.

Le riforme della contrattazione salariale collettiva, nel 1997, arrivarono dopo almeno quindici anni di dibattito pubblico sull'incapacità dei sistemi di contrattazione vigenti di garantire la moderazione salariale; dibattito portato avanti soprattutto dalle organizzazioni degli imprenditori. La riforma generale del mercato del lavoro avviata nel 2006-2007 fu preceduta da un decennio di dibattito sui rischi che l'aumento congiunturale della disoccupazione nel 1991-1993 diventasse persistente. Gli economisti accademici, influenzati in gran parte dagli studi sulla disoccupazione che assegnavano grande importanza al ruolo delle istituzioni per spiegarne la natura strutturale, ebbero molto peso in quel dibattito²⁵. Non è chiaro se abbiamo avuto un impatto diretto sull'opinione pubblica, ma di sicuro ebbero una grande influenza su un gruppo di consulenti dei Moderati (la destra svedese), che prima delle elezioni del 2006 elaborò un radicale pacchetto di riforme inserito nel programma elettorale dell'alleanza liberalconservatrice²⁶. Nel corso della campagna elettorale questo programma giocò un ruolo importante, a causa della generale preoccupazione sollevata dalla *jobless recovery*, la ripresa economica non accompagnata dal contemporaneo aumento dell'occupazione. Dopo la vittoria elettorale dei partiti dell'Alleanza liberalconservatrice, con i Moderati che si imposero come il partito più forte nel nuovo governo di coalizione, quel programma fu attuato.

Le riforme che invece non furono precedute da un dibattito pubblico altrettanto ampio furono le liberalizzazioni dei mercati dei beni e dei servizi, attuate a partire dalla fine degli anni Ottanta. Né il dibattito fra gli economisti né quello nell'opinione pubblica dedicarono troppa attenzione a queste problematiche.

²³ Per maggiori dettagli Myrdal (1978). Un ruolo importante nell'accrescere la consapevolezza dell'arbitrarietà e dell'inefficienza sociale del precedente sistema fiscale lo interpretò l'autrice di libri per bambini Astrid Lindgren, che nel 1976 pubblicò un racconto su un quotidiano in cui metteva in ridicolo un sistema dove «imprenditrici» come lei potevano all'epoca essere sottoposte a un'aliquota marginale superiore al 100% (Lindgren, 1976).

²⁴ Si veda *Ekonomikommisionen* (1993).

²⁵ Layard et al. (1991) e Pissarides (1990) sono stati due contributi fondamentali per la teoria della disoccupazione strutturale. Calmfors e Forslund (1990), Holmlund (1996) e Calmfors e Holmlund (2000) sono tre esempi di come questa teoria fu applicata alla Svezia.

²⁶ *Alliansens valmanifest* (2006).

Anche il passaggio a un tasso di cambio flessibile e l'introduzione della politica di inflazione programmata non furono preceduti da un significativo dibattito pubblico. Quasi tutti gli economisti svedesi sostenevano con decisione (fino al momento in cui nel 1992 il cambio della corona fu lasciato libero di fluttuare) la politica della valuta forte, che dava al tasso di cambio il ruolo di garanzia della stabilità dei prezzi²⁷. Quando, nel 1987, un gruppo di economisti americani della *Brookings Institution* invitati in Svezia scrisse un rapporto sull'economia svedese consigliando di adottare un tasso di cambio flessibile, la maggior parte degli economisti svedesi ignorò la proposta²⁸. L'introduzione di regole che resero la Banca centrale realmente indipendente fu invece preceduta da un lungo dibattito in cui furono molto attivi gli economisti svedesi, influenzati dalle nuove ricerche sui problemi di incoerenza temporale nelle questioni monetarie e dai successi empirici conseguiti nel contenimento dell'inflazione dai paesi dotati di Banche centrali indipendenti (come l'Austria, la Germania e la Svizzera)²⁹. Queste proposte non ebbero un grande impatto sull'opinione pubblica, ma influenzarono molti esponenti politici (specialmente quelli appartenenti all'Alleanza liberalconservatrice). Nel 1993 una commissione governativa avanzò un piano di riforma organica che aveva come obiettivo quello di rendere la Banca centrale indipendente dal sistema politico³⁰; il governo socialdemocratico salito al potere nel 1994 inizialmente lo accantonò, ma quando nel 1997 decise di procedere con la riforma riprese come base di essa proprio il piano di quella commissione.

Idee nuove e influenze internazionali o ritorno a vecchi principi?

Le riforme possono essere di due tipi: possono rappresentare soluzioni nuove di fronte al fallimento dei vecchi metodi o possono rappresentare un ritorno a vecchi principi che erano stati erroneamente abbandonati. Il caso svedese offre esempi di entrambe le categorie.

Le deregolamentazioni dei mercati dei beni e dei servizi, la riforma fiscale, le modifiche al regime di politica monetaria e le riforme del mercato del lavoro sono tutte frutto di idee nuove, che rappresentano una rottura con i principi precedenti. Le influenze internazionali in tutti questi casi hanno giocato un ruolo decisivo. La cosa risulta più evidente nel caso delle liberalizzazioni e delle privatizzazioni³¹. Come discusso in precedenza, queste riforme non furono precedute da lunghi dibattiti e il fattore decisivo è stato la tendenza internazionale a favorire le liberalizzazioni. L'apertura alla concorrenza dei servizi di rete e le privatizzazioni si sono ispirate, in gran parte, a sviluppi già avvenuti negli Stati Uniti e nel Regno Unito; la necessità di adattarsi alla normativa comunitaria sulla concorrenza è stata un altro importante fattore trainante.

Anche la «riforma fiscale del secolo», nel 1990-1991, si è parzialmente ispirata a esperienze internazionali dello stesso tenore. Riforme fiscali finalizzate ad allargare la base imponi-

²⁷. Si vedano Calmfors (1996) e Jonung (1999).

²⁸. Per maggiori dettagli Bosworth e Rivlin (1987).

²⁹. Si veda, per esempio, SNS (1986, 1988).

³⁰. *Riksbanksutredningen* (1993).

³¹. Si vedano McKinsey (2006) e SNS (2007).

bile, abbassare le aliquote e trattare allo stesso modo i diversi tipi di investimento sono state realizzate in numerosi paesi nel corso degli anni Ottanta, anche se mai con l'ampiezza della riforma svedese. L'influenza maggiore sembra essere stata quella della riforma fiscale adottata dagli Stati Uniti nel 1986³².

Gli obblighi imposti dai trattati europei furono usati per giustificare la necessità di concedere maggiore indipendenza alla Banca centrale. Un altro fattore trainante, in un certo senso paradossale, è stata la decisione svedese nel 1997 di rimanere fuori dall'Unione economica e monetaria (UEM): la Commissione Calmfors, che aveva il compito di valutare l'opportunità dell'ingresso nell'UEM, argomentò che, se la Svezia non avesse aderito all'Euroarea, una Banca centrale indipendente sarebbe stata un requisito indispensabile per una politica credibile di contenimento dell'inflazione³³. Nella politica monetaria la scelta di fissare un obiettivo di inflazione per garantire la stabilità dei prezzi fu modellata in buona parte sul modello neozelandese, introdotto già nel 1990.

Le riforme generali del mercato del lavoro, dal 2006 in poi, furono facilitate dal fatto che organizzazioni internazionali come l'OCSE e l'FMI dalla metà degli anni Novanta esortavano sistematicamente il governo svedese a realizzare riforme di quel tipo. Quelle raccomandazioni non ebbero un impatto significativo nel dibattito pubblico, ma influenzarono giornalisti ed esponenti politici.

Per quanto riguarda le riforme della contrattazione salariale collettiva, invece, le influenze internazionali ebbero un peso limitato. L'obiettivo era semmai di ripristinare la tradizionale concertazione tra sindacati e imprenditori, che aveva avuto il suo apogeo negli anni Sessanta e Settanta, in un contesto istituzionale nuovo, in cui le organizzazioni un tempo dominanti avevano perso il ruolo guida. Un fattore importante fu il desiderio, sia da parte dei sindacati sia da parte degli imprenditori, di evitare interventi del governo nel processo di contrattazione. Il principio che la contrattazione collettiva dovesse essere condotta senza ingerenze del governo era una norma consolidata nel mercato del lavoro svedese fin dagli anni Trenta, ma le parti sociali avevano paura che, di fronte all'inefficienza del sistema di contrattazione vigente, l'esecutivo potesse essere indotto ad abbandonare quel principio. Cosa che infatti fece, temporaneamente, durante la crisi dei primi anni Novanta, quando fu formata una commissione che formulò linee guida per la politica salariale ed esercitò forti pressioni sulle parti sociali perché vi si attenessero.

La riforma delle finanze pubbliche verso la fine degli anni Novanta rappresenta al tempo stesso un ritorno alle vecchie idee e un adeguamento ai nuovi principi dell'Unione Europea. Fu un ritorno ai vecchi principi della disciplina di bilancio nel senso che negli anni Sessanta e nei primi anni Settanta la gestione dei conti pubblici mirava regolarmente, e con successo, a chiudere il bilancio in attivo. Giocarono un ruolo, tuttavia, anche le regole fissate

³². Whalley (1990) e Agell et al. (1995).

³³. Per maggiori dettagli Commissione governativa sull'Unione economica e monetaria (1997).

dal Trattato di Maastricht e dal Patto di stabilità: un obiettivo dichiarato del governo era far sì che la Svezia potesse decidere se entrare o meno nell'UEM da una «posizione di forza»³⁴. Una considerazione fondamentale fu anche che la gestione dei conti pubblici in tempi normali dovesse essere condotta in modo tale da ridurre al minimo i rischi che il deficit pubblico superasse il limite del 3% del PIL fissato dai criteri di Maastricht³⁵. Vale la pena notare che la Svezia, pur non facendo parte dell'UEM, ha rispettato il criterio sul rapporto deficit/PIL più seriamente di molti paesi dell'Eurozona.

Consenso politico trasversale o riforme di parte?

La ricerca di un ampio consenso politico sulle riforme da un lato accresce le loro possibilità di durata, dall'altro rende più difficile prendere decisioni nel caso di riforme molto incisive. Per quanto riguarda la Svezia, molte delle riforme hanno potuto contare su un sostegno politico ampio, spesso basato su accordi espliciti fra i partiti: la riforma fiscale, la riforma delle pensioni, l'indipendenza della Banca centrale e l'introduzione di criteri più rigorosi nella gestione dei conti pubblici sono tutti esempi in tal senso.

La riforma fiscale del 1990-1991 era basata su accordi tra i socialdemocratici (all'epoca al governo) e l'opposizione liberalconservatrice. Gli accordi, in linea con la tradizione svedese, furono raggiunti all'interno di commissioni a cui partecipavano rappresentanti di vari partiti politici. Il lavoro di tali commissioni si svolse nell'arco di diversi anni e ci fu un significativo contributo tecnico da parte degli esperti³⁶.

La riforma delle pensioni fu decisa nel 1994 da un esecutivo liberalconservatore, ma anche in quel caso fu il risultato di un accordo fra i partiti di governo e l'opposizione socialdemocratica. Anche questo accordo fu concluso nell'ambito di una commissione parlamentare i cui lavori si protrassero per diversi anni; questa commissione era stata preceduta da un'altra analoga negli anni Ottanta³⁷.

Originariamente i socialdemocratici erano contrari alla creazione di una Banca centrale indipendente, come proposto da una commissione nel 1993³⁸, ma alla fine fu proprio un esecutivo socialdemocratico a realizzare questa riforma nel 1997, in seguito a un accordo con l'opposizione liberalconservatrice. Il cambiamento di orientamento nel partito socialdemocratico probabilmente fu dovuto alla necessità di adeguarsi alle regole comunitarie e, come discusso sopra, al desiderio di rafforzare la credibilità della politica monetaria nazionale in una situazione in cui la Svezia aveva deciso di non entrare nell'euro. In questo caso non fu istituita alcuna commissione, ma fu utilizzato il lavoro di una commissione precedente. Inizialmente i sindacati che rappresentavano gli operai erano fortemente contrari all'istituzione di una Banca centrale indipendente e all'introduzione di una politica monetaria

³⁴. Si veda Parlamento della Svezia, Legge di bilancio primaverile (2006).

³⁵. Si vedano, per esempio, Governo della Svezia (2002) e *Finansdepartementet* (2010).

³⁶. Per maggiori dettagli Agell et al. (1995).

³⁷. Palmer (2002) fornisce un resoconto di questo processo di riforma.

³⁸. *Riksbanksutredningen* (1993).

dettata da un'inflazione programmata, ma la loro opposizione si ammorbidì gradualmente; i vertici sindacali si resero conto poco a poco dell'importanza di avere un chiaro parametro di riferimento per l'inflazione, che rendeva più facile coordinare le richieste salariali all'interno del movimento sindacale e convincere la base della necessità di avanzare rivendicazioni ragionevoli.

L'introduzione di nuove regole per la gestione dei conti pubblici da parte del governo socialdemocratico alla fine degli anni Novanta non fu il risultato di accordi espliciti tra i partiti, ma ricevette il sostegno di una parte dell'opposizione liberalconservatrice. L'unica riforma che è stata oggetto di polemiche e contestazioni è stata l'istituzione nel 2007, da parte del governo liberalconservatore, di un organismo indipendente di vigilanza incaricato di valutare la politica economica del governo, il *Finanspolitiska rådet* (Consiglio di politica finanziaria). Tutti i partiti di opposizione (il Partito socialdemocratico, la Sinistra e i Verdi) hanno votato contro l'istituzione di questo organismo sostenendo che non è corretto che misure decise dai «rappresentanti eletti dal popolo svedese» siano sottoposte alla valutazione di esperti indipendenti. Nel 2011, tuttavia, questi tre partiti hanno abbandonato le loro resistenze e hanno raggiunto un accordo con i partiti liberalconservatori, garantendo anche al Consiglio un sostegno politico ampio³⁹.

Per le riforme di liberalizzazione dei mercati dei beni e dei servizi non c'è stato alcun accordo esplicito di ampia portata fra i partiti, anche perché si trattava di riforme che non hanno suscitato grandi resistenze da un punto di vista politico. Le prime misure in questo senso sono state adottate dai governi socialdemocratici della fine degli anni Ottanta e hanno avuto un'accelerazione con il governo liberalconservatore in carica dal 1991 al 1994⁴⁰. Quando tornarono al potere, nel 1994, i socialdemocratici non rimisero mano ai provvedimenti assunti dal governo precedente e anzi continuarono sulla stessa strada, anche se a un ritmo meno sostenuto. Le privatizzazioni su ampia scala sono state realizzate sia dai governi socialdemocratici sia dai governi liberalconservatori. Molte delle misure di liberalizzazione - modifiche della normativa urbanistica per consentire maggiore concorrenza nel commercio al dettaglio e ingresso dei privati nella fornitura di servizi sociali - sono state decise dalle amministrazioni locali con ampio consenso dei vari partiti politici; ci sono state polemiche solo su singoli casi, come il ruolo dei privati nella fornitura di assistenza sanitaria e le condizioni per consentire alle scuole private di competere con le scuole comunali.

In precedenza è stata messa in evidenza l'importanza dell'ingresso della Svezia nell'UE, nel 1995, come fattore trainante per molte delle riforme intraprese: è il caso di sottolineare che l'ingresso nell'UE fu appoggiato sia dai partiti liberalconservatori sia da quelli socialdemocratici (o quantomeno dalla maggioranza dei socialdemocratici). Il trattato di adesione fu negoziato dal governo liberalconservatore allora in carica, ma le trattative furono condotte in stretto contatto con l'opposizione socialdemocratica.

³⁹. Si vedano Calmfors (2011b) e Calmfors e Wren-Lewis (2011).

⁴⁰. Per maggiori dettagli SNS (2007).

Le uniche riforme che si discostano sensibilmente dal modello di consenso ampio fra le parti politiche sono state quelle del mercato del lavoro intraprese dal governo liberalconservatore a partire dal 2006. Queste misure hanno incontrato una forte ostilità da parte delle forze di opposizione e dei sindacati. Non è difficile capire perché: innanzitutto, l'obiettivo esplicito delle riforme del mercato del lavoro è quello di rafforzare gli incentivi all'occupazione incrementando il rendimento del lavoro, cioè aumentando il divario di reddito tra occupati e disoccupati, e questo va contro i valori di fondo dei socialdemocratici e della sinistra, che consistono nel garantire il mantenimento di una forte rete di sicurezza sociale; in secondo luogo, le riforme hanno indebolito i sindacati, che tradizionalmente - in particolare i sindacati operai - fornivano sostegno economico e politico al partito socialdemocratico⁴¹.

Come si è riusciti a superare l'opposizione degli interessi costituiti?

Le riforme spesso producono guadagni per la collettività, ma implicano anche perdite per singoli gruppi e questi ultimi cercano quindi di contrastarle. Ci sono diversi modi possibili per superare queste resistenze: compensare i potenziali perdenti con trasferimenti monetari mirati o altri benefici; sfruttare la complementarità politica tra diverse riforme, cioè individuare la sequenza adatta per fare in modo che un insieme di riforme renda più semplice, politicamente, realizzare successivamente altri tipi di riforme; impegnarsi con forza a fare le riforme tutte insieme, in modo da evitare problemi di incoerenza temporale che possono determinare una marcia indietro rispetto ai piani annunciati; usare gli studi economici come veicolo politico per le riforme; tenere nascoste all'elettorato alcune conseguenze effettive delle riforme.

Le riforme svedesi offrono esempi di tutte queste strategie. La «riforma fiscale del secolo» del 1990-1991 è un caso inequivocabile di una riforma di portata talmente ampia da rendere possibile compensare i potenziali perdenti. La riforma fu disegnata in modo tale che la redistribuzione a favore dei redditi alti determinata dall'abbassamento delle aliquote marginali fosse compensata da altre misure, in primo luogo una minore deducibilità degli interessi sui mutui. Tutto questo ebbe l'effetto auspicato perché i mutui, e quindi le deduzioni degli interessi, rappresentavano una voce di spesa più consistente per le fasce di reddito alte. I redditi alti furono colpiti più duramente anche dall'aumento delle tasse su vari *fringe benefit*. La riforma fiscale comportò anche un incremento dei trasferimenti in favore dei redditi bassi. Le misure compensative furono molto importanti per ottenere il consenso dei sindacati, che all'epoca avevano quasi un potere di veto sulle politiche del governo socialdemocratico, sulla riforma fiscale. Questa riforma dimostra però anche i pericoli di questa strategia, perché in seguito ci si rese conto che non c'erano fondi adeguati per sostenere le misure e questo contribuì a produrre i disavanzi di bilancio pubblico che determinarono la crisi degli anni Novanta⁴².

⁴¹ Questo indebolimento è avvenuto per via diretta e indiretta: tra gli effetti diretti c'è l'eliminazione delle sovvenzioni pubbliche ai sindacati e della deducibilità fiscale delle quote di iscrizione al sindacato. Tra gli effetti indiretti c'è la riduzione dei finanziamenti pubblici ai fondi di assicurazione contro la disoccupazione affiliati ai sindacati (che in Svezia gestiscono i sussidi di disoccupazione), che ha obbligato questi ultimi a incrementare la quota di adesione, con il conseguente esodo da questi fondi, che tradizionalmente funzionavano come base di reclutamento per i sindacati. La combinazione di questi effetti ha probabilmente contribuito a ridurre il tasso di sindacalizzazione. Inoltre, la riduzione dei sussidi di disoccupazione e l'introduzione del credito di imposta sul reddito da lavoro hanno esercitato una pressione al ribasso sui salari al lordo delle tasse, che è stata percepita negativamente dai sindacati (*Finanspolitiska rådet* [Consiglio per la Politica Fiscale] 2009, 2010 e 2011).

⁴² Si veda Agell et al. (1995).

La riforma fiscale del 1990-1991 è anche un esempio dell'importanza della complementarietà politica delle riforme: fu infatti preceduta nel 1985 da una forte liberalizzazione del mercato del credito, che sostanzialmente eliminò le restrizioni esistenti all'indebitamento delle famiglie. Negli anni seguenti ci fu una crescita rapidissima del credito, che alimentò una bolla immobiliare. Gli incentivi a indebitarsi erano molto forti per via delle asimmetrie nella tassazione del reddito da capitale, dovute alla forte deducibilità degli interessi combinata a una tassazione contenuta delle plusvalenze. Tutto questo spingeva a completare la liberalizzazione del mercato del credito con una riforma fiscale.

La riforma fiscale, tuttavia, è anche un esempio di come sia difficile gestire gli interessi costituiti nel lungo termine. Gli elementi di fondo della riforma del 1990-1991 sono sopravvissuti, ma l'efficacia delle misure è stata progressivamente annacquata, con molti gruppi di interesse che sono riusciti ad assicurarsi benefici fiscali, come per esempio le riduzioni selettive dell'IVA per i prodotti alimentari, gli alberghi, gli *ski-lift*, gli eventi culturali e i ristoranti, e anche la virtuale abolizione della tassa sugli immobili (che era uno degli elementi fondamentali della riforma originaria).

Per altre riforme, comunque, la complementarietà politica non sembra aver giocato un ruolo importante, tranne forse nel caso delle liberalizzazioni dei mercati dei beni e dei servizi. Qui la forte centralizzazione dei sindacati probabilmente ha agito come freno sui sindacati di settore, dissuadendoli dal cercare di bloccare le liberalizzazioni all'interno di singole aree. A livello teorico è anche possibile che le precedenti liberalizzazioni, riducendo le rendite, possano aver diminuito gli incentivi per i sindacati a contrastare le riforme del mercato del lavoro adottate dal governo liberalconservatore nel 2006.

In molti casi l'impegno forte a portare comunque avanti le riforme ha giocato un ruolo importante. Esempi in tal senso sono stati gli accordi fra i partiti sulle riforme delle tasse, delle pensioni e della Banca centrale. Anche la necessità di adeguarsi alle regole comunitarie è stata uno strumento per piegare i gruppi di interesse: nell'adozione di leggi più rigide in favore della concorrenza, nella creazione di una Banca centrale indipendente e, anche se può sembrare strano alla luce delle recenti esperienze nell'Eurozona, nel risanamento dei conti pubblici e nell'adozione di regole più rigide in materia di bilancio dello Stato. Nella campagna elettorale del 2006 i partiti dell'Alleanza liberalconservatrice si impegnarono con forza in favore di un programma di riforme del mercato del lavoro, poi realizzato⁴³.

Particolarmente interessante è l'uso che è stato fatto degli studi economici come veicolo per facilitare le riforme. In Svezia è tradizione consolidata basare l'adozione di nuove politiche su accurate analisi effettuate da commissioni istituite dal governo. Come descritto sopra, queste commissioni, affidandosi alle indicazioni offerte dalla ricerca economica, prepararono le riforme delle tasse, delle pensioni, della Banca centrale e della gestione dei conti pubblici. Anche il governo liberalconservatore entrato in carica nel 2006 si è impe-

⁴³. Per maggiori dettagli *Alliansens valmanifest* (2006).

gnato per cercare di dimostrare, nella maggior parte dei casi correttamente, che gli effetti positivi, in termini occupazionali, delle riforme del mercato del lavoro sono confermati da gran parte della ricerca economica⁴⁴.

Alcune riforme, tuttavia, sono state facilitate anche dal fatto che gli elettori non avevano una chiara percezione delle loro implicazioni e i politici non hanno fatto nulla per cambiarla. È il caso, per esempio, della riforma delle pensioni realizzata dall'allora Primo ministro socialdemocratico Göran Persson⁴⁵. Una strategia di questo tipo, però, appare molto pericolosa, perché può alimentare successivamente pressioni a favore della cancellazione delle misure prese. Non è andata così con la riforma delle pensioni, forse perché le ragioni economiche alla base di quel provvedimento erano molto forti: il precedente sistema era palesemente insostenibile.

Terapia d'urto o applicazione graduale?

L'ultimo interrogativo è se le riforme siano state realizzate utilizzando una terapia d'urto, in un colpo solo, o con gradualismo. Il vantaggio della terapia d'urto è che il costo politico della riforma viene scontato in un colpo solo. Con un'applicazione graduale, invece, i costi politici sono spalmati su un arco temporale più lungo. Anche da questo punto di vista, le riforme svedesi non offrono insegnamenti univoci.

Come descritto sopra, le liberalizzazioni dei mercati dei beni e dei servizi sono state realizzate attraverso un processo molto lento. Probabilmente non si è trattato di una strategia deliberata, ma è più verosimile che le varie liberalizzazioni abbiano seguito un loro sviluppo naturale e siano state realizzate sulla base di decisioni specifiche per ogni area. In seguito, i benefici per i consumatori di buona parte di queste riforme sono stati così evidenti che nessuno (nemmeno i gruppi di interessi costituiti) ha preso in considerazione l'idea di revocare le misure. Con la riforma delle pensioni, invece, c'è stata una strategia deliberata di introduzione graduale delle nuove regole; la decisione è giustificata dal fatto che gli individui che stanno per andare in pensione sono molto sensibili a decisioni che li penalizzano, mentre i più giovani non sono completamente consapevoli delle conseguenze delle riforme.

In altri casi, la terapia d'urto è stata un elemento fondamentale del processo di riforma. Il caso più eloquente in questo senso è la riforma fiscale del 1990-1991, dove l'idea generale era quella di realizzare un pacchetto di misure completo e coerente, con un bilanciamento tra le varie parti. Poiché questo bilanciamento era frutto di un'attenta analisi e si basava su un fragile compromesso politico, costantemente minacciato da forti gruppi di interesse, era fortemente auspicabile procedere a un'implementazione rapida.

⁴⁴. Queste tesi sono ampiamente illustrate in *Finanspolitiska rådet* [Consiglio per la Politica Fiscale] (2008, 2009, 2010 e 2011).

⁴⁵. Persson avrebbe affermato: "Sono sicuro che quello che abbiamo fatto non sarà così popolare fra vent'anni, quando quelli che andranno in pensione vedranno che cosa abbiamo fatto" (Dagens Industri, 2005).

Anche gli elementi più controversi delle riforme del mercato del lavoro (la riduzione dei sussidi di disoccupazione e delle indennità di malattia) realizzate dal governo liberalconservatore furono applicati attraverso una terapia d'urto nel 2007-2008. Il governo era intenzionato a scontare il costo politico delle misure subito dopo la vittoria elettorale, invece di impantanarsi in un conflitto prolungato con il movimento sindacale. La speranza dell'esecutivo era anche che gli effetti positivi delle riforme del mercato del lavoro sull'occupazione sarebbero stati visibili al momento delle elezioni successive, nel 2010, una speranza andata delusa a causa della recessione internazionale. È vero che tra il 2008 e il 2010 sono stati introdotti rafforzamenti di quelle riforme, ma hanno riguardato gli elementi più «vendibili» politicamente, come i crediti di imposta sul reddito da lavoro, che hanno incrementato il reddito disponibile dei lavoratori dipendenti.

6.4 GLI INSEGNAMENTI DELLE RIFORME SVEDESI

La Svezia nei primi anni Novanta fu colpita da una profonda crisi economica, con fallimenti bancari, calo del PIL, forte riduzione dell'occupazione e rapida crescita del deficit pubblico. Questa crisi arrivò dopo due decenni di crescita lenta. Il periodo successivo al 1995, invece, è stato caratterizzato da una performance economica notevole: forte crescita del PIL, aumento dell'occupazione e solidità dei conti pubblici. La Svezia è uscita dalla crisi economica internazionale in corso molto meglio di quanto non stiano facendo molti paesi dell'UE.

La trasformazione della Svezia da esempio fallimentare a caso di successo è stata favorita da una serie di riforme economiche, tra cui:

- la riforma fiscale generale nel 1990-1991;
- il graduale processo di liberalizzazione dei mercati dei beni e dei servizi a partire dalla fine degli anni Ottanta;
- cambiamenti fondamentali nella politica monetaria, tra cui il passaggio a un tasso di cambio flessibile, l'introduzione di un esplicito obiettivo di inflazione e la concessione di maggiore indipendenza alla Banca centrale;
- la riforma della contrattazione salariale collettiva realizzata dalle parti sociali, che ha istituito un sistema di coordinamento informale con la contrattazione del settore metalmeccanico assunta come parametro di riferimento, ma al tempo stesso con la possibilità di una certa flessibilità nella determinazione del salario individuale;
- l'introduzione di regole più rigide per la gestione dei conti pubblici, completata da un'importantissima riforma delle pensioni;
- riforme generali del mercato del lavoro che hanno coinvolto numerose istituzioni pubbliche.

Quali sono le principali caratteristiche delle riforme svedesi dal punto di vista della loro *political economy* e quali insegnamenti ne possono ricavare gli altri paesi? Queste le conclusioni che sembrano imporsi:

1. la teoria che una grave crisi economica costituisca un requisito indispensabile per realizzare riforme fondamentali sembra trovare solo parziale supporto. Molte delle riforme svedesi, al contrario, sono state adottate per rispondere a problemi esistenti da tempo e non a gravi situazioni di crisi. Questo vale per la riforma fiscale, per le liberalizzazioni dei mercati dei beni e dei servizi, per la riforma della Banca centrale e per le riforme del mercato del lavoro. Solo il passaggio a un tasso di cambio flessibile e al *target* esplicito di inflazione nella politica monetaria e l'introduzione di regole più severe nella gestione dei conti pubblici possono essere considerate risposte dirette a una crisi (anche se nell'ultimo caso con un certo sfasamento). La riforma della contrattazione salariale collettiva fu stimolata dai forti incrementi salariali registrati negli accordi che l'hanno immediatamente preceduta, ma era comunque una risposta a problemi esistenti da tempo. A rendere complesso il giudizio sull'importanza delle crisi per le riforme svedesi vi è tuttavia il fatto che la decisione di aderire all'UE nel 1990, che ha a sua volta stimolato riforme in diversi ambiti, fu annunciata anche come reazione a una grave crisi valutaria.
2. Nella maggior parte dei casi tra gli economisti, i politici e la cittadinanza esisteva una forte consapevolezza dei problemi che le riforme cercavano di risolvere. Questo vale in particolare per la riforma fiscale, per l'introduzione di regole più rigide nella gestione dei conti pubblici, per la riforma della contrattazione collettiva salariale e per le riforme del mercato del lavoro realizzate su iniziativa del governo. La percezione generale dei problemi ha facilitato i processi di riforma e ha contribuito a garantire la sostenibilità delle riforme.
3. Le spinte internazionali sono state una fonte di ispirazione importante per molte delle riforme. Questo vale soprattutto per le liberalizzazioni dei mercati, che a differenza delle altre riforme non sono state precedute da dibattiti pubblici significativi: la principale forza trainante in questo caso è stata la tendenza internazionale a una minore regolamentazione, specialmente nei paesi anglosassoni, e la necessità di adattarsi alle regole comunitarie sulla concorrenza. Una volta realizzate le liberalizzazioni, i benefici per i consumatori sono stati talmente evidenti che nessuno ha preso in considerazione l'idea di fare marcia indietro. Le influenze internazionali hanno giocato un ruolo importante anche nelle riforme del sistema fiscale, della Banca centrale, del mercato del lavoro e delle finanze pubbliche. La riforma del processo di contrattazione collettiva salariale, invece, è stata frutto del desiderio di tornare alla tradizione svedese di una libera contrattazione fra le parti, senza interventi dello Stato.
4. Quasi tutte le riforme sono state basate su un consenso politico ampio. Questo vale per la riforma fiscale, per le liberalizzazioni dei mercati, per la riforma delle pensioni, per la riforma della Banca centrale e per l'introduzione di regole più rigide nella gestione dei conti pubblici. In molti casi, il consenso è stato sancito da accordi espliciti fra i partiti,

spesso raggiunti all'interno di commissioni parlamentari il cui lavoro è durato molti anni, con l'apporto di una forte consulenza da parte di esperti tecnici. Il vantaggio di questo processo decisionale basato sul consenso è che garantisce stabilità alle riforme; lo svantaggio è che spesso questo metodo comporta un periodo di tempo lungo per prendere decisioni incisive. Nell'area estremamente controversa delle riforme del mercato del lavoro, che coinvolgono una serie di istituzioni gestite dallo Stato, raggiungere un consenso ampio è stato impossibile: qui le riforme sono state decise in modo unilaterale dal governo liberalconservatore.

5. L'esperienza svedese mostra che ci sono diversi modi per superare la resistenza alle riforme degli interessi costituiti: trasferimenti compensativi ai gruppi potenzialmente danneggiati; un impegno forte ex ante, in alcuni casi con l'aiuto di accordi fra partiti o di normative comunitarie, in altri con l'aiuto di impegni elettorali chiari; altre volte è stata utile la complessità stessa delle riforme che ha reso difficile comprendere per i cittadini alcuni degli effetti negativi di breve periodo. Un aspetto specifico del processo decisionale sulle riforme in Svezia è stato l'uso frequente e massiccio delle indicazioni offerte dagli studi economici come base per il cambiamento. Tali studi sono stati importanti non solo per migliorare la qualità delle riforme, ma anche per conferire loro una maggiore legittimazione.

7. POLONIA: DALLA TRANSIZIONE ALLO SVILUPPO TENENDO DRITTA LA BARRA DELLE RIFORME

Hartmut Lehmann

Il 1° gennaio 1990 il governo guidato dal premier Tadeusz Mazowiecki, il primo esecutivo polacco non comunista dalla Seconda guerra mondiale, intraprese un ambizioso programma di riforme economiche per avviare la transizione da un'economia pianificata a un'economia di mercato. Lo sforzo riformista ha dovuto farsi strada in un contesto estremamente difficile, dato che nel 1989 l'inflazione era vicina a trasformarsi in iperinflazione a causa della spirale salari-prezzi, del fatto che in molti settori la domanda era sistematicamente superiore all'offerta e che molti beni erano scambiati nell'economia sommersa o nel mercato nero.

Vent'anni dopo l'economia polacca è spesso acclamata per la sua straordinaria crescita economica. Questo risultato è strettamente collegato con i tenaci sforzi riformisti dei governi che si sono susseguiti fino ai nostri giorni. Nonostante la transizione abbia comportato inizialmente anche una pesante contrazione dei posti di lavoro, con il conseguente aumento della disoccupazione, e una maggiore disuguaglianza dei redditi, negli ultimi anni l'andamento del mercato del lavoro è enormemente migliorato, segno che lo sforzo riformista ha prodotto risultati duraturi e apprezzabili nel lungo termine.

Le riforme più importanti sono state quelle iniziali, attuate nel gennaio 1990 da una squadra di economisti guidata da Leszek Balcerowicz, che non ha mai derogato dagli obiettivi prefissati, nonostante la crescente pressione, da parte dei lavoratori e delle imprese, perché venissero allentate alcune delle severe misure imposte. Poiché le riforme hanno apportato benefici tangibili alla popolazione, grazie ad un rapido ritorno alla crescita, la maggioranza degli elettori, di fronte al miglioramento del proprio tenore di vita, ha confermato il sostegno al governo con un chiaro mandato di continuare sulla strada intrapresa. Alla fine degli anni Novanta sono state affrontate quattro ulteriori grandi riforme: del sistema sanitario, delle pensioni, dell'istruzione e della struttura amministrativa. Inoltre per prepararsi all'imminente ingresso nell'UE, fissato per il 2004, i politici polacchi hanno dovuto attuare molteplici altre riforme strutturali, iniziando a sviluppare un settore finanziario efficiente e procedendo a privatizzazioni, riforme del mercato del lavoro, delle politiche sociali, delle imposte sui redditi delle persone fisiche e giuridiche e aggiornando il Codice civile.

Hartmut Lehmann, Dipartimento di economia, Università di Bologna e IZA, Bonn.

Si ringraziano Simonetta di Tommaso e Marek Góra per le preziose discussioni. La responsabilità per ogni eventuale errore o imprecisione resta ovviamente dell'autore.

Tre grandi blocchi di misure hanno segnato il tenace percorso riformista della Polonia. Innanzitutto, ci sono state le riforme del Governo Mazowiecki, che non solo hanno salvato in extremis la Polonia dal disastro ridandole stabilità economica, liberalizzando i mercati e aprendo il paese al commercio internazionale, ma hanno avviato la trasformazione da un'economia a pianificazione statale a un'economia di mercato. Questa prima ondata di riforme ha liberato la creatività delle nuove imprese private e, dopo un certo periodo relativamente breve, ha costretto molti dirigenti di aziende pubbliche ad attuare profonde ristrutturazioni, vale a dire a cambiare il processo produttivo, diversificare la produzione, impegnarsi a ridurre il personale in eccesso. Gli effetti positivi che le riforme hanno avuto sul comportamento delle imprese spiegano la crescita dell'economia polacca a partire dal 1992, due anni dopo l'avvio del processo riformatore. Il secondo grande blocco è stato implementato nel 1999, con misure in materia di sanità, istruzione, pensioni e amministrazione regionale. Possiamo considerarle riforme di modernizzazione, mirate a ristrutturare istituzioni nate nel periodo comunista e che, nella forma esistente, non erano in grado di rendere l'economia polacca competitiva e di assicurare un bilancio pubblico sostenibile. Il terzo blocco di riforme è stato varato sotto il primo Governo Tusk, verso la fine del periodo esaminato; possono essere considerate riforme di «perfezionamento». Per esempio è stata migliorata la normativa relativa ai sistemi sanitario e pensionistico e si è proceduto all'ammodernamento strutturale del bilancio pubblico.

Se per rafforzare l'economia è importante attuare le riforme, è altrettanto importante che queste non vengano revocate dai governi successivi. La chiave del loro successo che si è manifestato attraverso la straordinaria crescita economica polacca è stata proprio che su nessuna riforma cruciale è stata fatta marcia indietro, neanche quando i partiti di opposizione hanno vinto le elezioni. La maggior parte delle riforme importanti è stata varata da governi di centro-destra e, dato che queste riforme hanno spesso comportato costi ingenti nel breve termine, i governi che le hanno attuate hanno perso consenso elettorale a favore di coalizioni di centro-sinistra, che hanno così vinto alcune elezioni. Ciò che ha salvato il processo riformatore è stata la volontà dei nuovi governi di non bloccare, neanche parzialmente, le riforme stesse, ma di lasciar loro il tempo di produrre effetti positivi sulla crescita. Quando ciò è accaduto, i benefici hanno spinto la maggioranza degli elettori a votare nuovamente governi riformisti, che hanno proceduto con altre riforme.

Questo circolo virtuoso, il vero motore delle riforme, è stato reso possibile dall'esistenza di un ampio consenso tra gli esperti e i politici di diversi orientamenti sulla necessità che la Polonia intraprendesse e consolidasse un percorso di riforma. Le ragioni di questo consenso erano soprattutto di ordine geopolitico: la società polacca si è sempre fortemente identificata con i valori e i modelli dell'Europa occidentale e, non appena si è prospettata la possibilità, è stata animata dal desiderio di entrare nell'Unione Europea il prima possibile. Tutti gli attori politici della transizione erano consapevoli che per far ciò dovevano procedere speditamente e senza tentennamenti sul sentiero delle riforme.

L'obiettivo dichiarato delle riforme era di rendere più competitiva l'economia polacca. Ma naturalmente ciò implicava costi rilevanti e, in particolare, la ristrutturazione delle aziende pubbliche o da poco privatizzate. Processo che a sua volta comportava l'espulsione della manodopera in eccesso. La riduzione della sovraoccupazione è continuata per tutti gli anni Novanta, portando a un crollo dell'occupazione e a una forte crescita della disoccupazione, dalla quale soprattutto i lavoratori più anziani e meno qualificati avevano grande difficoltà a uscire. Perciò interventi successivi hanno consentito a buona parte dei disoccupati più anziani e meno qualificati di accedere al pre-pensionamento o di ricevere sussidi di invalidità. La riduzione negli anni Novanta della partecipazione alla forza lavoro di tanta parte della popolazione è il lato negativo della miracolosa crescita dell'economia polacca.

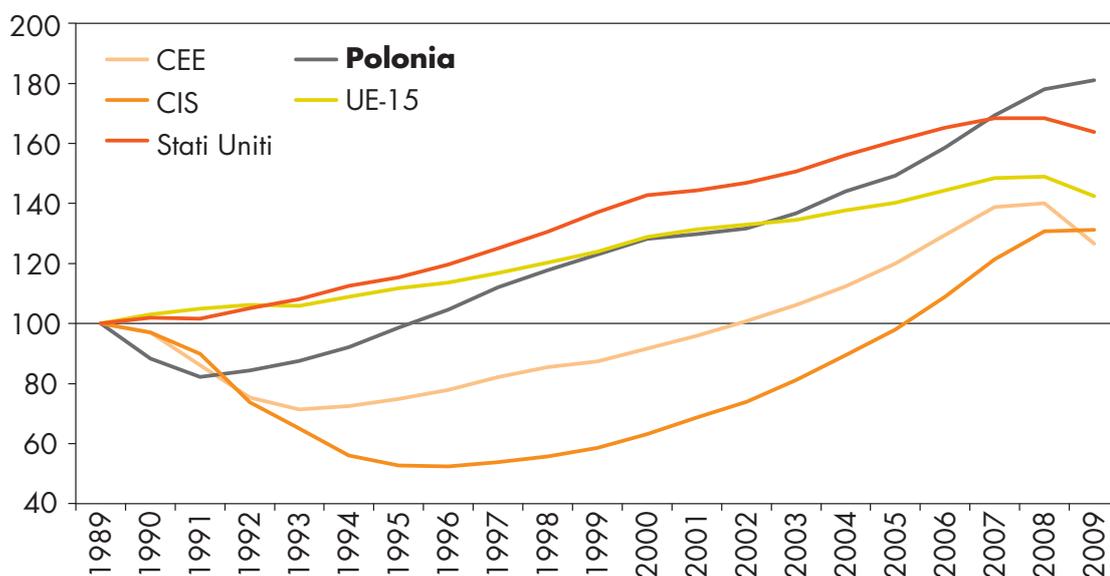
7.1 SVOLTA NETTA E SENZA RIPENSAMENTI

Quando il 1° gennaio 1990 si insediò a Varsavia il primo governo non comunista dalla Seconda guerra mondiale, guidato dal premier Tadeusz Mazowiecki, l'economia polacca versava in condizioni estremamente difficili, dato che nel 1989 l'inflazione era prossima a diventare iperinflazione, alimentata dalla spirale prezzi-salari e dalla scarsità di molti beni, i quali erano scambiati solo nell'economia sommersa o addirittura al mercato nero. Inoltre la «dollarizzazione» dell'economia, dovuta alla poca fiducia dei cittadini nella capacità delle autorità monetarie di tenere i prezzi sotto controllo, rendeva la politica monetaria uno strumento completamente inefficace per ripristinare l'equilibrio macroeconomico.

In quel contesto il Governo Mazowiecki intraprese con risolutezza un ambizioso programma di riforme economiche per realizzare la transizione della Polonia da economia pianificata a economia di mercato. E i risultati non possono che essere giudicati come molto positivi. Nei due decenni successivi all'inizio delle riforme, la performance dell'economia polacca è stata straordinaria. Prendendo come parametro il PIL, la Polonia ha avuto una breve recessione, dovuta alla transizione, durata appena due anni, mentre gli altri paesi dell'Europa centrale e orientale (ECO)¹ hanno sofferto quattro anni di grave contrazione (Grafico 7.1). Colpisce anche il fatto che sono bastati sei anni perché l'economia polacca tornasse ai livelli di PIL precedenti all'inizio della transizione, mentre per le economie dell'ECO, considerate globalmente, è occorsa una dozzina d'anni. La crescita cumulata del PIL polacco nel periodo 1992-2009 è stata superiore a quella di tutte le economie utilizzate come termini di confronto: l'ECO, la Comunità degli Stati Indipendenti (CSI), l'UE-15 e gli Stati Uniti. Notiamo inoltre che la crescita è continuata anche dopo l'inizio della crisi finanziaria mondiale, mentre l'ECO, l'UE-15 e gli Stati Uniti hanno avuto una brusca contrazione economica nel 2009.

¹ Nell'ECO includiamo: Estonia, Lettonia, Lituania, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

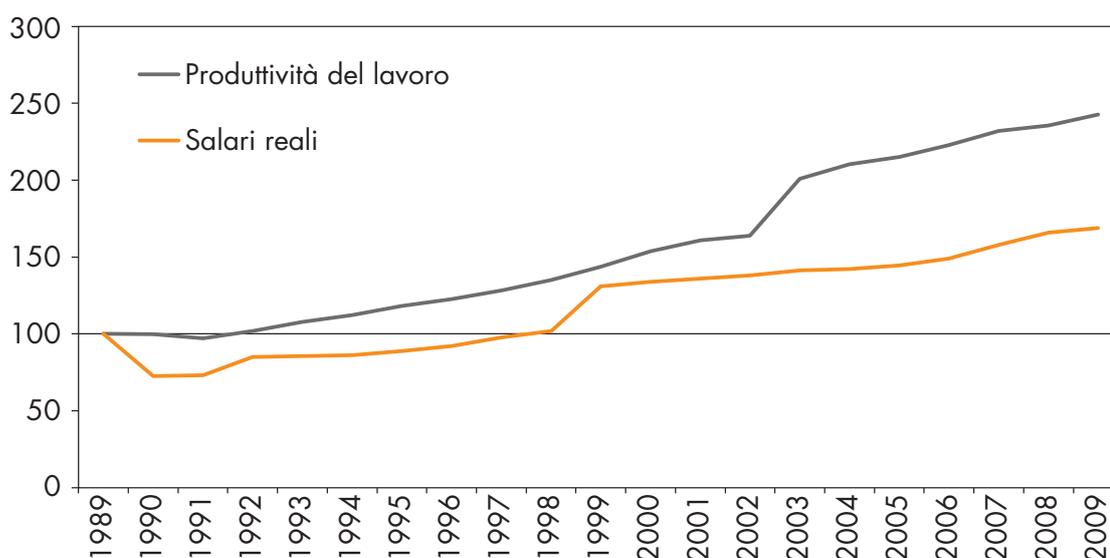
Grafico 7.1 - Polonia in testa nella crescita
(PIL reale, 1989=100)



Fonte: elaborazioni su dati BERS e OCSE.

Se, come secondo parametro di performance, consideriamo il PIL pro-capite reale (in dollari USA del 2000), vediamo che in Polonia è più che raddoppiato tra il 1990 e il 2009, passando da 3.097 a 6.331 dollari, un risultato unico fra le economie dell'ECO. Paragonando gli andamenti della produttività del lavoro e dei salari reali possiamo individuare una delle cause di questi buoni risultati: la dinamica della produttività del lavoro si è mantenuta sopra quella dei salari reali per tutto il periodo, superandoli specialmente nel primo decennio del nuovo secolo (Grafico 7.2).

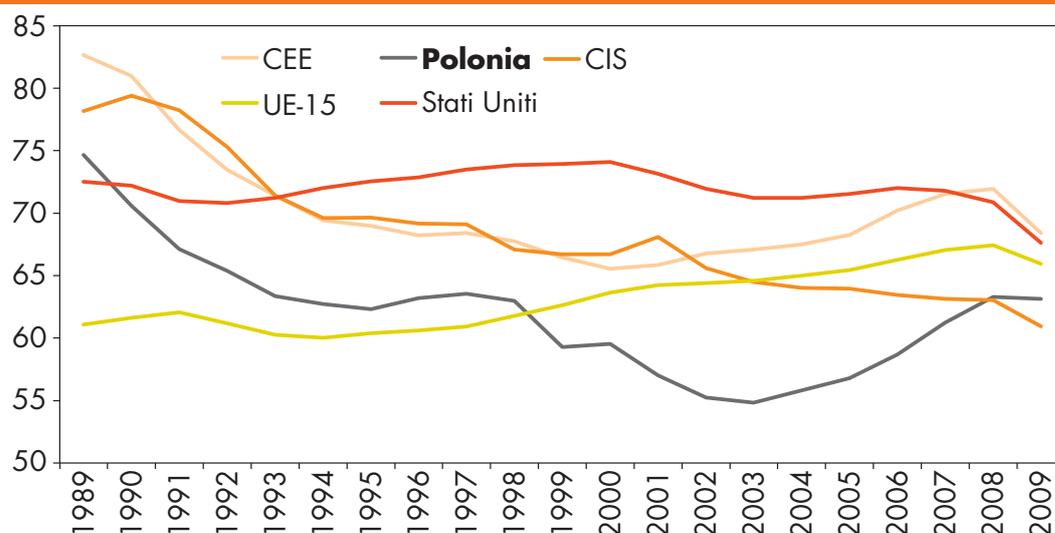
Grafico 7.2 - Il segreto del successo? La produttività del lavoro
(Polonia, 1989=100)



Fonte: elaborazioni su dati BERS e OCSE.

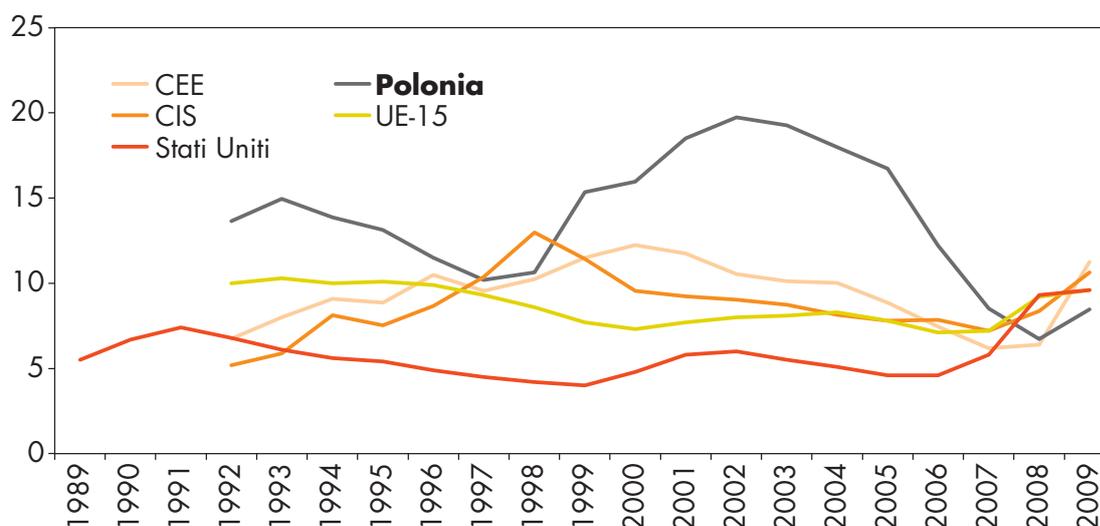
Se guardiamo al rapporto tra occupazione e popolazione e ai tassi di disoccupazione il quadro che emerge è certamente diverso da quello tracciato dalla crescita del PIL (Grafici 7.3 e 7.4). Nel raffronto internazionale e fino al 2003 l'occupazione in Polonia è precipitata a livelli estremamente bassi, mentre per quasi tutto il periodo il tasso di disoccupazione è stato ben più alto rispetto a quello degli altri paesi, raggiungendo un picco del 20% nel 2002. Solo a partire dall'ingresso nell'Unione Europea riscontriamo una vigorosa crescita del tasso di occupazione e un forte declino di quello di disoccupazione, che negli anni 2007-2009, per la prima volta dal 1992, è sceso a valori di una sola cifra.

Grafico 7.3 - Con l'ingresso nell'UE sale l'occupazione...
(Tasso di occupazione, valori %)



Fonte: elaborazioni su dati TRANSMONEE e OCSE.

Grafico 7.4 - ...e scende la disoccupazione
(Tasso di disoccupazione, valori %)



Fonte: elaborazioni su dati TRANSMONEE e OCSE.

Anche per effetto dei cambiamenti descritti sopra, sia il divario tra i salari sia quello tra i redditi sono nettamente aumentati nei vent'anni considerati. Nel periodo che va dal 1986 al 2006, ultimo anno per cui esistono dati disponibili, il coefficiente di Gini usato per misurare la disuguaglianza nei salari è salito dal 21% al 34%; lo stesso coefficiente applicato alla disuguaglianza dei redditi nel periodo 1989-2008 è incrementato da circa il 27% al 34%. In molte economie in transizione, come la Repubblica Ceca e la Slovenia, la disuguaglianza salariale tende a essere più alta di quella tra i redditi per effetto delle politiche di redistribuzione attuate attraverso i sostegni pagati alle persone con retribuzioni basse. In Polonia i coefficienti di Gini relativi a salari e redditi sono molto vicini tra loro, il che indica che la società polacca spende relativamente poco in sussidi sociali. Il fatto che nel periodo di transizione il coefficiente di Gini sulla disuguaglianza salariale sia cresciuto può anche essere considerato un dato positivo, perché vuol dire che il mercato del lavoro remunera meglio i lavoratori più produttivi rispetto a quanto accadeva in passato. Preoccupa, tuttavia, che la disuguaglianza tra i redditi abbia mantenuto lo stesso livello di disuguaglianza dei salari per tutto il periodo della transizione.

Nonostante queste difficoltà occupazionali e distributive, il PIL reale pro-capite è raddoppiato in Polonia negli ultimi vent'anni e la crescita economica ha infine portato a una vigorosa dinamica dell'occupazione e a un netto calo della disoccupazione. Perciò, inquadrati in un'ottica di lungo termine, tali risultati sono strettamente collegati con i tenaci sforzi riformisti dei governi che si sono susseguiti fino ai nostri giorni.

Le riforme più importanti sono state quelle iniziali, attuate a partire dal gennaio 1990 grazie al lavoro di una squadra di economisti guidata da Leszek Balcerowicz. Poiché le riforme hanno apportato benefici tangibili alla popolazione polacca, alzando il PIL in tempo relativamente breve, la maggioranza degli elettori, di fronte al miglioramento del proprio tenore di vita, ha dato mandato al governo di continuare sulla strada intrapresa. Alla fine degli anni Novanta sono state affrontate quattro grandi riforme: del sistema sanitario, delle pensioni, dell'istruzione e della struttura amministrativa delle regioni. Inoltre, per prepararsi all'imminente ingresso nell'UE, fissato per il 2004, i politici polacchi hanno dovuto attuare molteplici riforme strutturali, iniziando a sviluppare un settore finanziario efficiente e procedendo con le privatizzazioni, migliorando il funzionamento del mercato del lavoro e delle politiche sociali, rimodulando le imposte sui redditi delle persone fisiche e giuridiche e aggiornando il Codice civile. La resistenza di fronte a queste riforme, o ad alcune delle misure in esse contemplate, è stata superata dalle considerazioni condivise che erano parte integrante del processo di ingresso nell'Unione Europea.

Prima di discutere delle specifiche politiche di riforma, è utile offrire una panoramica a volo d'uccello dei governi succedutisi in Polonia dal 1989 e del loro ruolo nel cambiamento economico, per mostrare la tenacia e la coerenza dello sforzo riformista. A mio avviso questa tenacia si deve al fatto che, nonostante i primi 15 anni del periodo considerato (1989-2004) abbiano visto un'alternanza tra governi riformisti di centro-destra e governi di centro-sinistra «neutrali» sul piano delle riforme, questi ultimi non hanno mai completamente re-

vocato nessuna delle maggiori riforme attuate. Si sono limitati, in alcuni casi a introdurre delle modifiche, come nel caso della sanità e delle pensioni.

Una parola di cautela va però avanzata. Se, da un lato, l'andamento positivo dell'economia polacca non sarebbe stato possibile senza la tenacia degli sforzi riformatori dei governi, dall'altro occorre considerare anche altre condizioni favorevoli che hanno interagito con le riforme, specialmente se consideriamo i risultati nel primo decennio del nuovo secolo. Per esempio il debito pubblico relativamente basso, il buon andamento delle esportazioni (dovuto anche alle frequenti svalutazioni dello złoty), un grande mercato interno, l'ottimismo dei consumatori e il forte miglioramento nelle relazioni industriali sono tutti fattori che contribuiscono a spiegare come mai l'economia polacca sia andata così bene negli ultimi anni, compresi quelli della crisi.

7.2 I GOVERNI E LE RIFORME ECONOMICHE IN POLONIA: UNA RAPIDA PANORAMICA

Sono stati sedici i governi che si sono susseguiti in Polonia dopo la fine del comunismo (l'elenco è contenuto nella tabella A1 in Appendice). La maggior parte di essi ha avuto vita breve e non ha superato la durata di un'intera legislatura del Sejm (il parlamento polacco), indice della relativa instabilità politica della Polonia. Inoltre diversi partiti si sono sciolti o fusi con altri, aumentando ulteriormente la caoticità dello scenario politico. I governi possono essere suddivisi in riformisti e «neutrali», cioè esecutivi che, pur non perseguendo riforme importanti, non hanno cancellato quelle dei loro predecessori per ripristinare il quadro preesistente. I primi due governi del periodo post-comunista e i governi di Hanna Suchocka, Jerzy Buzek e Donald Tusk possono certamente essere definiti riformisti, quello di Jarosław Kaczyński solo in parte. I partiti che formavano questi governi si situavano prevalentemente al centro-destra dello spettro politico, mentre i partiti dei governi neutrali si collocano prevalentemente a sinistra.

Un esame accurato (per maggiori dettagli si veda la tabella A2 in Appendice) mostra che due governi sono stati i principali protagonisti delle riforme polacche. Il primo è stato quello presieduto da Mazowiecki che, nel gennaio 1990, ha promulgato dieci leggi di riforma contemporaneamente. Queste leggi fanno parte della cosiddetta strategia della «terapia d'urto» o «big bang», che verrà discussa di seguito nel dettaglio. Qui ci limitiamo ad accennare agli obiettivi principali dei provvedimenti più importanti. La prima legge ha abolito i sussidi alle aziende pubbliche in perdita e ha introdotto la possibilità della bancarotta. La seconda legge mirava a prevenire la monetizzazione del deficit di bilancio, mentre la terza eliminava i prestiti rischiosi verso le aziende pubbliche e imponeva tassi di interesse reali positivi. La quarta legge ha introdotto pesanti aliquote fiscali sugli aumenti eccessivi dei salari, per spezzare il legame fra crescita dei salari e inflazione. La legge sulla valuta estera ha stabilito la convertibilità interna dello złoty e ha eliminato gli ultimi vincoli del monopolio statale sul commercio internazionale. Le leggi sull'occupazione e sull'indennità di fine rapporto e di disoccupazione sono state importanti in quanto hanno regolamentato i licenziamenti e le

misure di sostegno al reddito per le persone che perdono il lavoro. Queste leggi sono state necessarie perché il sindacato Solidarność acconsentisse alla possibilità di effettuare licenziamenti in massa da parte delle imprese, una misura impossibile in un sistema a pianificazione statale, ma assolutamente vitale per iniziare il processo di riallocazione della forza lavoro da attività non sostenibili a nuove attività redditizie. La maggior parte delle suddette leggi puntavano soprattutto a stabilizzare l'economia; le ultime due hanno posto le basi per la costruzione di una rete di protezione sociale in grado di attenuare gli effetti negativi, per i lavoratori, della transizione.

Le riforme del Governo Mazowiecki sono state adottate con una «terapia d'urto» o «big bang», data la velocità con la quale sono state approvate e l'ampissimo ventaglio di ambiti che hanno interessato. Il ricorso a una strategia d'urto è stato reso possibile dalla gravità della crisi che il paese si trovava ad affrontare. La letteratura economica indica che uno dei punti di forza di questa strategia è che, dopo l'attuazione di riforme così vaste e profonde, è molto difficile tornare allo status quo precedente. In ogni caso il Governo Olszewski, anch'esso di centro-destra formato dopo le elezioni del novembre 1991, non era intenzionato a rivederle sotto alcun aspetto sostanziale. Soprattutto non fu incline a contribuire economicamente al salvataggio di alcuna azienda di stato, per quanto gravi fossero le sue difficoltà finanziarie. Questo atteggiamento deciso e intransigente, anche di fronte alle più strenue pressioni, ha permesso alle riforme di dare frutti, portando alla crescita dell'economia. Come vedremo in seguito, il fatto che il Governo Olszewski non abbia fatto marcia indietro per quanto riguarda i sussidi alle aziende pubbliche ha fatto capire ai loro dirigenti che non avrebbero ricevuto alcun aiuto dallo Stato e che pertanto dovevano gestirle nel modo più efficiente possibile.

Il secondo governo fortemente riformatore è stato quello guidato da Jerzy Buzek. Leszek Balcerowicz, che era stato ministro delle Finanze nei primi due governi post-comunisti, nonché l'artefice della «terapia d'urto», svolse lo stesso incarico nel Governo Buzek. Buzek aveva costruito la campagna elettorale promettendo grandi riforme e dopo aver vinto le elezioni ne attuò quattro: delle pensioni, dell'istruzione, della sanità e dell'amministrazione pubblica. Sono state riforme importanti perché hanno modernizzato i settori interessati e posto il bilancio pubblico su basi più salde. Tra queste grandi riforme e quelle attuate dai governi Mazowiecki, Bielecki e Suchocka c'è un intervallo di più di cinque anni. La via polacca alle riforme ha quindi previsto l'alternanza di grandi misure di riforma con periodi in cui si dà il tempo a queste riforme di avere effetto e alla società di adattarsi.

Resta sorprendente il fatto che nessuna riforma importante sia mai stata revocata dal governo successivo. A mio parere la chiave del miracolo della crescita polacca è proprio questa: si è instaurato un circolo virtuoso in cui i grandi progetti di riforma economica producono benefici percepibili nel medio periodo. Mentre i governi riformatori rischiano di essere mandati a casa a causa dei costi di breve periodo delle riforme, i governi successivi permettono ai frutti di tali riforme di maturare, producendo risultati positivi tangibili. Questi alla fine spingono gli elettori a votare per un altro governo riformista, che vara un nuovo grande pacchetto di riforme. I governi cosiddetti neutrali, pur non adottando progetti di ri-

forma, fanno progredire l'agenda delle riforme dando grande pubblicità alle riforme stesse e promuovendo il dibattito sulle strategie di riforma per la Polonia. Il fatto che i governi di centro-sinistra non abbiano attuato direttamente importanti riforme di modernizzazione, ma si siano limitati a preparare loro la strada attraverso la discussione pubblica, può essere spiegato col fatto che la loro base elettorale (operai, pensionati, impiegati pubblici e, in una certa misura, agricoltori) ha dovuto sopportare una parte rilevante dei costi di breve periodo che ogni grande riforma comporta.

Ci sono almeno due ragioni per cui il circolo virtuoso ha funzionato senza intoppi. La più importante è di ordine geopolitico e sta nell'autoidentificazione della società polacca con l'Europa occidentale. I polacchi si sono sempre sentiti culturalmente legati ai paesi al di là della cortina di ferro e hanno vissuto i quarant'anni di influenza russa dopo la fine della Seconda guerra mondiale con profonda insofferenza. Di conseguenza, la grande maggioranza dell'opinione pubblica polacca era determinata a entrare nell'Unione Europea il più presto possibile e disposta a sopportare i necessari sacrifici. Ciò spiega il forte consenso tra gli esperti e i politici di tutti i partiti moderati sull'opportunità di attuare un sistematico percorso di riforme e modernizzazione, che ha preparato la Polonia all'ingresso nella UE. È interessante notare che oggi troviamo uno scenario molto simile in Estonia, dove l'élite di tutto lo spettro politico concorda sulla necessità di riformare l'economia estone in modo sostanziale e coerente (Eamets, 2011).

Una seconda ragione è legata ai meccanismi interni di funzionamento del governo polacco. Gli studi politici mettono in evidenza l'importanza del processo decisionale all'interno dell'esecutivo nel caratterizzare le tipologie dei governi parlamentari di coalizione. In Polonia, come in molti paesi, dopo il premier è il ministro delle Finanze ad avere il maggior potere decisionale. In linea di principio, il ministro delle Finanze può bloccare qualsiasi progetto ministeriale che metta a repentaglio il bilancio pubblico o l'orientamento generale delle politiche macroeconomiche. Tutti i governi che si sono susseguiti, indipendentemente dai partiti che li hanno sostenuti, hanno avuto ministri delle Finanze profondamente convinti della necessità di non far deragliare il processo di riforma. Perciò, anche sotto i governi di sinistra, nessun tentativo di rivedere radicalmente una riforma importante ha avuto alcuna possibilità di riuscita.

Donald Tusk è l'unico primo ministro la cui coalizione è stata rieletta dopo aver attuato una serie di riforme importanti. I Governi Tusk sono certamente catalogabili tra quelli pro-riforme, avendo promosso leggi importanti sulle finanze del settore pubblico, sulla razionalizzazione del sistema pensionistico (in particolare eliminando gli inefficienti programmi di pensionamento anticipato) e avviato la parziale apertura al mercato del sistema sanitario. Ma gli sforzi di riforma dei Governi Tusk sono stati volti soprattutto a perfezionare le riforme già attuate, oltre che dai Governi Mazowiecki e Buzek, dal Governo Bielecki (riforme delle imposte sui redditi delle persone fisiche e giuridiche) e dal Governo Suchocka (con una ragionevole legge sulle privatizzazioni e la legge sull'IVA). Colpisce che tutti questi governi riformisti abbiano le loro radici nel movimento di Solidarność, mentre il principale partito nella coalizione dei governi neutrali discenda dal partito comunista polacco (il Partito operaio unificato polacco - POUP).

7.3. IL BACKGROUND DEL CAMBIAMENTO

Il fallimento del socialismo di mercato

In Ungheria e in Polonia i governi comunisti avevano provato a introdurre il socialismo di mercato, cioè ad applicare i principi del mercato in un'economia pianificata. In un famoso saggio Janos Kornai (1986) ha spiegato i motivi per cui quel tentativo è miseramente fallito, individuando una serie di ragioni sia di *political economy* sia tecniche. Per Kornai in un'economia pianificata il coordinamento delle attività economiche, politiche, culturali e sociali è assicurato dall'apparato burocratico, mentre in un'economia di mercato tale coordinamento è affidato all'operare spontaneo delle forze presenti sul mercato.

In un contesto dominato dalla proprietà pubblica dei mezzi di produzione e in cui la «nomenclatura» comunista difende gelosamente il proprio monopolio economico e politico, difficilmente il coordinamento burocratico e quello del mercato riescono a coesistere. Ogni volta che entrano in conflitto vince il primo, dato che i principali attori in un'economia pianificata, i burocrati statali e i dirigenti delle aziende pubbliche, sono membri preminenti di un apparato il cui scopo principale è la conservazione della propria posizione monopolistica nella società.

Ci sono anche motivi tecnici per cui l'applicazione dei principi di mercato a un'economia pianificata non porta al risultato desiderato, cioè a un assetto in cui l'andamento dei prezzi determina una distribuzione delle risorse più efficiente. L'economia di mercato è basata sui segnali dei prezzi relativi, che influenzano fortemente il comportamento degli acquirenti e dei venditori. Dato che in un'economia pianificata non c'è collegamento tra i prezzi e gli interessi dei burocrati statali, dei dirigenti e dei lavoratori, i segnali contenuti nei prezzi non riescono a influenzare il comportamento degli agenti economici. Per esempio, il benessere di un dirigente d'azienda dipende quasi esclusivamente dalla realizzazione di un piano prestabilito e non dai profitti ottenuti massimizzando la differenza tra i ricavi e i costi di produzione, tanto alla fine se l'azienda va in perdita viene salvata dallo Stato. Perciò il dirigente non è spinto in alcun modo a rispondere ai segnali dei prezzi e a economizzare sui costi di produzione. Ecco perché il tentativo di incorporare il coordinamento del mercato attraverso i prezzi in un'economia pianificata si è rivelato sostanzialmente inutile.

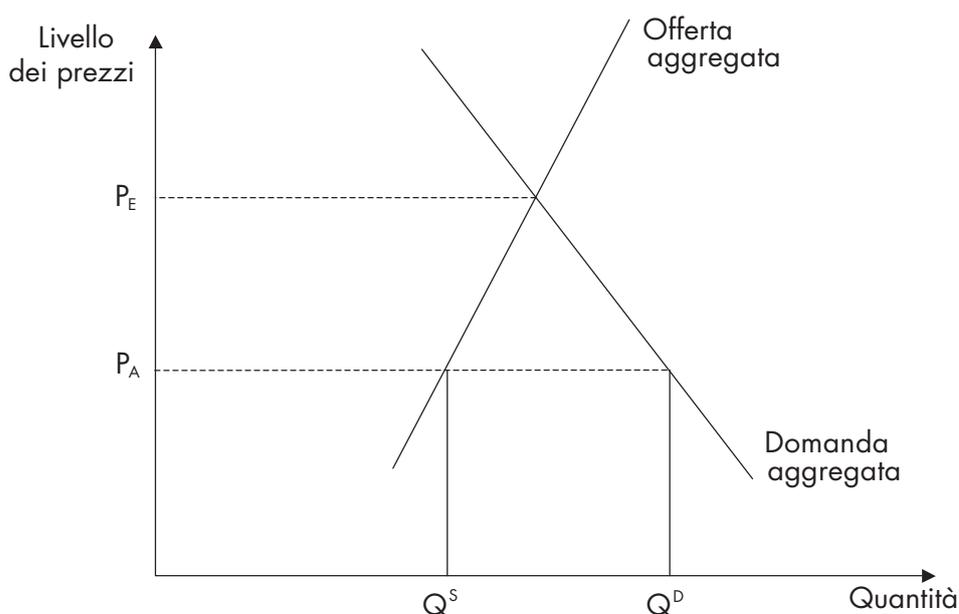
Il fallimento del socialismo di mercato è importante nella nostra storia, dato che molti dei principali economisti polacchi, nei primi anni Ottanta, si erano impegnati negli sforzi per realizzarlo, imparando che il tentativo di riformare il sistema di pianificazione statale a piccole tappe non riusciva a incrementarne durevolmente l'efficienza. È soprattutto per questa ragione che in Polonia, come del resto in tutti gli altri paesi in transizione dell'ECO, dopo il crollo del comunismo chiunque fosse stato coinvolto in prima persona nel processo delle riforme considerava che l'unica strada ragionevolmente percorribile fosse quella di passare direttamente a un'economia basata sui principi del mercato e sulla proprietà privata dei mezzi di produzione.

Le condizioni iniziali del processo di riforma

L'economia polacca, come tutte quelle dell'ECO, era gravata dalla pesante eredità della pianificazione statale. Ciò ha avuto profonde conseguenze sulla scelta delle politiche di riforma e sulla lunghezza del periodo di transizione. Riassumeremo le principali caratteristiche dello scenario in cui è iniziato il processo di riforma per mettere in luce le difficoltà che hanno dovuto affrontare gli economisti per avviare la transizione nel gennaio 1990.

Una caratteristica critica era costituita dallo squilibrio macroeconomico (Grafico 7.5). Un'economia pianificata è condizionata dall'offerta in quanto, a un determinato livello di prezzo P_A (prezzo amministrato) inferiore a P_E (prezzo di equilibrio) la produzione è razionata e la quantità domandata supera largamente quella offerta. Ciò ha almeno due conseguenze importanti di cui i riformatori devono tener conto nell'introdurre i principi di mercato. In primo luogo, in un'economia condizionata dall'offerta le aziende riescono a vendere i prodotti, indipendentemente dalla loro qualità e senza curarsi delle preferenze dei consumatori. Di conseguenza, la qualità e la soddisfazione dei consumatori non rientrano fra le priorità dei loro manager. Una volta che i prezzi vengono liberalizzati e le forze di mercato riprendono ad agire, l'economia diventa condizionata dalla domanda e i dirigenti d'azienda devono riuscire a fornire prodotti concorrenziali in termini di prezzo e qualità. Devono anche preoccuparsi della commercializzazione dei prodotti, un'attività superflua in un'economia dominata dall'offerta. Al momento del varo delle riforme era dubbio se i manager delle aziende pubbliche avessero le competenze per operare con efficienza in un'economia di mercato, ma era chiaro che il loro sistema di incentivi doveva cambiare se si voleva che le aziende sopravvivessero in un contesto guidato dalla domanda.

Grafico 7.5 - La liberalizzazione dei mercati riequilibra domanda e offerta



$Q^D(P_A) - Q^S(P_A)$ = Eccesso di domanda al prezzo amministrato.

$P_E - P_A$ = Variazione nel livello dei prezzi dopo la liberalizzazione dei mercati = Inflazione correttiva causata dalla liberalizzazione dei prezzi.

In secondo luogo, un'economia condizionata dall'offerta crea potenzialmente una grande riserva di risparmio obbligato, il cosiddetto «squilibrio monetario». Infatti, per ogni periodo considerato al livello di prezzi corrente la popolazione vorrebbe comprare una quantità Q^D ma il sistema economico fornisce solo una quantità Q^S . Una volta liberalizzati i mercati, con tanto denaro accumulato a fronte di pochi beni da acquistare il governo perde il controllo dei prezzi e le spinte inflazionistiche crescono sfociando in un'inflazione sostenuta, come quella che ha colpito la Polonia nel 1989, quando il tasso di inflazione annua è salito intorno al 3.000%, eliminando così lo squilibrio monetario. Ma, finché tale squilibrio permane, il valore nominale dei beni richiesti è maggiore del valore nominale dei beni offerti. La liberalizzazione dei prezzi porta a un'«inflazione correttiva», che appunto corregge la discrepanza tra il valore nominale del flusso dei redditi e il valore nominale del flusso dei beni. Questa correzione è mostrata dall'impennata del prezzo da P_A a P_E . Per raggiungere l'equilibrio il valore nominale dei redditi (e quindi dei salari) deve crescere meno del valore nominale dei beni offerti. Perciò l'inflazione correttiva comporta una forte caduta dei salari reali. Un interessante studio sull'inflazione correttiva in Polonia e sulle sue cause si trova in Gomulka (1992).

In terzo luogo, a livello internazionale le economie pianificate operavano secondo un piano globale stabilito nell'ambito del Consiglio per la mutua assistenza economica (COMECON) e basato sul principio della divisione del lavoro. In altre parole, queste economie allocavano le risorse secondo le istruzioni di tale piano e non in base ai prezzi mondiali delle risorse stesse. La loro apertura ai mercati mondiali ha comportato alcuni costi di aggiustamento nel breve periodo e alcuni benefici nel lungo. Dato che la maggior parte delle aziende pubbliche usava i fattori produttivi senza considerare i prezzi relativi a livello mondiale (un buon esempio è quello dell'uso dell'energia) in seguito all'apertura dell'economia molte di queste aziende sarebbero fallite se non avessero provveduto subito a ristrutturarsi, iniziando a usare le risorse in modo razionale e tenendo conto della scarsità relativa, così come rivelata dai prezzi fissati nei mercati mondiali. Quindi, a lungo termine la liberalizzazione del commercio con l'estero, che implica l'eliminazione delle barriere non tariffarie e l'abbassamento dei dazi all'importazione, ha costretto i dirigenti delle imprese pubbliche a usare le risorse in modo razionale. Inoltre, una volta liberalizzati i prezzi, l'apertura al commercio internazionale ha reso più accesa la competizione sui mercati interni, che prima erano monopolistici, attraverso la concorrenza attuata da parte delle imprese straniere, obbligando le aziende pubbliche ad adottare processi produttivi più efficienti e a migliorare la qualità dei prodotti.

All'inizio della transizione le aziende pubbliche erano le unità economiche dominanti nell'economia polacca. Perciò la maggior parte del capitale fisico apparteneva allo Stato. Tutti gli economisti coinvolti nello sforzo di riforma erano convinti che passare alla proprietà privata dei mezzi di produzione fosse una condizione necessaria per la crescita a lungo termine. Ciò non sorprende, dato che i numerosi studi sugli aspetti empirici e teorici delle privatizzazioni mostrano inequivocabilmente prestazioni superiori da parte delle imprese a capitale privato nei paesi industrializzati. Questi studi si rifanno a Friedrich von Hayek (1945), che mette in luce in modo molto convincente la relazione tra il tipo di proprietà e la

crescita nel lungo periodo, mostrando come gli imprenditori privati riescano ad adattarsi più efficientemente ai cambiamenti, grazie al sistema di prezzi flessibili decentralizzato, rispetto a un pianificatore statale. Anche per queste ragioni, l'esigenza di una privatizzazione su vasta scala non è mai stata messa in dubbio dai riformisti polacchi.

Questi hanno dovuto cimentarsi con l'immane compito di privatizzare praticamente tutto lo stock di capitale fisico. Si trattava di un'operazione difficile per diverse ragioni. In primo luogo, un'impresa di tali dimensioni non aveva precedenti storici. In secondo luogo, la valutazione delle aziende pubbliche era problematica in quanto bisognava innanzitutto stabilire la giusta sequenza del processo di privatizzazione e, in particolare, se cominciare con la ristrutturazione per poi procedere alla vendita o viceversa. In terzo luogo, occorreva riflettere su come privatizzare e su quali conseguenze avrebbero potuto avere i diversi piani di privatizzazione sulla *governance* delle imprese. Cedere le azioni a investitori nazionali non era sempre possibile nel breve periodo, dato che l'inflazione correttiva aveva portato alla perdita di valore di quasi tutti i risparmi; venderle a stranieri, ammesso che fossero stati interessati alle imprese pubbliche polacche, incontrava troppe resistenze politiche. La maggior parte del capitale delle società pubbliche era stato accumulato durante il comunismo, favorendo il settore dei beni di investimento a spese di quello dei consumi. Chiaramente, la popolazione voleva essere compensata per i sacrifici sopportati per diversi decenni. Perciò in Polonia, come nelle altre economie dell'ECO ad eccezione dell'Ungheria, la proprietà dello stock del capitale industriale fu distribuita a tutti i cittadini, il che ha causato seri problemi di governo societario.

Il nocciolo della questione è che, se ogni cittadino detiene una piccola quota del capitale, nessuno riesce a controllare la maggioranza delle azioni e quindi a gestire le aziende privatizzate. In Polonia questo problema è stato risolto con l'istituzione dei Fondi di investimento nazionali (NFI, *Narodowe Fundusze Inwestycyjne*) con cui sono state gestite 512 medie e grandi aziende pubbliche propriamente dette o aziende pubbliche commercializzate. Ogni polacco maggiorenne ricevette un certificato azionario universale (*powszechnie świadectwo udziałowe*), che poi fu convertito in un'azione di uno qualsiasi dei 15 NFI². Una seria conseguenza delle difficoltà delle privatizzazioni a cui abbiamo accennato è stata che le aziende pubbliche non hanno potuto essere vendute da un giorno all'altro e quindi, per un certo periodo dopo il varo delle riforme, sono rimaste le principali unità produttive dell'economia polacca con cui i riformatori hanno dovuto confrontarsi.

In un'economia pianificata, anche nella versione riformata costituita dal socialismo di mercato, molte aziende pubbliche avevano vincoli di bilancio morbidi, vale a dire che il governo

² Il piano di privatizzazione di massa delle aziende pubbliche è stato forse la misura di riforma in cui la Polonia ha avuto meno successo rispetto agli altri paesi, dato che ci sono voluti quattro anni dall'inizio della transizione per promulgare una legge al riguardo e quasi sei anni per istituire i fondi di investimento nazionali. Non è questa la sede per discutere di quel piano che, per ragioni politiche, è stato portato avanti in modo molto graduale in Polonia e si è trascinato per più di un decennio. Questa lentezza può essere interpretata in diversi modi. Da una parte, se la privatizzazione di massa delle aziende pubbliche fosse stata attuata in fretta e in una sola volta, la performance dell'economia polacca sarebbe potuta essere anche più notevole. D'altra parte, ho l'impressione che, data la resistenza dei lavoratori, imporre alla popolazione la privatizzazione in breve tempo della maggioranza delle imprese pubbliche avrebbe potuto far saltare l'intero processo di transizione. Infine, come vedremo più avanti, le politiche di stabilizzazione adottate dal Governo Mazowiecki alla fine hanno costretto molti dirigenti pubblici a iniziare a ristrutturare le imprese.

permetteva loro di sostenere sistematicamente costi superiori ai ricavi ripianando le perdite. A livello centrale venivano semplicemente ridistribuiti i fondi generati dalle aziende redditizie a quelle in perdita, permettendo a queste ultime di sopravvivere nel lungo periodo. Naturalmente i vincoli di bilancio morbidi facevano sì che i dirigenti aziendali non dovessero preoccuparsi di usare le risorse in modo efficiente. Vista la situazione, l'imposizione di vincoli di bilancio rigidi (con ricavi totali maggiori o uguali ai costi totali) era una delle necessità più pressanti e urgenti per i riformatori, che intendevano farlo riducendo drasticamente le sovvenzioni alle aziende pubbliche. Se i loro dirigenti, sostenevano, si fossero persuasi che lo Stato non sarebbe più corso a salvarli se fossero incorsi in perdite, avrebbero cominciato a utilizzare le risorse in modo economicamente efficiente.

Il taglio dei sussidi alle aziende pubbliche era considerato uno strumento fondamentale non solo per imporre ai loro dirigenti una linea di condotta più attenta a economizzare, ma anche per rafforzare il bilancio pubblico una volta implementati i progetti di riforma. In precedenza la principale fonte di entrate fiscali era la tassa sul fatturato pagata dalle aziende pubbliche. La liberalizzazione del commercio e dei prezzi avrebbe causato, almeno temporaneamente, un calo nelle entrate delle aziende e quindi una notevole diminuzione del gettito fiscale. Inoltre, i riformatori intendevano introdurre l'indennità di disoccupazione e programmi di pre-pensionamento per i lavoratori licenziati, misure che avrebbero gravato molto sul bilancio. Quindi, nonostante il governo riformista avesse tagliato i sussidi alle aziende pubbliche e fosse riuscito a sospendere il servizio del debito estero, nel breve periodo si sarebbero comunque dovuti mettere in conto grossi deficit di bilancio. Dato che, all'inizio delle riforme, il settore bancario e quello finanziario non erano molto sviluppati, questi deficit avrebbero dovuto essere monetizzati. Cosicché, per tenere sotto controllo le pressioni inflazionistiche, il disavanzo pubblico doveva essere ridotto il più possibile.

Infine, un'eredità altrettanto importante dell'economia pianificata era l'assenza di un sistema di sicurezza sociale. Nei paesi dell'ECO non esisteva una vera e propria disoccupazione, nel senso che quasi tutti i lavoratori, se lo desideravano, avevano un posto fisso garantito nella stessa azienda per tutta la vita. In realtà le stime per la Polonia mostrano un'incidenza di disoccupazione nascosta (costituita dalla manodopera occupata in eccesso) pari ad almeno il 10% degli occupati. Inoltre le aziende fornivano ai lavoratori tutte le prestazioni sociali, ad esclusione della pensione. Perciò un compito importante dei riformatori era quello di spogliare le aziende degli *asset* legati alle prestazioni sociali dato che le imprese operanti sui mercati liberalizzati non potevano più permettersi di fornire questi servizi ai loro dipendenti. Cosa ancora più importante, il governo dovette costruire una rete di protezione sociale da zero. Questa rete si era resa necessaria perché le riforme avevano creato disoccupazione e fatto aumentare la povertà nel paese, almeno temporaneamente. Si rendeva indispensabile un sistema di protezione sociale che alleviasse efficacemente la povertà con interventi mirati e contribuisse a sostenere temporaneamente il reddito dei disoccupati.

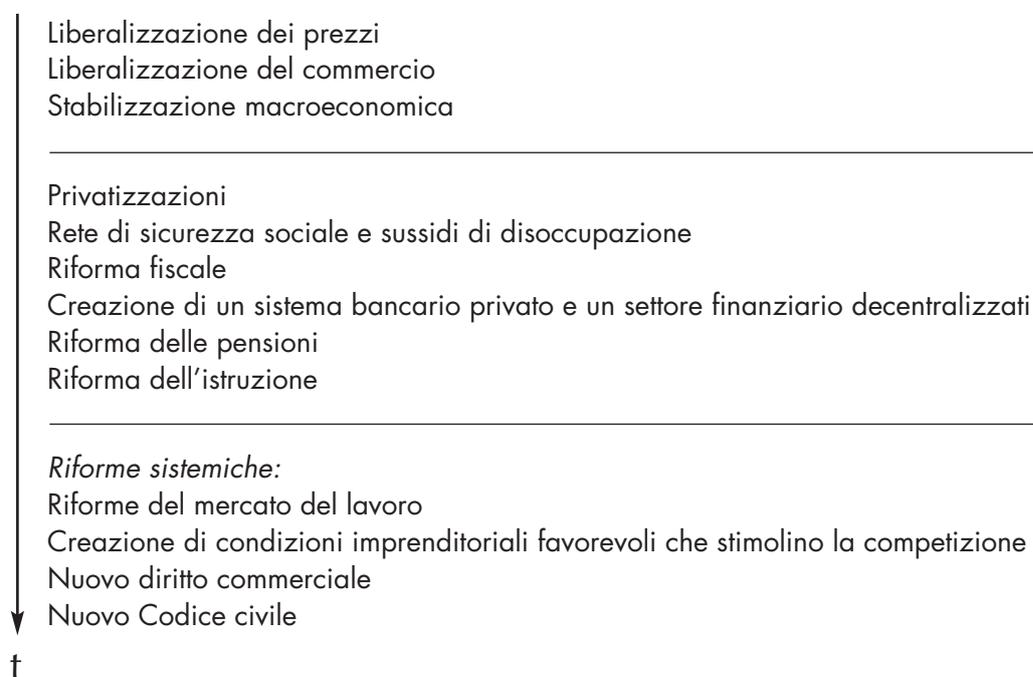
Il necessario sostegno al reddito dei disoccupati può fornire un esempio delle difficoltà incontrate per creare la rete di protezione sociale. Il sistema di sostegno sarebbe, infatti, do-

vuto essere gestito dagli uffici di collocamento, che esistevano già in epoca comunista ma che allora avevano la funzione di reperire i lavoratori necessari alle imprese, in un contesto in cui la richiesta di lavoro superava l'offerta e non esisteva disoccupazione vera e propria. Dopo l'avvio delle riforme, con i licenziamenti da parte delle aziende e la difficoltà di trovare un impiego per chi entrava nel mercato del lavoro, gli uffici di collocamento sono stati investiti essenzialmente di tre funzioni: gestire i sussidi di disoccupazione; fare da intermediari tra le offerte di lavoro e i disoccupati; implementare politiche attive per il lavoro. Quindi, non solo bisognava fornire agli uffici di collocamento le risorse necessarie per questi interventi, ma anche riqualificare il loro personale per renderlo all'altezza delle nuove funzioni. Un'altra misura necessaria per la costruzione di un'efficace rete di protezione sociale era l'eliminazione di molti sussidi non mirati, i più diffusi nell'economia pianificata.

Tassonomia e economia politica delle riforme

Come abbiamo visto nel paragrafo precedente, in Polonia i responsabili delle politiche di riforma hanno dovuto lottare su molti fronti. Dinnanzi alla necessità di attuare un vasto programma di riforme, può essere opportuno stabilire uno schema cronologico con i tempi di realizzazione delle varie misure³. Tale schema cronologico mostra che alcune riforme possono essere implementate immediatamente mentre altre riforme, in particolare di tipo sistemico, possono richiedere molto tempo (Grafico 7.6).

Grafico 7.6 - La sequenza delle riforme economiche nel contesto della transizione



³ Il primo paragrafo di questa sezione si rifà a Schaffer (1993).

La liberalizzazione dei prezzi e degli scambi commerciali con l'estero, nonché la stabilizzazione economica, sono misure che sostanzialmente possono essere attuate da un giorno all'altro, mentre riformare il mercato del lavoro o rendere il contesto esterno favorevole alle imprese può richiedere più di un decennio. Nel caso della Polonia, che aveva un'economia capitalistica in forma embrionale prima della Seconda guerra mondiale, lo sviluppo di un'infrastruttura legale che garantisse i diritti di proprietà e disciplinasse le attività commerciali si è rivelato un'operazione meno lunga e problematica di quanto non lo sia stata, per esempio, negli stati dell'ex Unione sovietica. Il motivo principale era, naturalmente, che in Polonia i legislatori potevano rifarsi alle leggi vigenti prima della Seconda guerra mondiale, cosa impossibile per i legislatori russi o ucraini. In ogni caso, è necessario procedere con grande lungimiranza e con un programma di lungo respiro per riformare un'economia pianificata e avviarla su un percorso di crescita sostenibile a lungo termine. Ciò perché bisogna mettere insieme tutti i pezzi di un puzzle complesso e in tempi diversi. A mio parere in Polonia i politici, indipendentemente dall'appartenenza partitica, e gli alti funzionari governativi hanno avuto l'ampio respiro e la lungimiranza necessarie.

È bene distinguere tra politiche di riforma «d'urto» (o «big bang») e «gradualiste» in un contesto di transizione. Se le prime tre riforme elencate nella tassonomia sono adottate contemporaneamente, allora si tratta di una «terapia d'urto», mentre se si attuano in momenti successivi il processo di riforma è considerato «graduale». La prima modalità è in genere usata per riforme con effetti complementari e che quindi sarebbe meglio attuare simultaneamente. Tuttavia nella vasta casistica delle riforme di politica economica, soprattutto in un contesto di transizione, esistono molti vincoli legati a considerazioni di fattibilità politica («vincoli ex ante») o di reversibilità delle riforme («vincoli ex post») che potrebbero rendere non realistica l'opzione «big bang» (si veda ad esempio Roland, 2002). I fautori della modalità gradualista sostengono l'opportunità politica di attuare, tra le varie riforme in cantiere, quella che prevedibilmente presenta il miglior rapporto costi-benefici per la popolazione. Costruendo sul successo di tale riforma sarà poi possibile attuarne altre.

Possiamo illustrare i pro e i contro dell'approccio gradualista prendendo come esempio la liberalizzazione dei prezzi e del commercio con l'estero. Se la prima riforma attuata riguarda la liberalizzazione dei prezzi, è probabile che scompaia la scarsità di beni e la popolazione si convinca che le riforme economiche portano benefici. Se invece la liberalizzazione dei prezzi è attuata contemporaneamente all'apertura al commercio internazionale (e per ragioni di bilancio pubblico si tagliano i sussidi alle imprese) molte aziende pubbliche rischiano di andare in perdita e trovarsi di fronte alla necessità di licenziare gran parte del personale. L'opinione pubblica potrebbe quindi opporsi a ulteriori riforme. Naturalmente il lato negativo nella liberalizzazione dei soli prezzi è che questi, anche una volta lasciati liberi di variare, potrebbero non riflettere realmente la scarsità relativa dei diversi beni perché le imprese non devono confrontarsi con i mercati mondiali. Inoltre, data la struttura altamente monopolistica dei mercati dei beni, la liberalizzazione dei prezzi potrebbe tradursi in grandi profitti per le imprese pubbliche, che quindi non sentirebbero molto la necessità di diventare più efficienti. Ricorrere a una «terapia d'urto», che combini la

liberalizzazione dei prezzi e degli scambi con l'estero, porterebbe a una maggiore efficienza dell'economia grazie alla complementarità degli effetti delle singole riforme.

I riformatori polacchi sono stati in un certo senso fortunati, in quanto l'ultimo governo comunista aveva lasciato che la situazione si deteriorasse a tal punto da rendere inevitabile l'introduzione simultanea di diverse riforme⁴. In altre parole, i riformatori non hanno avuto la possibilità di optare per una strategia di riforma graduale ma, a causa del disastroso status quo, sono stati costretti a ricorrere a una «terapia d'urto» per scongiurare l'iperinflazione, l'impoverimento di ampie fasce della popolazione e la completa dollarizzazione dell'economia. Inoltre il peggioramento della situazione aveva indebolito l'apparato statale, rendendolo incapace di opporre resistenza al piano d'azione rapido proposto dai riformatori. Ancora più importante rispetto all'introduzione di una serie di riforme radicali è la capacità di difenderle dalla crescente pressione sociale perché certe misure vengano revocate. E qui bisogna ricorrere a considerazioni geopolitiche per spiegare il successo del governo guidato da Tadeusz Mazowiecki: l'opinione pubblica lo considerava il primo governo polacco, in mezzo secolo, non dominato da una potenza straniera. Perciò ha dato praticamente carta bianca al primo governo post-comunista, non solo consentendogli di attuare le riforme ma lasciandogli abbastanza tempo perché avessero effetto. Questo periodo di tempo è stato essenziale perché le misure adottate riuscissero a far crescere il PIL, dopo una recessione di transizione molto breve (di soli due anni). La forte crescita del PIL dal 1993 fino alla crisi russa del 1998 ha persuaso i politici e la maggioranza della popolazione polacca a perseguire ulteriori riforme, che sono state poi attuate alla fine degli anni Novanta.

Una seconda ragione geopolitica che ha favorito gli sforzi riformisti in Polonia è stata la già richiamata identificazione con l'Europa occidentale del popolo polacco, che in maggioranza voleva aderire all'Unione Europea. Quindi qualsiasi governo polacco poteva presentare le riforme strutturali come misure necessarie per entrare in Europa, pur dichiarando di attuarle con riluttanza. Allo stesso tempo, il processo di ingresso della Polonia nell'UE ha contribuito a modernizzare rapidamente le sue strutture politiche, giuridiche e amministrative. Negli stati dell'ex Unione sovietica, che non avevano alcuna prospettiva di adesione all'Unione europea in tempi brevi, il processo di modernizzazione, che impone grandi costi a breve termine, appariva meno desiderabile e politicamente molto più difficile da attuare.

Un ultimo fattore da tenere in considerazione da un punto di vista di *political economy* è la presenza di una forte società civile in Polonia, anche sotto il comunismo. Un confronto tra la Russia e la Polonia è particolarmente istruttivo in tal senso. Nell'Unione sovietica ogni residuo di società civile era stato completamente distrutto durante le campagne di indu-

⁴ Schaffer (1993) afferma che i politici polacchi potevano scegliere se procedere prima alla stabilizzazione e poi alla liberalizzazione dell'economia o se attuare le due misure simultaneamente. Allo stesso tempo sottolinea che il Governo Mazowiecki "si trovava di fronte a una crisi. I prezzi stavano crescendo a tassi vicini all'iperinflazione (...). Il deficit di bilancio era aumentato a dismisura nella prima metà dell'anno, raggiungendo circa il 15% del PIL. La produzione stava crollando e il costo dei salari e del lavoro aveva raggiunto livelli insostenibili. Le riserve valutarie erano pericolosamente basse, la scarsità di beni e le code all'ordine del giorno". Di fronte a questo scenario drammatico riesce difficile credere che il governo guidato da Solidarność potesse davvero scegliere tra un programma di riforme graduali o un programma «d'urto».

strializzazione e collettivizzazione negli anni Trenta e nel periodo del Grande Terrore del biennio 1936-1938. Alla fine degli anni Trenta la società russa era completamente «atomizzata» e nessuna attività sociale era più consentita al di fuori del partito comunista. Nella Polonia comunista c'erano invece due potenti organizzazioni sociali al di fuori del partito comunista: la Chiesa cattolica e Solidarność. Entrambe hanno difeso i valori civili durante la dittatura comunista, valori che erano completamente assenti nell'Unione sovietica. Alcuni autori spiegano la conquista dello Stato da parte degli oligarchi in Russia con questa mancanza di valori civili nella società in generale. Il fatto che gli oligarchi russi abbiano assunto il controllo delle leve del potere statale per i propri fini privati ha avuto ripercussioni politiche, in quanto non ha reso possibile l'attuazione di un programma di riforme ampio e coerente. In Polonia, invece, l'esistenza di valori civili ha impedito l'emergere di una classe oligarchica, rendendo possibile il varo di riforme profonde e coerenti. Roland (2002) sostiene in modo convincente che per comprendere appieno i successi e gli insuccessi delle politiche di riforma non basta analizzare il mix delle misure di politica economica su cui si fondano, ma occorre inserirle nel più ampio contesto storico.

7.4 LE POLITICHE DI RIFORMA DEL GOVERNO MAZOWIECKI

Il programma misura per misura

In un memorandum trasmesso alle Istituzioni di Bretton Woods nel settembre 1989, il governo polacco descriveva il suo programma di riforma in termini generali, affermando che intendeva "trasformare l'economia polacca in un'economia di mercato, convertendo la struttura della proprietà in quella caratteristica delle economie industriali avanzate". Il programma si basava su tre ingredienti (Governo della Polonia, 1989):

1. stabilizzazione monetaria e stabilizzazione dei prezzi;
2. risanamento strutturale;
3. sostegno economico da parte delle istituzioni internazionali e riduzione del debito estero.

Per quanto riguarda il primo punto, le riforme vertevano soprattutto sulla stabilizzazione macroeconomica, ma come vedremo miravano anche a indirizzare la condotta microeconomica dei dirigenti delle aziende pubbliche.

Uno degli elementi più importanti del programma di stabilizzazione era la liberalizzazione dei prezzi. Nell'agosto 1989 il nuovo governo aveva già liberalizzato i prezzi dei prodotti alimentari. Nel gennaio 1990 era stato eliminato, con poche eccezioni, il controllo dei prezzi. Nel gennaio 1991 i prezzi determinati liberamente erano il 100% dei prezzi alla produzione nel settore agricolo, l'88% dei prezzi alla produzione nel settore industriale e l'83% dei prezzi al consumo. Mentre erano ancora prezzi amministrati quelli di alcolici, elettricità, gas, riscaldamento, acqua calda, case popolari in affitto, servizi postali e teleco-

municazioni, servizi ferroviari e trasporti su strada. I riformatori polacchi, insieme agli esperti dell'FMI, prevedevano un aumento dell'indice dei prezzi al consumo del 45% nel gennaio del 1990 e del 94% per l'intero anno. Le previsioni si sono dimostrate molto lontane dalla realtà, dato che nel solo gennaio 1990 i prezzi al consumo aumentarono dell'80% e nell'intero 1990 di circa il 250%. Questa maggiore inflazione correttiva ha comportato una caduta dei salari reali molto più forte del previsto: nel 1990 i salari reali nel settore industriale sono diminuiti tra il 25% e il 32% (esistono pareri diversi tra gli esperti del settore sulla reale entità del loro calo). Inoltre, questo alto livello di inflazione correttiva ha determinato una contrazione della liquidità per l'economia nella prima metà del 1990.

La carenza di liquidità è sorta anche perché il governo, in collaborazione con la Banca nazionale polacca, ha optato per una politica monetaria molto restrittiva, limitando l'espansione del credito interno. Uno scopo dichiarato di questa politica monetaria era raggiungere tassi di interesse reali positivi, per invogliare imprese e famiglie a mantenere nella valuta nazionale almeno i risparmi accumulati a partire dal gennaio 1990. Dal momento che l'inflazione fu molto maggiore del previsto, l'espansione del credito nominale prestabilita portò a un eccessivo calo dei bilanci monetari reali (Gomułka, 1992). Il governo, consapevole del pericolo di riaccendere l'inflazione, non era disposto ad alzare gli obiettivi di espansione del credito, il che provocò una stretta creditizia poco dopo l'inizio delle riforme nel gennaio 1990. Messo sotto forte pressione da parte dei dirigenti delle aziende pubbliche e dai rappresentanti di Solidarność, il governo in parte cedette e accrebbe l'espansione del credito nella seconda metà del 1990.

Un terzo obiettivo importante della strategia di stabilizzazione era quello di riprendere il controllo del bilancio dello Stato, che il governo precedente aveva perso nel 1989. Lo strumento principale in questo ambito è stato il vasto taglio dei sussidi alle imprese pubbliche, scesi dal 15% del 1989 al 6% del 1990, e ulteriormente ridotti l'anno successivo. Inoltre le esenzioni fiscali per le imprese sono state quasi totalmente eliminate nel primo anno delle riforme. Benché l'obiettivo principale della politica di bilancio fosse di ridurre il deficit, con il taglio dei sussidi si voleva anche «dare una sferzata» ai manager delle aziende pubbliche, spingendoli a perseguire la massimizzazione del profitto e il massimo contenimento dei costi. Come vedremo più avanti questo obiettivo secondario è stato raggiunto solo dopo molto tempo. A causa del fortissimo calo dei salari reali le imprese pubbliche in realtà hanno avuto profitti straordinari nella prima metà del 1990, il che ha portato a un grande gettito fiscale e a un saldo di bilancio positivo per il semestre. Nella seconda metà dell'anno, la carenza di liquidità ha iniziato a far scendere le entrate fiscali derivanti dalle aziende pubbliche, portando a un deficit di bilancio. Come accennato nella sezione sulle condizioni iniziali delle riforme, la mancanza di un settore finanziario sviluppato fa sì che i disavanzi pubblici debbano essere monetizzati, ed è esattamente ciò che dovette fare il governo polacco, contribuendo all'aumento delle pressioni inflazionistiche.

Un altro elemento importante del programma di stabilizzazione è stata l'imposizione di un tasso di cambio unificato, basato sul tasso del mercato nero: 9.500 zloty per 1 dollaro USA.

Già prima dell'inizio della strategia del «big bang», il Governo Mazowiecki aveva eliminato gli ultimi residui del monopolio statale nel commercio internazionale. A gennaio 1990 il mercato interno fu brutalmente esposto alla concorrenza delle importazioni allorché, da un giorno all'altro, furono eliminate le restrizioni non tariffarie (licenze di importazione). Inoltre, i dazi all'importazione furono fissati a livelli bassi e rimosse le tasse e la maggior parte delle restrizioni alle esportazioni. Alcuni autori ritengono che il tasso di cambio stabilito fosse molto al di sotto del valore di equilibrio e che tale sottovalutazione possa in parte spiegare la stabilità del tasso di cambio nominale nel 1990 a dispetto della persistente inflazione. I riformatori erano determinati a mantenere il tasso di cambio nominale fisso il più a lungo possibile, in quanto poteva servire come un'importante ancora nominale contro l'inflazione⁵.

Un'ulteriore ragione per mantenere il tasso di cambio sottovalutato all'inizio delle riforme era quella di proteggere i produttori nazionali e favorire le esportazioni. L'imposizione del tasso di cambio unificato al livello sopra indicato ha infatti favorito le esportazioni e limitato le importazioni nel 1990, portando a un ampio surplus commerciale e a un forte accumulo di riserve valutarie. Questa buona performance dei conti con l'estero, tuttavia, non è durata a lungo, soprattutto a causa dell'apprezzamento del tasso di cambio reale e di tre difficoltà che hanno dovuto affrontare le imprese polacche. In primo luogo, l'Unione sovietica iniziò a utilizzare i prezzi internazionali in tutte le transazioni del COMECON e insistette per regolare i saldi in essere in valuta forte. Oltre a subire questo shock dei costi, le aziende pubbliche polacche perdettero i loro fornitori e clienti in Unione sovietica, dato che l'economia sovietica praticamente smise di funzionare nel 1990 e 1991. Anche se quel crollo del commercio all'interno del COMECON ha agevolato il riorientamento delle aziende pubbliche polacche verso i mercati occidentali, almeno inizialmente ha comportato un notevole calo nei proventi delle esportazioni. Il secondo shock - in questo caso davvero esogeno - fu determinato dalla riunificazione della Germania nel luglio 1990, che portò al crollo completo della produzione industriale nella Germania dell'Est. Così, come nel caso dell'Unione sovietica, le aziende pubbliche polacche persero i propri tradizionali fornitori e clienti tedesco-orientali. Un terzo fattore che colpì negativamente la performance commerciale della Polonia fu l'atteggiamento protezionistico della Comunità europea, che impediva di effettuare esportazioni esenti da dazi soprattutto in quei settori in cui il paese aveva una posizione di vantaggio (prodotti agricoli e prodotti manifatturieri a bassa specializzazione). A causa di questi tre ostacoli e del grande apprezzamento del tasso di cambio reale non sorprende che il surplus commerciale del 1990 si trasformò in un deficit commerciale nel 1991. Il peggioramento del commercio con l'estero mise il governo sotto una fortissima pressione perché svalutasse lo zloty. Visto che il cambio nominale serviva come ancora per i piani di stabilizzazione, i responsabili delle politiche economiche erano riluttanti a cedere alle pressioni. Solo nel maggio 1991 lo zloty venne svalutato per la prima volta.

⁵ Per comprendere meglio questo concetto, consideriamo che, poiché il livello di inflazione dipende sia dai prezzi internazionali dei beni importati dall'estero sia da quelli dei beni interni, una svalutazione nominale ha come effetto un aumento dei prezzi dei beni importati e quindi pure del livello generale dei prezzi.

Il quinto elemento importante del programma di stabilizzazione è stata la politica dei redditi basata sull'imposizione fiscale, anche se si tratta di una definizione un po' impropria in quanto questa politica comportava una sovraimposta sugli stipendi cresciuti oltre una certa soglia, stabilita ogni anno per decreto dal Consiglio dei ministri. In genere una politica dei redditi condotta tramite l'imposizione fiscale si fonda sulla seguente relazione, ricavabile formalmente se si assume che i prezzi sono fissati con un *mark up* costante sul costo del lavoro:

variazione % dei prezzi = variazione % dei salari – variazione % della produttività del lavoro.

Finché la variazione percentuale dei salari non supera la variazione percentuale della produttività del lavoro i prezzi non aumentano, mentre quando i salari crescono meno della produttività del lavoro i prezzi calano. Quando si instaura una spirale salari-prezzi che, come nel caso della Polonia, provoca una drammatica inflazione, uno strumento diretto per tagliare il legame tra la crescita dei salari e l'inflazione è quello di assicurarsi che la parte destra dell'equazione sia negativa. Per fare ciò i riformatori polacchi hanno adottato misure piuttosto dure correndo il rischio di generare divisioni sociali: le imprese sono state autorizzate ad aumentare i salari nella misura del 30% dell'aumento dei prezzi al dettaglio nel gennaio 1990 e nella misura del 20% negli anni successivi. Superati questi tetti, scattava una tassazione marginale del 200% se il superamento della soglia non andava oltre i tre punti percentuali e del 500% se l'infrazione era maggiore. La ragione di «fattori correttivi» così duri (bassi) e di aliquote fiscali così alte era collegata alla paura che una politica monetaria restrittiva non fosse sufficiente a rompere la spirale prezzi-salari nella Polonia del 1989. Si è poi visto che, in presenza di un'inflazione correttiva molto maggiore del previsto e in assenza di una modifica del tasso di espansione creditizia prestabilito, i bilanci monetari reali si sono contratti più di quanto ci si aspettasse e le aziende pubbliche non sono state in grado di dare grandi aumenti di stipendio al personale. Così, nella prima metà del 1990 la maggior parte delle aziende era ben lontana dal tetto massimo di crescita degli stipendi e praticamente non pagò alcuna penalità. Col leggero rilassamento della politica monetaria nella seconda metà del 1990, la liquidità della maggior parte delle aziende pubbliche migliorò e molte di loro raggiunsero il tetto degli aumenti salariali in novembre e dicembre dello stesso anno. Tuttavia all'inizio del 1991 il crollo del commercio con il COMECON e delle forniture di energia da parte dell'Unione sovietica (che ora dovevano essere pagate in valuta forte) peggiorarono i saldi finanziari delle aziende pubbliche, rendendo impossibile la concessione di aumenti salariali. La politica dei redditi tramite l'imposizione fiscale si è rivelata quindi un'arma spuntata contro le pressioni inflazionistiche.

I cinque elementi del programma di stabilizzazione bloccarono la corsa dell'inflazione in Polonia, che scese a livelli relativamente tollerabili, ma non la eliminarono del tutto. Per diversi anni, infatti, le aspettative e le pressioni inflazionistiche hanno inciso sul livello dei prezzi. Praticamente ci sono voluti dieci anni per portare i tassi di inflazione annui ai livelli prevalenti nei paesi dell'OCSE. Nonostante ciò, complessivamente, questa parte del programma di riforma può essere considerata un successo, poiché è riuscita comunque a mantenere l'inflazione su un sentiero decrescente, scongiurando il pericolo di una sua nuova

accelerazione e consentendo di riprendere il controllo del bilancio pubblico. Il programma di stabilizzazione comprendeva anche la liberalizzazione dei prezzi e degli scambi commerciali con l'estero. Entrambe misure che hanno avuto successo dato che, praticamente da un giorno all'altro, i mercati dei beni sono tornati in equilibrio e sono scomparse situazioni di scarsità in cui la domanda era sistematicamente superiore all'offerta. La liberalizzazione del commercio con l'estero è stato il principale canale attraverso cui i produttori nazionali sono stati sottoposti alla pressione della concorrenza, ma soprattutto ha spinto le imprese a riorientare, in brevissimo tempo, gran parte delle loro transazioni commerciali verso aree con valuta forte.

Riguardo al secondo punto del programma di riforma le misure di risanamento strutturale proposte, che prevedevano la rapida privatizzazione delle aziende pubbliche e la riforma del sistema fiscale entro un breve periodo di tempo, non erano molto realistiche, almeno per quanto riguarda la privatizzazione. Erano più una dichiarazione di intenti che un piano d'azione concreto. In effetti, ci fu una rapida privatizzazione dei negozi al dettaglio, ma la crescita dell'occupazione nel settore privato fu trainata soprattutto da ciò che Schaffer (1993) chiama «privatizzazione della crescita». La stragrande maggioranza dei nuovi posti di lavoro venne creata dalle nuove imprese private. Ad esempio Konings et al. (1996) mostrano che nel 1991 le nuove imprese private operanti nel settore manifatturiero furono responsabili del 20% dei nuovi posti di lavoro, anche se la loro quota sul totale degli occupati era solo del 4%. Quella che Schaffer definisce «privatizzazione vera e propria», vale a dire la privatizzazione delle grandi imprese pubbliche, è stata estremamente lenta, il che ha portato i politici a rivedere le strategie di privatizzazione. La legge sulla privatizzazione in larga scala, nella sua forma definitiva, fu approvata dal Sejm solo nell'aprile 1993.

Per il terzo punto del programma «d'urto» è stato fondamentale il sostegno da parte delle istituzioni di Bretton Woods e dei governi dei paesi dell'OCSE. Questo sostegno aveva due pilastri. In primo luogo, l'FMI e l'OCSE hanno fornito un fondo di stabilizzazione di 2 miliardi di dollari (metà ciascuno). Dato il basso livello delle riserve in valuta estera, il fondo di stabilizzazione era ritenuto necessario dal governo polacco e dall'FMI per difendere lo zloty da eventuali attacchi speculativi. Con questo cospicuo fondo a disposizione, il governo era credibile nella difesa dello zloty e non si verificò alcun attacco, per cui non ci fu alcuna necessità di utilizzare il fondo. Il secondo pilastro è stata la cancellazione di parte del debito estero della Polonia. Il governo polacco chiese all'FMI di facilitare i negoziati, con l'obiettivo di annullare il 50% del debito verso i creditori internazionali pubblici. Nel marzo 1991 fu raggiunto un accordo che prevedeva la cancellazione del 50% di debiti per 30 miliardi di dollari. Per quanto riguarda il restante debito estero, successivamente fu raggiunto un accordo simile con i creditori privati. Le cancellazioni del debito estero sono state di vitale importanza per il bilancio pubblico, perché hanno evitato che il pagamento degli interessi portasse il deficit fuori controllo. Infine, un prestito di 500 milioni di dollari fornito dalla Banca Mondiale per il risanamento strutturale è stato un importante sostegno finanziario, soprattutto per il miglioramento di tutte le infrastrutture pubbliche.

La svolta nel comportamento delle nuove aziende private e delle aziende pubbliche

Le riforme economiche avviate nel gennaio del 1990 dal governo guidato da Solidarność avevano il chiaro intento, dal punto di vista macroeconomico, di rimuovere i pesanti squilibri e fermare l'esplosione dell'inflazione. Il gruppo dei riformatori era dell'opinione che non vi fosse alcuna necessità di interventi microeconomici sulle singole aziende; le politiche macroeconomiche attuate che incidevano direttamente sulle aziende pubbliche, come il taglio dei sussidi, l'introduzione della possibilità di bancarotta e l'istituzione di tassi di interesse reali positivi, avrebbero prodotto la giusta struttura di incentivi per i manager. I riformatori erano anche convinti che gli imprenditori che avevano portato avanti un'attività privata nel contesto dell'economia pianificata, e che avevano dovuto misurarsi con tutti i freni imposti dalla burocrazia statale, una volta rimossi i vincoli irrazionali della pianificazione centralizzata sarebbero state in grado di far prosperare la loro impresa. Era chiaro anche che la transizione a un'economia di mercato avrebbe comportato una riallocazione su vasta scala della manodopera: se si voleva ridurre al minimo le tensioni sociali legate a questa transizione, bisognava mettere in piedi, contemporaneamente alle riforme, una rete di sicurezza sociale che garantisse un sostegno al reddito per i lavoratori temporaneamente disoccupati. Ci soffermeremo ora su due dei soggetti economici al centro di questa transizione e sul loro comportamento, partendo dalle nuove aziende private.

Il nuovo settore privato si mostrò di gran lunga il più dinamico nella creazione di nuovi posti di lavoro. Konings et al. (1996) mostrano, utilizzando alcune analisi econometriche, che nel 1991 le nuove aziende private avevano un tasso di crescita netto dell'occupazione molto superiore a quello delle aziende pubbliche e delle società privatizzate. Grazie a questa maggiore capacità di creare occupazione e grazie al consistente ingresso di nuove aziende sul mercato, dopo che il programma di riforme aveva eliminato tutte le barriere all'ingresso, l'occupazione nel settore privato decollò. Il successo delle nuove imprese private aveva radici storiche, ma era anche strettamente legato alla «terapia d'urto» applicata dal gennaio del 1990. In Polonia l'imprenditoria privata era stata legalizzata negli ultimi anni del regime comunista, quando furono introdotte riforme parziali (il socialismo di mercato) dell'economia pianificata⁶. Anche i conflitti politici dei primi anni Ottanta avevano convinto molte persone a cercare fortuna al di fuori del settore statale e queste persone avevano imparato a fare gli imprenditori ancora prima delle riforme.

Nel socialismo di mercato, però, il settore privato doveva fare i conti con la scarsità di alcuni beni tipica dell'economia pianificata, le restrizioni agli scambi nel commercio con l'estero e la normativa asfissiante. Dopo le misure macroeconomiche della «terapia d'urto», invece, il potenziale di questi imprenditori fu libero di realizzarsi. Un impulso importante venne in particolare dalla liberalizzazione delle importazioni e dalla convertibilità della valuta. L'economia pianificata aveva lasciato scoperte molte nicchie di mercato, dove ora po-

⁶ In Cecoslovacchia e in Germania Est l'imprenditoria privata era inesistente: in Cecoslovacchia perché dopo la repressione della «Primavera di Praga», nel 1968, non era stata realizzata nessuna riforma del sistema economico, mentre la Germania Est, essendo sulla «linea del fronte» del Patto di Varsavia, aveva sempre portato avanti una rigida applicazione del modello sovietico, fino al 1985, quando in Unione sovietica salì al potere Gorbaciov dando inizio alla *perestrojka*.

tevano inserirsi gli imprenditori privati. La liberalizzazione delle importazioni contribuì innanzitutto allo sviluppo del commercio all'ingrosso e al dettaglio, ma produsse benefici (anche se non nell'immediato) anche per l'industria e i servizi. Naturalmente non tutte le attività private sopravvissero alla liberalizzazione (non sopravvissero in particolare quelle che si limitavano a sfruttare le distorsioni dell'economia pianificata), ma gli imprenditori esperti, che avevano imparato il mestiere nelle difficili condizioni degli anni Ottanta, e i nuovi entrati a partire dal 1990 riuscirono a mettere in piedi attività redditizie, andando a riempire tutte le nicchie di mercato lasciate libere dall'economia pianificata.

Nel 1990-1991 le privatizzazioni vere e proprie non erano ancora partite e le aziende pubbliche rimanevano quindi gli operatori principali. Perché il programma di riforme potesse effettivamente funzionare era fondamentale che i manager delle aziende pubbliche cominciassero ad adeguare il loro comportamento al nuovo contesto macroeconomico (Pinto et al., 1993). Alcune aziende pubbliche scelsero di essere quotate, una misura concepita come un primo passo verso la privatizzazione⁷. La principale differenza fra le aziende pubbliche non quotate e quelle quotate, sulla carta, aveva a che fare con la *corporate governance*: le prime avevano un consiglio dei lavoratori che prendeva tutte le decisioni importanti in materia di personale e investimenti, mentre nelle società quotate il consiglio dei lavoratori era abolito e sostituito da un comitato di supervisione di sei membri (quattro nominati dal ministero delle Privatizzazioni e due dai dipendenti). Nelle aziende pubbliche ben gestite, tuttavia, il potere *de facto* era già passato nelle mani dei manager, cosa spiegabile con la relativa carenza di capacità manageriali in Polonia e con la paura di un aumento della disoccupazione. Perciò le aziende pubbliche vere e proprie e le aziende pubbliche quotate possono essere considerate come un'unica categoria.

Nel primo anno di riforme l'aggiustamento delle aziende pubbliche fu relativamente contenuto. Con «aggiustamento» qui intendo un uso più efficiente delle risorse, anche attraverso l'espulsione della manodopera in eccesso, un utilizzo dei fattori di produzione attento ai costi, l'imposizione di vincoli severi sul bilancio dell'azienda e una «ristrutturazione profonda». La ristrutturazione profonda implica, ad esempio, la ricerca di nuovi mercati, lo sviluppo di nuove linee di prodotto, l'abbandono di attività poco redditizie e la dismissione di beni dell'azienda.

Le ragioni dell'inerzia osservata nel 1990 e nella prima metà del 1991 sono molteplici. La prima è che molte aziende pubbliche avevano conti in dollari e la forte svalutazione dello zloty nel gennaio del 1991 incrementò il valore di questi conti. La seconda è che fino alla metà del 1991 le aziende pubbliche pagavano i fattori della produzione importati dall'Unione sovietica in rubli e non in valuta forte: di fatto, quindi, la loro produzione era sovvenzionata. La terza è che le banche commerciali (sostanzialmente derivazioni regionali della Banca centrale) erano scarsamente controllate e spesso prestavano denaro alle aziende pubbliche senza valutarne la sostenibilità economica. La quarta è che l'inflazione correttiva, più consistente del previsto, aveva drasticamente ridotto il costo reale dei salari. La quinta

⁷ Un'azienda pubblica quotata era sottoposta al controllo diretto del ministero e doveva essere privatizzata nel giro di due anni. Considerando che nel 1990 le aziende pubbliche quotate godevano di benefici fiscali rispetto alle altre, molti manager chiesero la quotazione. Quando questi vantaggi fiscali sparirono, l'entusiasmo per la quotazione precipitò.

è che le aziende pubbliche in attivo erano disposte a garantire credito commerciale alle aziende pubbliche in passivo. Tutti questi fattori, tuttavia, erano temporanei e nella prima metà del 1991 erano già venuti meno. Il rigido contesto macroeconomico imposto dalla «terapia d'urto», in ogni caso, non forzò un cambiamento nel comportamento di molti manager di aziende pubbliche, perché davano per scontato che il governo sarebbe venuto in soccorso della loro azienda se questa si fosse trovata in difficoltà, come era consuetudine fare in passato. Uno dei grandi successi del gruppo che realizzò le riforme fu quello di non cedere mai alle pressioni crescenti dei manager e dei lavoratori delle aziende in crisi per un ammorbidimento della linea del non intervento in caso di dissesto di un'impresa. Nessuno dei primi tre governi nella Polonia post-comunista ha mai ceduto di un centimetro su questo terreno. Alla fine i manager delle aziende pubbliche si resero conto che non c'era speranza che il governo venisse loro in soccorso e che dovevano contare solo sulle loro risorse.

Pinto et al. (1993) mettono in risalto come la performance delle aziende pubbliche fu in realtà molto eterogenea. In certi settori industriali, definiti in modo molto preciso, alcune aziende si sono impegnate in una «ristrutturazione profonda» e nei primi due anni di transizione hanno realizzato profitti. In altri settori, invece, le aziende pubbliche non hanno effettuato nessuna ristrutturazione e si sono ritrovate in difficoltà finanziarie. Questa eterogeneità di risultati all'interno dello stesso settore sembra indicare che le forze di mercato ebbero un impatto sulle aziende: quelle che partivano da condizioni iniziali migliori e che avevano manager più bravi se la cavarono meglio. L'imposizione di un sistema dei prezzi razionale, con la liberalizzazione delle importazioni, provocò un'impennata dei prezzi alla produzione maggiore nel caso dell'industria pesante che nel caso dell'industria leggera: le aziende pubbliche che operavano nel settore dell'industria pesante, quindi, praticavano prezzi più distanti da quelli internazionali. Le condizioni iniziali, in sostanza rappresentarono un ingrediente importante per la redditività di un'attività produttiva dopo l'introduzione delle riforme. Le aziende pubbliche che se la cavarono meglio disponevano anche di manager più abili per quello che riguardava la commercializzazione e la vendita di prodotti. Queste aziende procedettero anche a drastiche riduzioni della forza lavoro, che consentì loro di migliorare la produttività. Nelle aziende pubbliche la remunerazione dei manager non era legata ai profitti, ma era definita come un multiplo del salario medio dei dipendenti. Nonostante l'assenza di incentivi diretti, molti manager erano fortemente motivati e si impegnarono a fondo per migliorare la situazione della loro impresa: una delle ragioni di questo impegno era la prospettiva di grandi guadagni al momento della privatizzazione, acquistando azioni della loro stessa società a prezzi inferiori a quelli di mercato; un altro motivo, altrettanto importante, era che facendo un buon lavoro, anche se non remunerato in maniera adeguata, avrebbero avuto speranze di rimanere al loro posto dopo la privatizzazione, o comunque la buona reputazione guadagnata avrebbe consentito loro di trovare facilmente un lavoro da dirigenti, data la scarsità di talenti manageriali in Polonia.

La conclusione di queste considerazioni è che le politiche di stabilizzazione macroeconomica, unite alla liberalizzazione delle importazioni, hanno finito per imporre rigidi vincoli di bilancio e un uso razionale delle risorse, una volta che i manager delle aziende pubbliche si convinsero che dallo Stato non sarebbe arrivato nessun aiuto. In altre parole, avviando po-

litiche di stabilizzazione macroeconomica e rimanendo fedele agli obiettivi prestabiliti, nonostante le fortissime pressioni sociali, alla fine il governo ottenne l'obiettivo di modificare il comportamento microeconomico delle aziende pubbliche. Modificare la struttura proprietaria dell'industria, pur essendo un obiettivo importante nel medio termine, non era vitale nell'immediato. La crescita del PIL nel 1992 fu legata alla crescita della produzione industriale, che avvenne grazie all'ingresso e all'espansione di nuove imprese, ma anche grazie anche al fatto che molte delle aziende pubbliche migliorarono in modo eccezionale il loro rendimento. Fu questa crescita del PIL che convinse l'opinione pubblica polacca a sostenere ulteriori riforme economiche. Rovelli e Zaiceva (2011) confermano questa tesi mostrando, con una semplice analisi econometrica, che la Polonia e la Repubblica Ceca sono gli unici due paesi della transizione in cui i sondaggi dello *European Barometer* registrano mediamente una valutazione positiva rispetto ai cambiamenti economici degli anni Novanta.

7.5 LE QUATTRO RIFORME TARGATE 1999

Una sanità più efficiente e controllata dai cittadini

La riforma sanitaria del 1999 ha avuto tre caratteristiche principali. La prima è collegata ai metodi di finanziamento: sulla falsariga delle *Krankenkassen* tedesche, furono istituite aziende sanitarie regionali, finanziate da una sovrainposta nazionale sull'assistenza sanitaria; queste aziende si occupano di acquistare servizi sanitari da medici e ospedali; in aggiunta, lo Stato fornisce finanziamenti per servizi sanitari, in particolare le cure di alta specialistica, come ad esempio la cardiocirurgia; come terza fonte di finanziamento, la riforma prevede pagamenti da parte dei pazienti per quei servizi non coperti dalle aziende sanitarie regionali, ad esempio la chirurgia plastica. La seconda caratteristica riguarda la decentralizzazione dell'amministrazione sanitaria: le decisioni vennero delegate alle province (*powiat*) invece che alle regioni (*województwo*), come succedeva prima. Lo scopo di questa decentralizzazione era avvicinare i servizi sanitari alla società, perché consente ai residenti di una provincia di votare per le autorità locali responsabili delle decisioni sui loro servizi sanitari. La terza caratteristica della riforma è l'indipendenza di tutte le strutture sanitarie, particolarmente rilevante dal punto di vista finanziario, dato che i fornitori dei servizi sanitari in questo modo possono prendere decisioni autonome sui loro bilanci e ricevono uno status giuridico che li rende indipendenti dalla normativa sulle leggi di bilancio pubblico. Si è trattato quindi di una riforma modernizzatrice importante, che ha cercato di dare basi solide al sistema di finanziamento della sanità, di garantire maggiore autonomia alle strutture sanitarie e di coinvolgere maggiormente i cittadini nella gestione a livello locale del sistema⁸.

⁸ Queste buone intenzioni non si sono tradotte tutte in servizi sanitari di buona qualità, forse anche a causa delle tante modifiche a cui fu sottoposta la riforma, tali da indurre alcuni ricercatori a parlare di un suo svuotamento. È una valutazione probabilmente eccessiva, ma se c'è una riforma che è stata adottata con poca convinzione è proprio la riforma sanitaria. Durante il primo decennio del nuovo secolo ci sono state forti lamentele per la scarsa qualità delle cure sanitarie, le lunghe liste di attesa, gli stipendi inadeguati e i carichi di lavoro eccessivi per medici e infermieri. Il governo di Donald Tusk ha quindi deciso di promulgare una nuova riforma della sanità nel 2011, incentrata soprattutto su una maggiore presenza dei privati. È ancora troppo presto per dire se questi tentativi di riforma produrranno un miglioramento del sistema sanitario polacco.

Le amministrazioni territoriali si fanno in tre

La riforma amministrativa, anch'essa del 1999, ha introdotto tre livelli di governo locale: la regione (*województwo*), la provincia (*powiat*) e il comune (*gmina*). Le province erano state abolite nel 1975 dal regime comunista e venivano in questo modo reintrodotte, mentre le 49 regioni esistenti prima della riforma furono accorpate e ridotte a 16. La riduzione del numero delle regioni ebbe lo scopo di creare aree economicamente sostenibili. Contemporaneamente, nelle nuove regioni allargate, furono dati maggiori poteri agli organi di autogoverno a spese del presidente della regione (il *voivod*), con lo scopo di renderle più democratiche. Lo stesso obiettivo fu alla base della reintroduzione delle province. In sostanza, la riforma amministrativa ha creato strutture più efficienti ma anche più democratiche nella pubblica amministrazione.

La nuova istruzione migliora le competenze degli studenti

Prima della riforma dell'istruzione, la Polonia aveva il seguente sistema scolastico: un ciclo primario generale di 8 anni e un ciclo secondario con due indirizzi, un percorso generale (liceo) della durata di 4 anni o un percorso professionale che poteva durare 3 (scuola professionale di base) o 5 anni (scuola professionale secondaria). Questa selezione precoce degli alunni in due indirizzi era considerata negativamente dai riformatori, che modificarono il sistema in questo modo: una scuola primaria generale di 6 anni, un triennio di scuola secondaria inferiore uguale per tutti (ginnasio) e quindi la scelta fra un percorso di studi accademico (scuola secondaria generale) e uno professionale (scuola secondaria professionale). I riformatori si aspettavano che questa nuova configurazione avrebbe portato a un miglioramento del rendimento medio degli studenti. Furono modernizzati anche i programmi scolastici per preparare gli alunni alle professioni di un'economia basata sulla conoscenza.

Gli studenti polacchi di quindici anni hanno preso parte ai test PISA dell'OCSE nel 2000, 2003, 2006 e 2009. Particolarmente interessante è la comparazione dei punteggi ottenuti dalla coorte del 2000 e da quella del 2009, dato che i ragazzi del primo gruppo avevano studiato nel sistema scolastico precedente alla riforma, mentre i ragazzi del secondo gruppo avevano cominciato gli studi quando la riforma era entrata in vigore. Nel 2000 il punteggio medio nel test di lettura e comprensione di un testo era di 479, al di sotto della media OCSE, mentre nel 2009 era di 500, al di sopra della media OCSE (OCSE, 2010c). Il miglioramento del punteggio medio è stato merito non tanto della categoria degli *high performer*, che ha registrato un incremento limitato dei punteggi, ma dalla riduzione, molto significativa dal punto di vista statistico, della percentuale di *low performer* (definiti come gli studenti con un livello di competenza inferiore a 2), scesa dal 23,2% del 2000 al 15,0% del 2009⁹: in questa classifica la Polonia nel 2009 si trovava meglio posizionata della media OCSE (18,1%) e aveva la nona percentuale di *low performer* più bassa del mondo, 7 posizioni avanti all'Ungheria, il primo tra i paesi in transizione dopo la Polonia, e 16 posizioni avanti all'Italia, che quell'anno aveva registrato una percentuale di *low performer* intorno al 21%.

⁹ I livelli di competenza al di sotto del 2 sono 1a e 1b. Citiamo la definizione così come è fornita in OCSE (2010d, p. 8).

Inoltre, tra il 2003, quando la riforma interessava ancora solo una minoranza degli studenti, e il 2009 i risultati del test di matematica sono migliorati di 5 punti, da 490 a 495, portando la Polonia più vicina alla media OCSE di 499 punti.

Questi miglioramenti non consentono di stabilire con certezza un rapporto di causa-effetto tra la riforma scolastica e i risultati ottenuti degli studenti polacchi. Lo studio realizzato per la Banca Mondiale da Jakubowski et al. (2010) cerca di appurarlo confrontando la coorte di studenti sottoposti al test PISA nel 2006 con la coorte del 2000, suddividendole al loro interno fra studenti che nel sistema scolastico precedente alla riforma probabilmente avrebbero scelto di frequentare una scuola professionale e studenti che probabilmente avrebbero scelto di frequentare il corso di studi generale. L'obiettivo è di capire se quegli studenti, che con il vecchio sistema avrebbero frequentato una scuola professionale, avessero tratto beneficio dal fatto di seguire per un anno in più il corso di studi generale. Lo studio ha dimostrato che questo anno in più ha avuto un impatto positivo e significativo sul rendimento, perché gli studenti che probabilmente avrebbero scelto di frequentare la scuola professionale prima della riforma hanno registrato miglioramenti più accentuati degli altri. Lo studio non fornisce indicazioni sugli effetti complessivi della riforma sul rendimento medio degli studenti, ma si limita al più ad appurare l'impatto che ha avuto su quel sottoinsieme. Visto che lo scopo principale della riforma era proprio posticipare di un anno la decisione sul percorso di studi da seguire, sembra che l'obiettivo di determinare almeno in parte il miglioramento del rendimento degli studenti che prima della riforma avrebbero iniziato un anno prima le scuole professionali, sia stato raggiunto. In ogni caso, è indiscutibile che questa riforma abbia prodotto risultati incoraggianti e probabilmente, fra tutte le modernizzazioni, è stata quella che ha avuto gli effetti maggiormente positivi sulla crescita.

Previdenza basata su contribuiti ed età di pensionamento

Negli anni Novanta la Polonia aveva un sistema pensionistico ereditato dall'epoca comunista. A causa delle tendenze demografiche, ma anche a causa di privilegi speciali garantiti a certe categorie di lavoratori, il sistema si trovava, come in molti paesi, in gravi difficoltà finanziarie che andavano affrontate. Chłon et al. (2000) calcolavano che nel 2020 il sistema pensionistico, in assenza di riforme, sarebbe arrivato a generare un disavanzo annuo pari al 4% del PIL, insostenibile nel lungo periodo. Il sistema delle pensioni di vecchiaia andava quindi urgentemente riformato. Già dall'inizio degli anni Novanta si era sviluppato un vivace dibattito sul modo in cui cambiare il sistema. Alla fine prevalse la convinzione che si dovesse introdurre un sistema completamente nuovo e il Governo Buzek, guidato da Solidarność, formulò un radicale piano di riforma che fu approvato dal parlamento. Vale la pena sottolineare che erano stati i governi precedenti, con il partito post-comunista come principale partner delle coalizioni che li sostenevano, a gettare le basi della riforma. La legge sul sistema di sicurezza sociale e la legge sulle pensioni entrarono in vigore il 1° gennaio 1999.

Il nuovo sistema pensionistico è stato concepito come un sistema a più pilastri. Il primo pilastro continua a basarsi sul principio retributivo, mentre il secondo viene finanziato attra-

verso l'accantonamento di fondi. Per i lavoratori nati dal 1949 in poi sono obbligatori entrambi. L'adesione al terzo pilastro a capitalizzazione è volontaria. I due pilastri obbligatori sono basati sul principio della contribuzione definita, vale a dire che le pensioni sono collegate ai contributi accumulati nel corso della vita, i cui rendimenti sono basati sui ritorni finanziari (secondo pilastro, a capitalizzazione) o sulla crescita della busta paga (primo pilastro). Quando la riforma venne promulgata, i contributi previdenziali rappresentavano il 19,52% del salario lordo, versato in parti uguali dal dipendente e dal datore di lavoro. I contributi sono raccolti centralmente dall'Istituto sociale di sicurezza (ZUS) e registrati su conti individuali per entrambi i pilastri. Al momento in cui è stata varata la riforma, due terzi dei contributi erano destinati al primo pilastro e un terzo al secondo pilastro.

Dal punto di vista del futuro pensionato, la riforma ha assolto a due scopi: prima di tutto garantisce trattamenti pensionistici equi da un punto di vista attuariale, perché strettamente collegati ai contributi versati da ogni singolo individuo, cosa che non succedeva con il vecchio sistema. In secondo luogo diversifica il rischio, dal momento che il primo pilastro è legato all'evoluzione del mercato del lavoro e gli altri due ai mercati dei capitali. Il tasso di rendimento del primo pilastro è legato al tasso di crescita della busta paga, mentre il tasso di rendimento del secondo e del terzo è legato al tasso di rendimento degli investimenti finanziari. Dati empirici mostrano che questi due rendimenti non sono strettamente correlati, perciò i contributi versati alle due forme pensionistiche comportano una diversificazione del rischio. Dal punto di vista del governo, la riforma ha creato un sistema sostenibile, con una spesa in rapporto al PIL inferiore rispetto a prima. Questa sostenibilità del nuovo sistema pensionistico era basata sulla sua neutralità futura, vale a dire sul fatto che in un futuro non troppo lontano il valore attualizzato dei trattamenti pensionistici equivarrà al valore attualizzato dei contributi.

L'implementazione del nuovo sistema pensionistico ha comportato un incremento dell'età effettiva di pensionamento di 5 anni circa. Negli anni Novanta, l'età media di pensionamento era di circa 55 anni per le donne e 59 per gli uomini. Esistevano numerosissime possibilità di pensionamento anticipato e questi privilegi non furono toccati dalla riforma. Nel nuovo sistema i lavoratori non possono andare in pensione prima dell'età di pensionamento nominale, che è di 60 anni per le donne e 65 per gli uomini. Andare in pensione prima per i lavoratori coperti dal nuovo sistema è impossibile, per ragioni sia giuridiche che economiche. Le somme percepite per chi va in pensione prima del tempo sarebbero molto basse, perché sono calcolate, con criteri attuariali, in base all'età di pensionamento. La popolazione in generale era favorevole al nuovo sistema previdenziale, perciò implicitamente ha accettato la nuova età di pensionamento. Si trattava soprattutto di giovani e quindi poco preoccupati del problema della pensione. I nati prima del 1949 non erano toccati dai cambiamenti e quindi non si sono opposti. Inizialmente i risparmi per la previdenza pubblica furono nulli, perché i lavoratori più anziani potevano legalmente andare in pensione presto e non dovevano sostenere il costo economico del nuovo sistema. Ora che l'aumento dell'età pensionabile è diventato effettivo, i risparmi si sono fatti consistenti, intorno all'1% del PIL.

Per evitare proteste, la legge di riforma delle pensioni fu accompagnata da regole speciali per determinate tipologie di lavoratori, che poterono contare su generosi meccanismi di pensionamento anticipato, onerosi per il sistema previdenziale, ma politicamente difficili da eliminare. Ci sono voluti quasi dieci anni per risolvere questo problema: alla fine del 2008 il Sejm finalmente ha approvato la legge sui pre-pensionamenti, che ha eliminato quasi interamente le varie tipologie di pensione anticipata, consentite ormai solo in casi molto particolari e sulla base di decisioni esclusivamente di ordine medico. Il numero delle casistiche di pensionamento anticipato si è ridotto a circa un decimo. Inoltre, dopo la riforma il pre-pensionamento è stato vincolato al versamento di contributi aggiuntivi da parte del datore di lavoro. I meccanismi di pre-pensionamento furono lasciati in vigore solo per fasce d'età specifiche e hanno coperto esclusivamente quei lavoratori che avevano cominciato a lavorare in condizioni particolari prima del 1999. La legge sui pensionamenti anticipati è considerata generalmente il risultato più importante del primo Governo Tusk, nella legislatura 2007-2011¹⁰.

Le quattro riforme brevemente descritte sono state modernizzazioni vitali per mantenere il paese su una traiettoria di crescita sostenuta. Alcuni dei difetti dei provvedimenti iniziali furono successivamente appianati dal primo Governo Tusk. Le quattro grandi riforme furono promulgate e applicate durante il mandato di un governo riformatore, che aveva le sue radici nel movimento di Solidarność. Bisogna però rendere giustizia anche a quei governi che io definisco «neutrali rispetto alle riforme», perché spesso è stato durante il loro mandato che si sono gettate le basi per le leggi applicate poi dai governi riformatori. Per esempio, la riforma delle pensioni era stata vivacemente dibattuta durante i tre esecutivi di sinistra che hanno preceduto il Governo Buzek: senza questo dibattito, sarebbe stato difficile approvare la riforma. La continuità delle idee di riforma economica, trasversali agli schieramenti politici e che si sono tradotte in un'ampia gamma di provvedimenti, aggiustati poi poco a poco negli anni successivi, è il fattore che più di ogni altro spiega la sorprendente crescita dell'economia polacca.

7.6 IL MERCATO DEL LAVORO: UN LUNGO E LENTO CAMMINO

Come accennato nell'introduzione, se c'è un'area dove la Polonia ha ottenuto risultati oggettivamente poco soddisfacenti è il mercato del lavoro, almeno fino al momento dell'ingresso nell'UE, quando il tasso di disoccupazione è sceso e l'occupazione è salita rapidamente (Grafici 7.3 e 7.4). Sul fronte occupazionale, la principale sfida a lungo termine per i governanti polacchi era collegata all'ingresso a pieno titolo della Polonia nell'UE. L'adesione all'Unione Europea ha generato opportunità e sfide per la Polonia nel campo del mercato del lavoro. Quando un paese ha prospettive certe di entrare nell'UE, i flussi degli investimenti esteri diretti diventano costanti e consistenti, e creano occupazione. Questa creazione di posti di lavoro è tanto più accentuata quanto più alto è il livello di forma-

¹⁰ La riforma delle pensioni ha subito un grave rovescio quando il personale delle forze di sicurezza (esercito, polizia, ecc.) è stato escluso dal nuovo sistema, nel 2002; lo stesso è successo con i minatori nel 2005. Originariamente, nel 1999, la riforma interessava entrambi questi gruppi. Il secondo Governo Tusk sta cercando di annullare queste costose modifiche, ma è un'impresa politicamente spinosa e per nulla agevole.

zione della forza lavoro. Far parte del mercato unico consente in teoria la libera circolazione dei lavoratori e questo spesso alleggerisce le pressioni demografiche sul mercato del lavoro interno. L'emigrazione, però, rischia di produrre anche una «fuga di cervelli», privando il nuovo paese membro di quelle componenti della forza lavoro che rivestono un'importanza fondamentale per la crescita della produttività. Tuttavia, la sfida principale legata all'appartenenza all'Unione Europea consiste nel fare in modo che il mercato del lavoro diventi competitivo in senso generale. Se pensiamo alla competitività dal lato della domanda, questo significa che le istituzioni del mercato del lavoro, la normativa in generale e il sistema tributario devono tutti essere disegnati in modo tale da incoraggiare le imprese a creare occupazione. Dal lato dell'offerta, le riforme devono puntare almeno su due aspetti per garantire che la forza lavoro del nuovo paese membro sia competitiva con quella del resto dell'Unione: come prima cosa bisogna potenziare il livello di formazione della forza lavoro, in linea con la domanda delle aziende nazionali, ma anche delle aziende multinazionali, se il paese vuole ritagliarsi un ruolo accettabile nella catena produttiva internazionale; in secondo luogo, il sistema di sicurezza sociale dev'essere strutturato in modo da sostenere chi ha veramente bisogno di aiuto e allo stesso tempo garantire che i lavoratori siano incentivati a preferire il lavoro alla disoccupazione e all'inattività.

Per cambiare il comportamento di lavoratori e aziende ci vuole tempo e la Polonia, come gran parte dei nuovi stati membri della UE, ha impiegato quasi un decennio, prima di entrare nella UE, a migliorare la performance del suo mercato del lavoro attraverso le riforme. Le autorità polacche dovettero gestire queste riforme in modo tale da assicurare una transizione il meno traumatica possibile da un'economia chiusa ai mercati mondiali a un'economia integrata nei mercati mondiali (e in particolare nei mercati comunitari). L'ingresso nell'UE sembra aver dato una spinta all'occupazione e aver ridotto la disoccupazione, ma questa spinta è avvenuta solo perché la Polonia è riuscita, almeno in parte, a ristrutturare la sua economia e a riallocare la manodopera da aziende e settori in declino ad aziende e settori in espansione, aumentando la produttività del lavoro in modo genuino e non solo attraverso espulsioni della manodopera (Rutkowski, 2007). È il caso di sottolineare anche che gli anni successivi all'ingresso furono anni di boom economico a livello mondiale, e questo rende difficile isolare gli effetti sull'occupazione della sola adesione all'Unione Europea.

Giovani emarginati e disoccupati di lunga durata

È possibile analizzare i tassi di partecipazione alla forza lavoro, i tassi di occupazione e quelli di disoccupazione e l'incidenza della disoccupazione di lungo periodo in Polonia mettendoli a confronto con le medie dell'UE-15. Usiamo quattro date (1998, 2001, 2004 e 2007) per la nostra analisi e disaggreghiamo questi dati per genere, educazione ed età¹¹.

¹¹. La popolazione in età lavorativa (PEL; sulla carta, le donne tra i 15 e i 60 e gli uomini tra i 15 e i 65 anni), può essere scomposta in tre condizioni: occupazione (O), disoccupazione (D) e inattività (I). La forza lavoro (FL) equivale alla somma di quelli che hanno un lavoro e di quelli che vogliono averlo, ma non ce l'hanno e lo cercano: $FL = O + D$. Il tasso di partecipazione corrisponde quindi a FL/PEL , il tasso di occupazione a O/PEL e il tasso di disoccupazione a D/FL . Il disoccupato di lungo periodo (DLP) è un lavoratore che si trova senza un impiego da oltre un anno; l'incidenza della disoccupazione di lungo periodo è la percentuale dei disoccupati di lungo periodo sul totale dei disoccupati: DLP/D .

I tassi di partecipazione alla forza lavoro in Polonia sono più bassi di quelli dell'UE-15. La ragione di ciò è una minore partecipazione dei lavoratori giovani (15-24 anni) e anziani (55-64 anni). Tra il 1998 e il 2007 il tasso di partecipazione dei giovani si è mantenuto relativamente costante intorno al 10%, contro una media dell'UE-15 del 35%, mentre per i lavoratori più anziani il tasso è del 32% contro il 49% dell'UE-15. La differenza è significativa soprattutto per le persone con un livello di istruzione più basso (scuola materna, elementare, media), che in Polonia, durante l'intervallo preso in esame, è calato dal 38% al 29%, mentre nel caso dell'UE-15 è salito dal 55% al 59%. Il basso tasso di partecipazione dei giovani si può spiegare con una serie di fattori: maggiore incidenza del lavoro nero fra i giovani, indisponibilità dei giovani con basso livello di qualifica a entrare nel mercato del lavoro, maggiore lunghezza degli studi o scarsità relativa di opportunità di impiego part-time. Molti lavoratori più anziani con basso livello di istruzione trovano particolarmente difficile adeguarsi alle nuove condizioni e rischiano di diventare «lavoratori scoraggiati» e uscire dal mercato del lavoro.

Il tasso di occupazione complessivo in Polonia è sceso costantemente, dal 75% del 1989 al 55% del 2003 (Grafico 7.3). Questa forte tendenza al ribasso è strettamente legata alla massiccia espulsione di manodopera. In seguito alla crisi russa del 1998, le imprese decisero di ridurre fortemente la quantità di lavoratori improduttivi. Che a essere stati eliminati siano stati i dipendenti improduttivi lo si può dedurre dal forte incremento del salario medio reale nel 1999, l'anno seguente la crisi russa (Grafico 7.2). Dopo l'ingresso nell'UE, il tasso di occupazione ha cominciato a salire costantemente, fino allo scoppio della crisi finanziaria che ha bloccato questa tendenza al rialzo. Il basso livello dei tassi di occupazione in Polonia è influenzato soprattutto dal basso livello di occupazione dei lavoratori più anziani e di quelli meno istruiti. Per i lavoratori più anziani il tasso di occupazione è inferiore di circa 10 punti percentuali alla media dell'UE-15, dove raggiunge il 40% circa. I lavoratori con minor livello di istruzione fanno molta più fatica a trovare un impiego in Polonia (e in tutti gli altri nuovi paesi membri) che nell'UE-15. Nel periodo preso in esame, il tasso di occupazione per questa categoria di lavoratori in Polonia era intorno al 30%, circa 20 punti percentuali in meno della media dell'UE-15.

Il tasso di disoccupazione in Polonia, per gran parte del periodo considerato, è stato molto più alto che nelle altre economie dell'Europa centrale e orientale e nell'UE-15. Scomponendo i dati per genere non si riscontrano differenze significative. Il calo del tasso di disoccupazione, che ha avuto un'accelerazione negli anni successivi all'ingresso nell'Unione Europea, può essere spiegato con l'emigrazione, ma anche con un forte incremento delle assunzioni. L'incidenza della disoccupazione di lungo periodo in Polonia fin dalla fine degli anni Novanta si è attestata intorno al 50% del totale, circa 10 punti percentuali in più rispetto alla media dell'UE-15, segno di quanto sia difficile per un disoccupato in Polonia trovare un impiego.

Riassumendo, i lavoratori giovani e anziani meno qualificati abbandonano il mercato del lavoro in misura molto più accentuata che nel resto dell'UE-15. Questo fenomeno può essere spiegato dall'incapacità o indisponibilità di questi lavoratori ad adattarsi alle nuove condi-

zioni del mercato del lavoro durante il processo di transizione. I lavoratori più anziani e i lavoratori con basso livello di istruzione che rimangono sul mercato del lavoro trovano meno opportunità di impiego rispetto a quelli residenti nei paesi dell'UE-15. La fascia di età più colpita dalla disoccupazione sono i giovani, come nell'UE-15, ma in Polonia il tasso di disoccupazione giovanile è molto più alto; i governi che si sono succeduti in Polonia hanno promosso politiche attive rivolte ai giovani per combattere questo fenomeno: una valutazione rigorosa di questi programmi, per quanto ho potuto appurare, non è ancora stata intrapresa. Per concludere, la disoccupazione di lungo periodo in Polonia è un fenomeno più grave che altrove. Più avanti vedremo quali misure sono state prese dalle autorità polacche per venire incontro alle difficoltà incontrate dai «gruppi problematici» (lavoratori anziani e lavoratori con basso livello di istruzione).

Sussidi di disoccupazione che incoraggiano a lavorare

Gli studiosi dei mercati del lavoro nei nuovi paesi membri spesso hanno opinioni contrastanti sulla flessibilità reale di quei mercati. Mentre Boeri e Garibaldi (2006) sostengono che gli ordinamenti del mercato del lavoro nei nuovi paesi membri sono improntati a una relativa flessibilità, Rutkowski (2007) è del parere che nel primo decennio del secolo questi paesi avevano ancora un mercato del lavoro rigido. Queste valutazioni contraddittorie sono dovute al fatto che gli autori usano parametri differenti per le diverse comparazioni. Boeri e Garibaldi mettono a confronto gli ordinamenti dei mercati del lavoro dei nuovi paesi membri con quelli dell'UE-15, mentre Rutkowski è dell'idea che l'unico parametro di riferimento efficace sia il mercato del lavoro dei paesi anglosassoni. La mia opinione è che la preferenza di Rutkowski sia influenzata dall'ideologia più che dai fatti, perché in un'ottica di lungo periodo la superiorità del flessibilissimo mercato del lavoro dei paesi anglosassoni è tutta da dimostrare. Inoltre, la normativa del lavoro per i paesi che vogliono entrare nell'Unione dev'essere vista nel quadro della Carta sociale europea e delle politiche comunitarie di protezione e inclusione sociale. Appare quindi più plausibile mettere a confronto gli ordinamenti dei mercati del lavoro dei nuovi stati membri che hanno un impatto sulla flessibilità con gli ordinamenti prevalenti nell'UE-15. Un modo ragionevole per analizzare la riforma del mercato del lavoro consiste nel dividere la valutazione tra fattori che esercitano un'influenza principalmente sulla domanda di manodopera e fattori che esercitano un'influenza principalmente sull'offerta di manodopera.

Per quanto riguarda la domanda di manodopera, abbiamo tenuto conto di tre elementi: le tutele legali contro il licenziamento, il ruolo dei sindacati nella contrattazione collettiva e il cuneo fiscale sul lavoro. L'indice complessivo delle tutele legali contro il licenziamento elaborato dai ricercatori dell'OCSE è un indice composito ponderato costituito da tre indici distinti, relativi ai contratti a tempo indeterminato, ai contratti a tempo determinato e ai licenziamenti collettivi. Il valore dell'indice relativo ai contratti a tempo indeterminato in Polonia è leggermente inferiore rispetto alla media dell'UE-15, mentre per i contratti a tempo determinato è notevolmente più basso. La Polonia si colloca al di sopra della media dell'UE-15 solo nel caso dell'indice relativo ai licenziamenti collettivi. Considerando che i contratti a tempo determinato

in Polonia coprono circa un quarto dell'occupazione complessiva e che i licenziamenti collettivi sono rari, dal punto di vista delle tutele contro il licenziamento il mercato del lavoro polacco evidenzia una flessibilità maggiore rispetto all'UE-15. Riferimenti statistici importanti per quanto riguarda la contrattazione collettiva sono il tasso di sindacalizzazione e il tasso di copertura sindacale; in entrambi i casi la Polonia ha percentuali molto inferiori a quelle dell'UE-15: nel 2006 il tasso di sindacalizzazione in Polonia era del 16%, contro il 39% dell'UE-15. In Polonia l'influenza dei sindacati ha avuto un tracollo e non è necessariamente uno sviluppo positivo¹². Il tasso di copertura sindacale, che indica la percentuale di lavoratori interessati da un contratto collettivo, in Polonia è molto più basso che nell'UE-15 (35% contro 81% nel 2006). Anche sotto questo aspetto, quindi, il mercato del lavoro polacco appare molto più flessibile di quelli dell'UE-15. Infine, la tassazione implicita¹³ sul lavoro in Polonia è un po' più bassa che nell'UE-15. Riassumendo, per quanto riguarda la domanda, le riforme hanno reso il mercato del lavoro polacco più flessibile di quelli dei vecchi paesi membri.

Passando ai fattori che influenzano l'offerta di lavoro, ne prenderemo in esame tre: i sussidi di disoccupazione, i sussidi di non occupazione (come le pensioni anticipate e le pensioni di invalidità) e l'evoluzione della disuguaglianza dei salari tra la prima e la seconda fase della transizione.

In Polonia il sistema dei sussidi di disoccupazione era stato rivoluzionato nel corso degli anni Novanta. Queste modifiche spesso furono dettate da esigenze di bilancio, considerando il forte aumento della disoccupazione, ma anche da una sempre maggiore consapevolezza degli effetti disincentivanti di un sistema di sussidi di disoccupazione eccessivamente generoso: le modifiche legislative miravano anche a indurre i disoccupati a impegnarsi di più per cercare e accettare un lavoro. All'inizio della transizione, i sussidi di disoccupazione in Polonia erano collegati allo stipendio e non prevedevano né limiti di tempo né requisiti come l'aver già lavorato in precedenza: la conseguenza di ciò era un'inondazione di domande di sussidio agli uffici di collocamento. Nel giro di un anno, la durata dei sussidi di disoccupazione fu limitata a dodici mesi e fu introdotto il requisito dell'aver già lavorato in passato. Nel dicembre del 1994 fu eliminato l'ancoraggio dei sussidi allo stipendio e fu introdotta una somma uguale per tutti, pari al 36% della retribuzione media¹⁴. Nel giro di pochi anni, quindi, il governo polacco ha rivisto radicalmente aspetti importanti del sistema dei sussidi di disoccupazione, tenendo conto delle esigenze di bilancio e della necessità di stimolare i disoccupati a cercare un lavoro. Il livello dei sussidi è diventato meno generoso rispetto alla media dei paesi dell'UE-15: specialmente per i disoccupati di lungo periodo il

¹² L'idea che l'impatto principale dei sindacati all'interno di un'azienda, di un settore industriale o di un'economia sia la «distruzione di occupazione» non è condivisa da tutti gli studiosi del fenomeno. Applicando i concetti di «defezione» e «protesta» di Albert Hirschman, alcuni economisti sostengono che i sindacati possono dare espressione alla «protesta» dei lavoratori per inefficienze che riscontrano nella produzione e nell'organizzazione di un'azienda, e dunque l'esistenza dei sindacati può finire per incrementare l'efficienza del mercato del lavoro. Altri ricercatori hanno messo in evidenza gli elevati costi di transazione che comporterebbe una contrattazione individuale nelle grandi aziende, costi che ovviamente si riducono se ci sono dei sindacati.

¹³ La tassazione implicita sul lavoro dipendente è definita come la somma di tutte le tasse dirette e indirette e di tutti i contributi sociali a carico del lavoratore e del datore di lavoro sul reddito da lavoro dipendente, divisa per la retribuzione totale dei lavoratori dipendenti che lavorano nel territorio al lordo di imposte e contributi.

¹⁴ Quelli che non avevano lavorato in precedenza avevano diritto a un sussidio prossimo al salario minimo.

sostegno al reddito ora è molto limitato e spesso esiste solo sulla carta, essendo erogato da amministrazioni comunali a corto di fondi. È evidente quindi che il sistema dei sussidi di disoccupazione così come è configurato attualmente in Polonia crea pochi disincentivi alla ricerca di un lavoro.

Come abbiamo visto, i tassi di attività e di occupazione dei lavoratori più anziani e meno qualificati sono sempre rimasti bassi, dall'inizio degli anni Novanta fino al 2007. Le autorità polacche hanno guidato attivamente i lavoratori più anziani verso l'uscita dalla forza lavoro introducendo un ventaglio di misure che ha incentivato questi lavoratori ad andare in pensione molto prima dell'età di pensionamento legale. Negli anni Novanta le pensioni di invalidità e disabilità hanno rappresentato la principale misura di sostegno al reddito per questa categoria di lavoratori. La comparazione internazionale mostra che, mentre negli anni Novanta la percentuale di lavoratori con inabilità al lavoro era più o meno equivalente a quella negli altri paesi OCSE, nel 1999 182 persone ogni 1.000 nella fascia d'età 45-54 anni percepivano una pensione di invalidità, contro la media OCSE di 73 ogni 1.000.

La riforma delle pensioni promulgata nel 1999 ha ridotto le domande di nuove pensioni di disabilità, ma con il deterioramento della situazione economica in quello stesso anno, quella riduzione del flusso di nuove pensioni di disabilità fu interamente compensata dall'incremento delle richieste di pre-pensionamento, in maggioranza avanzate dai disoccupati ancora in età lavorativa. La scelta di spendere di più per mandare in pensione anticipatamente i lavoratori disoccupati fu deliberata per «disattivare» una fetta sostanziale di senza lavoro: nel 2003-2004 il 40% dei disoccupati tra i 55 e i 64 anni di età ottenne una pensione anticipata, contro il 19% e l'11%, rispettivamente, per le fasce d'età 45-54 e 15-44 anni. Dal momento che tali pensionamenti anticipati furono considerati politiche passive del lavoro, vennero messi a carico del Fondo per il lavoro. Nel 1997 il 6,4% delle spese del Fondo erano destinate alle pensioni anticipate; nel 1999 la percentuale aveva già raggiunto il 20,3% e nel 2004 era arrivata al 47,2%. L'incremento della spesa per i pensionamenti anticipati permise sì di estromettere dalla forza lavoro i lavoratori più anziani, ma sottrasse fondi alle politiche attive del lavoro. Solo le riforme varate dal Governo Tusk nel 2008, di cui abbiamo già parlato, hanno eliminato quasi interamente questo tipo di pensioni.

Garantendo un forte sostegno al reddito dei lavoratori più anziani che avessero abbandonato il mercato del lavoro, i governi polacchi incoraggiarono esplicitamente tale ritiro. In un periodo di forte crescita economica poteva anche esserci domanda per una parte di questi lavoratori e una politica di pre-pensionamenti troppo generosa rischiava, da un certo punto di vista, di ridurre eccessivamente la forza lavoro e risultare molto inefficiente nel medio termine. D'altra parte, come già affermato, da un punto di vista politico e sociale il forte ridimensionamento della forza lavoro in un periodo di riduzione prolungata e su ampia scala della manodopera forse era il solo modo possibile per garantire la coesione sociale. La «disattivazione» dei lavoratori più anziani o di quei lavoratori che non erano in grado di adattarsi alle nuove condizioni del mercato del lavoro creò un *trade-off* di vasta portata per le autorità polacche: da un lato la «disattivazione», in una fase di ampio esubero di manodo-

pera, era una necessità, per evitare disordini sociali; dall'altro lato, una volta «disattivati» i lavoratori non sarebbero stati facilmente «riattivabili» nel momento in cui la domanda di lavoro fosse tornata a crescere, come è avvenuto negli anni 2004-2007, quando l'economia mondiale sperimentò una rapida espansione. Cogliere la giusta quantità di lavoratori da «disattivare» e non andare oltre quel livello era un compito difficile e i governi polacchi non sono riusciti a trovare una soluzione soddisfacente tale rebus.

Il successo della riforma dell'istruzione può essere riscontrato anche osservando l'impatto avuto sul ventaglio salariale. Quando vigeva il sistema dell'economia pianificata, quel ventaglio in Polonia era compresso e l'investimento nello studio non garantiva di conseguire un significativo ritorno economico. Per capire ciò analizziamo l'evoluzione del *range* dei salari in Polonia in confronto con la struttura dei livelli salariali di Francia e Stati Uniti (Tabella 7.1). Per la Polonia si osserva un drastico incremento del rapporto fra 9° e 1° decile della distribuzione retributiva e un incremento relativamente contenuto del rapporto fra salario mediano e 1° decile tra il 1992 e il 2006.

**Tabella 7.1 - Ora l'istruzione rende di più
(Distribuzione del reddito da lavoro, valori % e rapporti salariali)**

		1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006
Francia	Incidenza								
	dei redditi bassi*	n.d.							
	5° decile/1° decile	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	n.d.
	9° decile/1° decile	3,2	3,1	3,1	3,1	3,0	3,0	3,0	n.d.
	9° decile/5° decile	2,0	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	n.d.
Polonia	Incidenza								
	dei redditi bassi*	14,3	17,6	18,4	18,8	n.d.	22,1	23,5	n.d.
	5° decile/1° decile	1,6	1,7	1,8	1,8	n.d.	2,0	2,0	n.d.
	9° decile/1° decile	2,9	3,4	3,5	3,5	n.d.	4,1	4,2	n.d.
	9° decile/5° decile	1,8	2,0	2,0	2,0	n.d.	2,1	2,2	n.d.
Stati Uniti	Incidenza								
	dei redditi bassi*	23,2	25,1	25,1	24,5	24,7	23,5	23,9	24,2
	5° decile/1° decile	2,1	2,1	2,1	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1
	9° decile/1° decile	4,4	4,5	4,6	4,5	4,5	4,7	4,8	4,8
	9° decile/5° decile	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3

* Percentuale della popolazione con un salario inferiore ai due terzi di quello del lavoratore mediano.

Fonte: elaborazioni su dati OCSE.

Quest'ultimo dato è significativo, perché indica che il forte aumento della disuguaglianza salariale è stato originato prevalentemente dall'allargamento dei divari nella parte superiore della distribuzione: i lavoratori ad alta qualifica, in pratica, hanno ottenuto un ritorno eco-

nomico maggiore per le competenze possedute. Colpisce anche l'incremento dell'incidenza dei lavoratori con bassa retribuzione, che nel 2004 sono arrivati a rappresentare circa un quarto di tutti gli occupati, allineando la Polonia ai livelli degli Stati Uniti, uno dei paesi dell'OCSE con la percentuale più alta di lavoratori a bassa remunerazione. Gli Stati Uniti hanno anche uno dei mercati del lavoro più flessibili di tutto il mondo industrializzato, con una distribuzione salariale durante gli anni Novanta e i primi anni del nuovo secolo considerata relativamente diseguale. Al momento dell'ingresso nell'UE, la Polonia aveva una distribuzione leggermente meno diseguale di quella degli Stati Uniti. È significativo che la Francia, fra i tre paesi, sia quello con la distribuzione salariale più uniforme, avendo rapporti molto più bassi fra il salario mediano e il 1° decile e fra il 9° e il 1° decile. L'analisi dell'evoluzione della distribuzione salariale ci consente perciò di concludere che nella seconda fase della transizione al mercato i salari in Polonia si sono evidentemente agganciati alla scarsità relativa di qualifiche professionali presenti nella forza lavoro e che, per quanto riguarda la struttura delle remunerazioni, il mercato del lavoro polacco è ora più simile a quello degli Stati Uniti che a quelli degli altri paesi dell'Europa continentale.

Riassumendo, dal lato della domanda il mercato del lavoro polacco è diventato più flessibile dei mercati del lavoro nell'UE-15. Per quanto riguarda i fattori che influenzano l'offerta, il sistema dei sussidi di disoccupazione è diventato meno generoso e ha eliminato i disincentivi alla ricerca di un lavoro. Contemporaneamente sono rimasti in vigore, per quasi due decenni, programmi di pensionamento anticipato su vasta scala, che hanno «disattivato» i lavoratori più anziani e meno qualificati. I lavoratori con un alto livello di istruzione possono ora spuntare salari relativamente alti, mentre c'è un'ampia fetta della forza lavoro che svolge lavori a bassa remunerazione. Rispetto a quanto si osserva nella maggior parte dei paesi dell'Europa continentale, il mercato del lavoro polacco è diventato molto flessibile e sensibile alle esigenze dell'aziende, che attraverso un lungo e tortuoso percorso di riduzione della manodopera improduttiva e ristrutturazione sono riuscite a diventare competitive sui mercati esteri.

7.7 CONCLUSIONI

L'impressionante performance di crescita dell'economia polacca dal 1992 è strettamente legata alla costanza profusa negli sforzi di riforma dei governi che si sono succeduti nell'arco di vent'anni. Le riforme sono andate avanti nonostante un panorama politico frammentato e instabile, negli anni Novanta. Consistenti pacchetti di riforme furono realizzati dal Governo Mazowiecki, all'inizio della transizione verso l'economia di mercato, e dal Governo Buzek, a cavallo del nuovo secolo. In tutti e due i casi si trattava di governi che si collocavano a centro-destra nello spettro politico, così come lo erano gli altri che hanno realizzato riforme importanti. Il successo delle riforme è stato possibile grazie a un circolo virtuoso: i governi di centro-destra adottavano riforme che imponevano costi nel breve termine a vasti settori della popolazione; di conseguenza, alle elezioni successive l'esecutivo in carica veniva sconfitto

e salivano al potere governi di sinistra, i quali, tuttavia, non cancellavano nessuna delle riforme adottate dai loro predecessori, lasciando il tempo a quei provvedimenti di produrre i loro effetti positivi e inducendo una maggioranza dei polacchi, alla successiva tornata elettorale, a votare per una coalizione di centro-destra, e quindi per un governo nuovamente favorevole alle riforme. Tra i *policy-maker* esisteva un consenso ampio riguardo al generale percorso di riforme che la Polonia doveva intraprendere, a prescindere dalle affiliazioni partitiche. I governi orientati a sinistra non hanno varato nessuna riforma importante, ma hanno preparato il terreno ispirando il dibattito su progetti di riforma nell'opinione pubblica e negli organi legislativi.

A grandi linee possiamo individuare tre importanti blocchi di riforme nei vent'anni trascorsi dalla fine del regime comunista. Il primo è quello delle riforme introdotte dal Governo Mazowiecki, con il gruppo di economisti che ruotava intorno a Leszek Balcerowicz che fecero da apripista, le quali stabilizzarono l'economia e l'avviarono verso la trasformazione in un'economia di mercato. Il secondo blocco sono le grandi riforme modernizzatrici del Governo Buzek; infine, il primo Governo Tusk ha messo a punto e calibrato meglio alcune delle precedenti riforme. Anche altri governi, naturalmente, hanno realizzato riforme; di minore importanza se prese singolarmente, ma che nel complesso hanno contribuito in pari grado alla modernizzazione dell'economia polacca.

La modernizzazione dell'economia polacca ha coinvolto la ristrutturazione delle aziende pubbliche e delle aziende privatizzate, con riduzioni di manodopera su larga scala, soprattutto di lavoratori improduttivi, in un nuovo contesto economico condizionato dalla domanda. Questo processo lungo e tortuoso ha escluso dal processo produttivo molte persone che hanno incontrato grandi difficoltà a trovare un nuovo lavoro, soprattutto quelle più anziane e qualifica meno qualificate; i governi che si sono succeduti non sono riusciti a reintegrarli nell'occupazione e hanno scelto di «disattivarne» una parte consistente offrendo generose pensioni di invalidità o prepensionamenti. Perciò, quando si celebrano la straordinaria crescita dell'economia polacca e l'attuazione di un coerente programma di riforme da parte dei *policy-maker* quale sua causa sottostante, non bisogna però ignorare che per più un decennio una fetta sostanziale della forza lavoro polacca non ha partecipato in modo attivo alla vita economica del paese.

Tabella A1 - Polonia: partiti al governo e all'opposizione

Governo (Primo ministro)	Durata	Legislatura del Sejm	Coalizione	Opposizione	Commenti
Tadeusz Mazowiecki	24.08.1989- 25.11.1990	X	Solidarność - ZSL - PZPR - SD		Nel 1990 ZSL diventò PSL.
Jan Krzysztof Bielecki	12.01.1991- 05.12.1991	X	KLD - ZChN - PC - SD		
Jan Olszewski	23.12.1991- 05.06.1992	I	PC - ZChN - PSL - PL UD - KLD - PPG		
Waldemar Pawlak I	05.06.1992- 07.07.1992	I	PSL		
Hanna Suchocka	11.07.1992- 18.10.1993	I	UD - KLD - ZChN - PChD - PPPP - PSL - PL	SdRP	SdRP è divenuto poi SLD.
Waldemar Pawlak II	26.10.1993- 01.03.1995	II	SLD - PSL - BBWR	UD, UP	Nel 1994 KLD e UD si sono uniti per dive- nire UW.
Józef Oleksy	06.03.1995- 26.01.1996	II	SLD - PSL	UP, UW	
Włodzimierz Cimoszewicz	07.02.1996- 17.10.1997	II	SLD - PSL UP - UW		
Jerzy Buzek	31.10.1997- 19.10.2001	III	AWS - UW	PSL, SLD	Al termine della legi- slatura l'UW ha la- sciato la coalizione.
Leszek Miller	19.10.2001- 02.05.2004	IV	SLD - UP - PSL	PO, PiS, LPR, Samoobrona	PO e PiS nascono dalla precedente coa- lizione AWS-UW.
Marek Belka I	02.05.2004- 19.05.2004	IV	SLD - UP	PSL, PO, PiS, LPR, SDPL, Samoobrona	
Marek Belka II	11.06.2004- 19.10.2005	IV	SLD - UP	PSL, PO, PiS, LPR, SDPL, Samoobrona	
Kazimierz Marcinkiewicz	31.10.2005- 10.07.2006	V	PiS - Samoobrona - LPR	PO, PSL, SLD	
Jarosław Kaczyński	14.07.2006- 05.11.2007	V	PiS - Samoobrona - LPR	PO, SLD, PSL	
Donald Tusk I	16.11.2007- 18.11.2011	VI	PO - PSL	PiS, SLD	
Donald Tusk II	18.11.2011-	VII	PO - PSL	PiS, SLD, RP, SP	

AWS - Akcja Wyborcza Solidarność (Azione Elettorale di Solidarietà); BBWR - Bezpartyjny Blok Wspierania Reform (Blocco Non-partigiano per il Supporto alle Riforme); KLD - Kongres Liberalno-Demokratyczny (Congresso dei Democratici Liberali); LPR - Liga Polskich Rodzin (Lega delle Famiglie Polacche); PC - Porozumienie Centrum (Accordo di Centro); PChD - Partia Chrześcijańskich Demokratów (Partito dei Cristiano-Democratici); PiS - Prawo i Sprawiedliwość (Giustizia e Libertà); PL - Porozumienie Ludowe (Intesa Popolare); PO - Platforma Obywatelska (Piattaforma Civica); PPPP - Polska Partia Przyjaciół Piwa (Partito Polacco degli Amanti della Birra); PSL - Polskie Stronnictwo Ludowe (Partito Popolare Polacco); PZPR - Polska Zjednoczona Partia Robotnicza (Partito dell'Unione Lavoratori Polacca); RP - Ruch Palikota (Movimento di Palikot); Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej (Auto-Difesa della Repubblica Polacca); SD - Stronnictwo Demokratyczne (Alle-

anza dei Democratici); SDPL - Socjaldemokracja Polska (Democrazia Sociale della Polonia); SLD - Sojusz Lewicy Demokratycznej (Alleanza della Sinistra Democratica); SP - Solidarna Polska (Polonia Unita); UD - Unia Demokratyczna (Unione Democratica); UP - Unia Pracy (Unione dei Lavoratori); UW - Unia Wolności (Unione della Libertà); ZChN - Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe (Unione Cristiano-Nazionale); ZSL - Zjednoczone Stronnictwo Ludowe, (Partito del Popolo Unito).

Tabella A2 - Polonia: i governi e le loro riforme

Governo (Primo ministro)	Riforma e descrizione	Legge: nome e breve descrizione	Legge approvata	Legge pubblicata	in vigore dal
Tadeusz Mazowiecki	Piano Balcerowicz La preparazione del Piano è iniziata nel settembre 1989. È composto da 10 leggi, approvate e firmate nel mese di dicembre.				
	La Legge ha abolito il principio in base al quale le società pubbliche in perdita erano finanziate dal bilancio dello Stato e ha permesso alle società pubbliche di dichiarare bancarotta.	Legge sull'economia finanziaria delle società pubbliche (Dz. U. 1989 nr 74, poz 437)	27.12.1989	30.12.1989	01.01.1990
	La Legge ha proibito il finanziamento del deficit di bilancio e l'emissione illimitata di moneta da parte della Banca centrale.	Legge sul diritto bancario e sulla banca nazionale di Polonia (Dz. U. 1989 nr 74, poz. 439 z dn. 30.12.1989)	28.12.1989	30.12.1989	01.01.1990
	La Legge ha abolito il credito agevolato alle società pubbliche e ha vincolato il tasso di interesse al tasso di inflazione.	Legge sul credito (Dz. U. 1989, nr 74, poz. 440)	28.12.1989	30.12.1989	01.01.1990
	La Legge ha introdotto la tassazione della crescita eccessiva dei salari (il cosiddetto <i>popiwek</i>).	Legge sulla tassazione della crescita eccessiva dei salari (Dz. U. 1989, nr 74, poz. 438 z dn. 30.12.1989)	27.12.1989	30.12.1989	01.01.1990
	La Legge ha uniformato il sistema di imposizione fiscale per tutti i settori economici.	Legge sul nuovo sistema fiscale (Dz. U. 1989, nr 74, poz. 443 z dn. 30.12.1990)	28.12.1989	30.12.1989	01.01.1990
	La Legge ha consentito alle imprese a capitale estero di rimpatriare i profitti e le ha esentate dal pagamento della tassa sulla crescita eccessiva dei salari. La Legge ha obbligato queste imprese a vendere la valuta estera detenuta allo Stato, ad un tasso di cambio stabilito dalla Banca centrale.	Legge sull'attività economica degli investitori esteri (Dz. U. 1989, nr 74, poz. 442 z dn. 30.12.1989)	28.12.1989	30.12.1989	01.01.1990

./ - segue tabella A2

Governo (Primo ministro)	Riforma e descrizione	Legge: nome e breve descrizione	Legge approvata	Legge pubblicata	in vigore dal
Tadeusz Mazowiecki	La Legge ha introdotto la convertibilità interna dello zloty, ha abolito il monopolio statale nel commercio internazionale e ha obbligato le società a vendere la valuta estera detenuta allo Stato.	Legge sulla valuta estera (Dz. U. 1989, nr 74, poz. 441 z dnia 30.12.1989)	28.12.1989	30.12.1989	01.01.1990
	La Legge ha uniformato il diritto dogandale per tutte le entità imprenditoriali.	Legge sul diritto dogandale (Dz. U. nr 75, poz. 445 z dnia 31.12.1989)	28.12.1989	31.12.1989	01.01.1990
	La Legge ha regolato le responsabilità delle agenzie di collocamento.	Legge sull'occupazione, (Dz. U. 1989, nr 75, poz. 446 z dnia 31.12.1989)	29.12.1989	31.12.1989	31.12.1989
	La Legge ha garantito l'indennità di fine rapporto e i sussidi temporanei di disoccupazione ai lavoratori licenziati.	Legge sulle circostanze speciali di licenziamento (Dz. U. 1990, nr 4, poz. 19 z dnia 27.01.1990)	28.12.1989	27.12.1989	27.01.1990
	In questo periodo sono state approvate altre tre Leggi strettamente connesse al Piano.				
	La Legge ha specificato i processi e le condizioni necessarie per le privatizzazioni.	Legge sulla privatizzazione delle società pubbliche (Dz. U. 1990, nr 51, poz. 298 z dnia 01.08.1990)	13.07.1990	01.08.1990	01.08.1990
	Come sopra	(Dz. U. 1990, nr 51 poz. 299 z dnia 01.08.1990)	13.07.1990	01.08.1990	01.08.1990
	La Legge ha abolito il monopolio pubblico nei servizi assicurativi.	Legge sulle assicurazioni (Dz. U. 1990, nr 59, poz. 344 z dnia 28.08.1990)	28.07.1990	28.08.1990	28.08.1990

Governo (Primo ministro)	Riforma e descrizione	Legge: nome e breve descrizione	Legge approvata pubblicata	Legge in vigore dal
Krzysztof Bielecki	Sviluppo del sistema fiscale Il governo ha approvato tre leggi sul sistema fiscale in Polonia. Le leggi hanno introdotto l'imposta sul reddito personale e regolamentato l'imposta sul reddito delle società, le imposte locali e altri tipi di imposte fiscali (tassa di proprietà, ecc.).	Legge sull'imposta sul reddito personale (Dz. U. 1991, nr 80 poz. 350 z dnia 10.09.1991) Legge sull'imposizione fiscale e le imposte locali (Dz. U. 1991, nr 9, poz.31 z dnia 30.01.1991) Legge sull'imposta sul reddito delle società, (Dz.U. 1991, nr 49, poz. 216 z dnia 11.06.1991)	26.07.1991 10.09.1991 12.01.1991 30.01.1991 03.06.1991 11.06.1991	01.01.1992 30.01.1991 11.06.1991
Jan Olszewski Waldemar Pawlak I Hann Suchocka	Introduzione dell'imposta sul valore aggiunto e delle accise I primi passi per l'introduzione dell'IVA furono presi dal governo di Jan Krzysztof Bielecki ma la Legge non fu approvata dal Sejm. Il 30 aprile 1992 sono iniziati i lavori preparatori della nuova legge (governo di Jan Olszewski).	Legge sull'IVA e sulle accise (Dz. U. 1993, nr 11, poz. 50).	08.01.1993	05.07.1993
	Programma di Privatizzazione (<i>Program Powszechnej Prywatyzacji</i>) La nuova legge ha regolamentato i Fondi di Investimento Nazionale. Ogni cittadino ha ricevuto un buono speciale personale. Questi buoni potevano essere scambiati in azioni delle società facenti parte dei Fondi di Investimento Nazionale. La durata del programma era stabilita per il periodo dal 1994 al 1998.	Legge sui fondi di investimento nazionale e sulla loro privatizzazione (Dz. U. 1993, nr 44, poz. 202)	30.04.1993	13.06.1993

./ segue tabella A2

Governo (Primo ministro)	Riforma e descrizione	Legge: nome e breve descrizione	Legge approvata pubblicata in vigore dal
Waldemar Pawlak II	<p>Strategia per la Polonia (<i>Strategia dla Polski</i>)</p> <p>Le premesse principali sono rintracciabili nell'articolo citato in Kolodko (1993). La Strategia fu messa in atto fino al 1997 dai seguenti tre governi: il secondo governo di Waldemar Pawlak, il governo di Józef Oleksy e il governo di Włodzimierz Cimoszewicz. Ministro delle Finanze di tutti questi governi fu Grzegorz Kołodko (uno degli autori della Strategia).</p>	<p>La Strategia non contemplava l'introduzione di grandi cambiamenti legislativi.</p>	
Józef Oleksy	<p>Ridenominazione</p>	<p>L'idea della ridenominazione era apparsa già nel 1989. Il 17 luglio 1990, il Governatore della Banca nazionale ha tenuto un'audizione al riguardo. Dal dicembre 1990 al febbraio 1992 furono emesse le prime banconote e monete metalliche, ma a causa di contraffazioni nel 1992 e 1993 fu necessario introdurre delle nuove caratteristiche di sicurezza.</p>	<p>07.07.1994</p> <p>01.01.1995</p>
Włodzimierz Cimoszewicz			

Governo (Primo ministro)	Riforma e descrizione	Legge: nome e breve descrizione	Legge: approvata	Legge: pubblicata	in vigore dal
Jerzy Buzek	<p>Riforma del sistema pensionistico</p> <p>Introduzione di un nuovo, attuarialmente equo, sistema pensionistico di vecchiaia, che ha sostituito un inefficace sistema a prestazione definita. Il nuovo sistema consiste di 3 pilastri: il sistema PAYG gestito dal FUS (Fondo di Assicurazione Sociale gestito dallo ZUS), il pilastro del capitale gestito dai Fondi Comuni di Pensione di Vecchiaia (OFE) e il risparmio individuale volontario per la pensione. Il tasso contributivo è stato fissato al 19,22% (7% per gli OFE), pagato in parti uguali da datori di lavoro e lavoratori. Il nuovo sistema è obbligatorio (con qualche eccezione) per tutti i lavoratori non contadini nati a partire dal 1949. Alcuni gruppi occupazionali (per esempio minatori o poliziotti) hanno mantenuto privilegi. Esiste anche un sistema pensionistico separato per i soldati.</p> <p>Il secondo ampio sistema pensionistico in Polonia si applica ai contadini e ai loro familiari ed è gestito dal KRUS (<i>Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego</i>). Essi pagano contributi previdenziali molto bassi, ricevono prestazioni minori e l'intero sistema è di fatto finanziato dal bilancio pubblico.</p>	<p>Legge sul sistema di sicurezza sociale (Dz. U. 1998 nr 137 poz. 887 z dnia 10 listopada 1998 r.)</p> <p>Legge sulle pensioni (Dz. U. 1998 nr 162 poz. 1118)</p>	13.10.1998	01.01.1999	01.01.1999

./ segue tabella A2

Governo (Primo ministro)	Riforma e descrizione	Legge: nome e breve descrizione	Legge approvata pubblicata in vigore dal
Jerzy Buzek	Riforma del sistema dell'istruzione	Legge sul sistema dell'istruzione (Dz. U. 1999 nr 12, poz. 96)	08.01.1999 27.02.1999
	Riforma del sistema della sanità Decentralizzazione del sistema della sanità	Legge sulla riforma del sistema della sanità pubblica (Dz. U. 1999 nr 109, poz. 1236)	03.12.1999 29.12.1999 29.12.1999
	Riforma dell'Amministrazione Introduzione di una divisione amministrativa a 3 livelli del paese (<i>gmina, powiat, województwo</i>). La nuova divisione amministrativa è entrata in vigore a partire dal 1 gennaio 1999. Il numero di <i>województwa</i> è stato ridotto da 49 a 16.	Legge sulla divisione amministrativa della Polonia (Dz. U. 1998 nr 96 poz. 603)	24.07.1998 28.07.1998 28.07.1998

Leszek Miller

Piano Hausner (*Plan Hausnera*)
 Il Piano Hausner consisteva in un pacchetto di leggi. Il suo obiettivo era di migliorare la condizione delle finanze del settore pubblico. Il Piano si proponeva, tra l'altro, di: cambiare il calcolo di pensioni e prestazioni previdenziali, riformare il Fondo di Assicurazione Sociale dell'Agricoltura (KRUS), riorganizzare le indennità di malattia e di disabilità, imporre maggiori requisiti di contribuzione per l'assicurazione previdenziale del lavoro autonomo, innalzare l'età pensionabile per le donne a 65 anni. Nonostante il governo di Marek Belka abbia proseguito nell'implementazione del Piano, la maggior parte di esso non è mai stata introdotta.

Governo (Nome del Primo Ministro)	Riforma e descrizione	Legge: nome e breve descrizione	Legge: approvata pubblicata in vigore dal
Marek Belka I	<p>Il governo ha avviato i preparativi per la Riforma della Finanza Pubblica e i cambiamenti del fisco. Il ministro delle Finanze era Zyta Gilowska (dal 22 settembre 2006 al 7 settembre 2007), in precedenza membro di PO.</p>		
Marek Belka II			
Jarostaw Kaczyński	<p>I preparativi per la Riforma furono portati avanti. Ministro delle Finanze era di nuovo Zyta Gilowska (dal 10 settembre 2007 al 16 novembre 2007). Il programma delle riforme prevedeva tra l'altro:</p> <ul style="list-style-type: none"> • consolidamento del bilancio del settore pubblico e delle amministrazioni locali; • rimozione di tutti i fondi di investimento speciale gestiti dalle amministrazioni locali; • trasparenza nella spesa dei fondi pubblici; • introduzione dell'<i>audit</i> nelle istituzioni centrali e nelle maggiori unità di governo locale; • riduzione dei contributi di disabilità e delle pensioni di reversibilità (<i>składka karentowa</i>), (prima riduzione il 1 luglio 2007, seconda il 1 gennaio 2008); • trattamento dei fondi UE come entrate del bilancio dello Stato. 		

./ - segue tabella A2

Governo (Primo ministro)	Riforma e descrizione	Legge: nome e breve descrizione	Legge approvata pubblicata in vigore dal
Donald Tusk I	<p>Finanze del settore pubblico</p> <p>La legge ha smantellato la maggior parte delle unità di bilancio del governo centrale e locale. Ha obbligato il governo a preparare Piani Finanziari Nazionali Pluriennali della durata di quattro anni e un bilancio ufficiale dei fondi UE. La legge ha inoltre mantenuto tre soglie di sicurezza per il debito pubblico (al 50%, 55% e 60% del PIL) che innescano degli aggiustamenti obbligatori di bilancio.</p> <p>Nel 2010 è stato approvato un emendamento alla Legge.</p> <p>L'emendamento ha introdotto delle regole di spesa. In accordo a queste regole, le spese discrezionali e le nuove spese fisse possono crescere ad un tasso annuo non superiore all'1% in termini reali.</p> <p>L'emendamento ha introdotto anche un meccanismo addizionale di protezione delle finanze pubbliche attraverso incrementi condizionali dell'IVA.</p>	Legge sulle finanze del settore pubblico (Dz. U. Nr 157 poz. 1240), approvata il 27 agosto 2009	27.08.2009 24.09.2009 01.01.2010

Governo (Primo ministro)	Riforma e descrizione	Legge: nome e breve descrizione	Legge pubblicata	approvata	in vigore dal
Donald Tusk I	L'abolizione dei privilegi di pensione anticipata per alcuni gruppi occupazionali e l'introduzione di pensioni di vecchiaia a favore dei lavoratori più anziani, che erano andati in pensione prima dell'età pensionabile standard (contributi previdenziali ponte).	Legge sui contributi previdenziali (Dz. U. 2008 nr 237 poz. 1656)	31.12.2008	19.12.2008	01.01.2009
	Riduzione della parte di contributi per la pensione di anzianità del secondo pilastro, quello del capitale (OFE), dal 7% al 3,5% (la riduzione è maggiore per i primi anni). Questa parte del SSC sarà usata per pagare le pensioni di vecchiaia correnti ma può essere ereditata, così come il capitale investito negli OFE. Introduzione di maggiori limiti all'investimento azionario da parte degli OFE.	Legge sulla riforma del sistema previdenziale (Dz. U. 2011 nr 75 poz.398)	08.04.2011	25.03.2011	01.05.2011
				Legge sulla riforma di leggi connesse all'implementazione della legge di bilancio (Dz. U. 2010 nr 238 poz. 1578)	01.01.2011

./ segue tabella A2

Governo (Primo ministro)	Riforma e descrizione	Legge: nome e breve descrizione	Legge approvata pubblicata in vigore dal
Donald Tusk II	<p>Introduzione di una tassa su alcuni minerali (argento e rame) (bilancio)</p> <p>Aumento di 2 punti percentuali dei contributi per le pensioni di disabilità e di reversibilità (<i>składkarentowa</i>) (bilancio)</p> <p>Aumento dell'età pensionabile di uomini e donne a 67 anni (nel 2020 per gli uomini e nel 2040 per le donne (audizione)</p> <p>Riduzione dei privilegi della pensione di vecchiaia di alcuni impiegati statali, in particolare la polizia, le guardie carcerarie, ecc. (audizione)</p>	<p>Progetto di Legge di Bilancio per il 2012</p> <p>Audizione del Primo ministro Donald Tusk, 18.11.2011 http://www.premier.gov.pl/files/download/5678.pdf</p>	
	<p>Piani di riforma dei trasferimenti di denaro tra FUS (Fondo di Assicurazione Sociale, gestito dal ZUS), il bilancio dello Stato e gli OFE (<i>Otwarte Fundusze Emerytalne</i>, Fondi Comuni di Pensione di Vecchiaia, le società che gestiscono la parte dei contributi per la pensione di vecchiaia nel secondo pilastro, quello del capitale): a partire dal 1999, tutti i contributi previdenziali di anzianità sono stati riscossi dallo ZUS e parte di essi trasferita mensilmente agli OFE (in contante o, più precisamente, in trasferimenti bancari). Il bilancio dello Stato ritrasferisce lo stesso ammontare di moneta allo ZUS. Il mini-</p>		

Governo **Riforma e descrizione** **Legge:** **Legge**
(Primo ministro) **nome e breve descrizione** **approvata** **pubblicata** **in vigore dal**

stero dell'Amministrazione e dello Sviluppo nell'IT (*Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji*) sta lavorando all'introduzione di titoli pubblici a lungo termine (titoli pensione) che dovrebbero rimpiazzare i trasferimenti monetari agli OFE, e allo stesso tempo ridurre le necessità di finanziamento dello Stato e, di conseguenza, anche il deficit del settore pubblico e il debito pubblico.

8. EUROPA DELL'EST: LEZIONI PER USCIRE CON SLANCIO DALLA CRISI

Anders Åslund

Nel periodo che va dal magico 1989 e arriva fino ai nostri giorni i paesi dell'Europa centrale e orientale (ECO) hanno realizzato un'impressionante trasformazione di sistema¹. Rappresentata dallo slogan emblematico, e che continua a essere dominante: «Vogliamo una società normale». Il che significa principalmente una democrazia, un'economia di mercato basata sulla proprietà privata e uno Stato di diritto. Una seconda aspirazione condivisa che ha accompagnato la transizione è stata quella di «tornare in Europa»; questo non ha avuto solo a che fare con il processo di ammissione nell'Unione Europea, ma ha anche significato aspirare ai valori, le istituzioni politiche e naturalmente il tenore di vita del vecchio continente.

Nell'autunno del 2008 la maggior parte dei paesi ECO è stata però violentemente colpita dalla crisi finanziaria mondiale e ha reagito con nuove riforme a tutto campo. La sorpresa positiva, comunque, è che dopo appena due anni la crisi si è attenuata e tutti i paesi colpiti, ad eccezione dell'Ungheria, sono tornati a crescere grazie a provvedimenti incisivi ed efficaci. Nel 2010 anche l'Europa meridionale è entrata in una grave crisi, ma con le attuali prospettive di crescita la situazione per i bilanci pubblici di Grecia, Portogallo, Spagna e Italia è difficilmente sopportabile. Ci sono ovviamente alcune differenze nella natura delle due crisi. Per i paesi dell'ECO l'origine dei problemi è da ricercare nello squilibrio dei conti con l'estero (il deficit delle partite correnti), mentre per i paesi dell'Europa meridionale si tratta in primo luogo di difficoltà dei conti pubblici: alcuni hanno un debito pubblico troppo alto (l'Italia), alcuni hanno un disavanzo troppo alto (la Spagna), alcuni hanno entrambe le cose (la Grecia). Nonostante queste differenze, entrambe le crisi sono di natura finanziaria e per superarle è necessario recuperare la fiducia degli investitori e la competitività. È quindi lecito chiedersi quali lezioni possono trarre i paesi dell'Europa meridionale, e in particolare l'Italia, dall'esperienza dei paesi dell'ECO.

La crisi ha reso possibile l'impensabile e sia le riforme intraprese sia la scienza economica applicata allo studio della politica hanno molto da insegnare. Primo, la speranza di realizzare riforme incisive è direttamente proporzionale alla profondità della crisi. Secondo, non bisogna avere paura del cambiamento politico. Spesso le riforme sono precedute da un cambio di governo, come testimonia il fatto che otto paesi su dieci dell'ECO hanno cambiato

Anders Åslund, *Peterson Institute for International Economics*.

¹ Questo saggio prende spunto da due recenti libri dell'autore: Åslund (2010) e Åslund e Dombrovskis (2011). I dati statistici sono di fonte EUROSTAT (Commissione europea, 2011b), FMI (2011b) e nazionale (nel caso della Lettonia). Si ringrazia Natalia Aivazova per l'ottima assistenza fornita nelle ricerche.

governo durante la crisi. Nove paesi su dieci hanno intrapreso la strada delle riforme guidate da un governo di centro-destra con un orientamento liberale in campo economico. Terzo, quando le riforme sono mature il consenso popolare non è più un ostacolo alla loro approvazione: due dei governi maggiormente incisivi, quelli di Lettonia ed Estonia, hanno vinto le elezioni anche dopo aver realizzato le riforme. Quarto, l'adozione di riforme strutturali è facilitata da un programma di tagli alla spesa pubblica. Quando si taglia la spesa con decisione, infatti, occorre essere selettivi e questo in genere migliora la qualità dei servizi. Quinto, un governo riformatore deve cominciare con due azioni: elaborare, adottare e saper comunicare ai cittadini un programma ad ampio raggio per incidere sull'atteggiamento mentale della popolazione e a questo fine sono importanti la trasparenza e l'informazione; agire rapidamente e in modo deciso. L'aggiustamento ha successo quando è radicale, tempestivo e accurato. Sesto, la svalutazione del tasso di cambio non è una misura di politica economica necessaria per guadagnare competitività. Al contrario, un tasso di cambio fisso ha spinto molti paesi a non cercare scorciatoie e a realizzare le riforme strutturali. Nessuno dei quattro paesi che aveva regimi di tasso di cambio fisso - Lettonia, Lituania, Estonia e Bulgaria - ha svalutato la propria moneta, nonostante gli ampi disavanzi nel saldo con l'estero. Questi paesi hanno invece scelto di realizzare una «svalutazione interna», tagliando i salari e la spesa pubblica, rendendo competitivi i costi e riuscendo a trasformare in tempi rapidi un profondo deficit delle partite correnti in un surplus.

Dal punto di vista delle aree di intervento, le riforme più semplici da realizzare sono quelle che liberalizzano i mercati. I paesi dell'Europa orientale hanno liberalizzato quelli dei beni, dei servizi e dei capitali e, grazie alla guida offerta dell'indice *Doing Business* della Banca Mondiale (2012a), che misura la facilità di fare impresa, si sono spinti in profondità. Le riforme dell'istruzione e della sanità sono invece più complicate e procedono con un ritmo più graduale. Nel primo caso è utile collegare i finanziamenti alla quantità e alla qualità, più che agli istituti scolastici e universitari, spostando l'attenzione dalle strutture alla qualità dei servizi offerti. Nella sanità è importante finanziare le prestazioni invece che gli ospedali. Il sistema tributario è stato sottoposto a una trasformazione strutturale di lungo periodo, in cui il peso delle tasse è stato trasferito dai redditi e dai profitti ai consumi, per stimolare il lavoro e l'impresa.

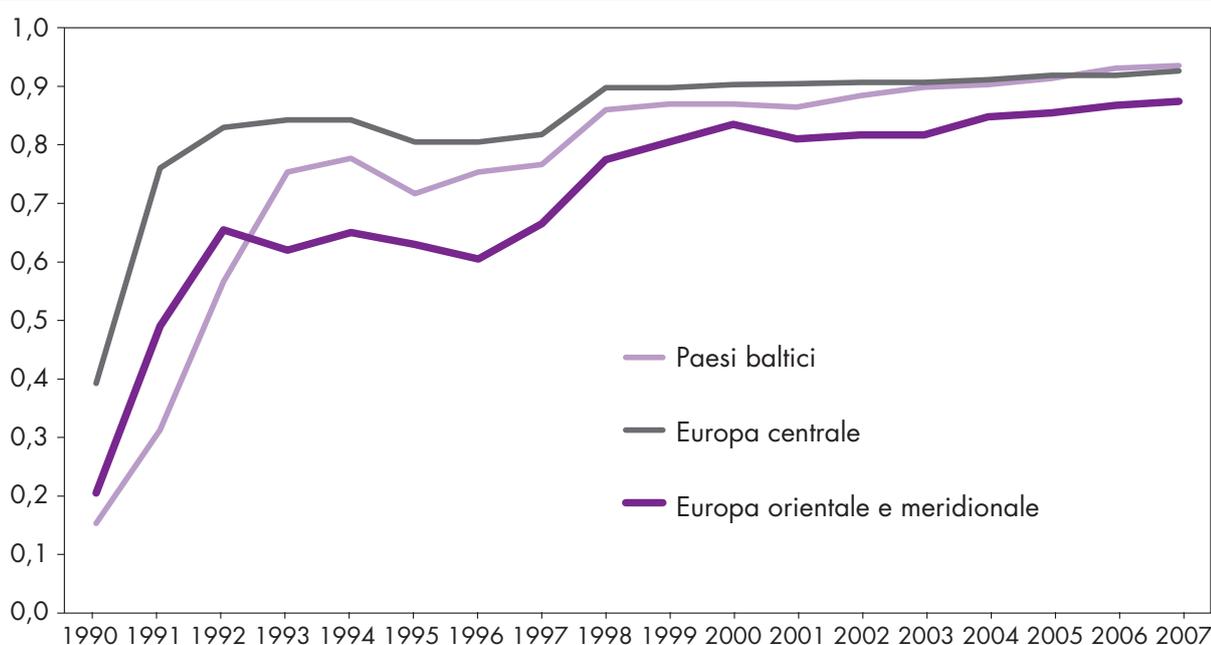
L'unico sviluppo negativo, in parte determinato dalla crisi, è stato l'inversione di rotta sulla riforma della previdenza: sono state rese più generose le pensioni pubbliche a scapito degli schemi pensionistici privati ed è aumentato il peso della spesa pubblica per le pensioni in rapporto al PIL; si è trattato di scelte dettate dall'equità e dalla necessità di non deprimere ulteriormente la domanda interna, ed è una tendenza destinata a rientrare.

8.1 LA TRANSIZIONE VERSO LA DEMOCRAZIA E IL MERCATO

La Polonia e l'Ungheria sono state i pionieri nella transizione post-comunista, sottoponendosi entrambe nel 1990 a un processo di liberalizzazione che, secondo l'indice di riforme

strutturali della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), è stato molto radicale (Grafico 8.1). Nel 1991 le ha seguite la Cecoslovacchia, intraprendendo una riforma di mercato ancora più radicale; la scissione in due paesi, Repubblica Ceca e Slovacchia, non ostacolò in modo significativo le riforme economiche in nessuno dei due nuovi stati. Nel 1992, la Polonia, l'Ungheria, la Repubblica Ceca e la Slovacchia sono diventate economie di mercato a tutti gli effetti. L'Ungheria è stata invece l'unico paese post-comunista a evitare che con la fine delle politiche di controllo dei prezzi esplodesse l'inflazione e per questo motivo non è mai stata costretta ad applicare decisi piani di risanamento dei conti pubblici e per molti anni ha avuto un disavanzo di bilancio e un debito pubblico al limite della sostenibilità (Åslund, 2007). La Slovenia rappresenta un caso ancora diverso: è riuscita a compiere la transizione verso un'economia di mercato quando faceva parte della Jugoslavia e anche grazie a questo nel momento in cui ha abbandonato la federazione era il più sviluppato tra gli Stati post-comunisti.

**Grafico 8.1 - Un decennio di riforme strutturali
(Indice di riforme strutturali BERS*)**



* L'indice varia tra 0 (basso livello) a 1 (alto livello).

Fonte: elaborazioni su dati BERS.

I tre paesi baltici - Estonia, Lettonia e Lituania - sono stati gli ultimi a diventare indipendenti nell'agosto del 1991, ma non hanno perso tempo e nel 1992 hanno intrapreso riforme di mercato molto radicali, nonostante che, nello stesso periodo, abbiano dovuto fare i conti con una grave crisi finanziaria. Tutti e tre i paesi nel 1992 registrarono un'inflazione solo di poco inferiore al 1.000%. Osservando la portata del loro processo di riforma, il cambio più radicale lo ha realizzato l'Estonia, che probabilmente è il paese post-comunista che si è spinto più avanti sulla strada del mercato e della concorrenza; la Lituania l'ha seguita a ruota, mentre in Lettonia il processo di liberalizzazione di quegli anni è stato insufficiente e il risultato

fu l'affermarsi di un gruppo di oligarchi che sfruttava le rendite create dalle restrizioni al commercio internazionale. Comunque nel 1994 presi nel loro insieme i tre stati baltici avevano recuperato il ritardo nei confronti dei paesi dell'Europa centrale e, nonostante partissero da condizioni iniziali molto più difficili, erano diventati economie di mercato a tutti gli effetti.

Rispetto al resto dei paesi dell'ECO, la Romania e la Bulgaria intrapresero la strada delle riforme con il freno tirato. In entrambi i casi le ragioni del ritardo sono da ricercare nella politica: in Romania, i comunisti erano rimasti al potere mentre la Bulgaria risentì di una forte polarizzazione, che rese più complicato il processo riformista. Le prime timide riforme coincisero quindi con la crisi finanziaria nel 1996-1997, finendo per provocare, in Bulgaria, un'iperinflazione che portò all'adozione di un *currency board* e infine a riforme radicali. Inoltre sia la Romania sia la Bulgaria avevano difficoltà a tenere sotto controllo la corruzione e la criminalità organizzata.

Un'ulteriore spinta al processo riformista è venuta grazie all'adesione all'UE. Nel 2004 otto paesi dell'ECO furono ammessi e, tra questi, solo l'Ungheria presentava scarsa disciplina di bilancio e di conseguenza aveva il debito pubblico più alto. Nel 2007 entrarono anche la Bulgaria e la Romania, il cui ingresso fu ritardato da problemi di tipo giuridico-legale oltre che economici (peraltro, erano i due paesi più poveri dell'UE). Tutti i paesi ammessi nell'Unione avevano realizzato importanti riforme strutturali durante il processo di ammissione, contrassegnato da una sostenuta convergenza economica. In particolare, l'inflazione scese, anche se rimase su livelli più alti di quelli dell'Europa occidentale e, secondo la BERS (2011), la quota di PIL prodotta dal settore privato era cresciuta significativamente. La regione nel suo insieme sperimentò una forte crescita economica e i paesi che erano partiti più tardi riuscirono a recuperare il distacco nel corso dei primi anni Duemila.

Anche per effetto di questi progressi nel 2008 l'economia dei nuovi Stati membri dell'Europa orientale era in una situazione di forte surriscaldamento. Particolarmente grave era il quadro dei tre stati baltici, ma anche quelli della Bulgaria e della Romania. Si innescò il classico ciclo di espansione e contrazione del credito, che portò a una crisi della bilancia delle partite correnti. Nei paesi dell'Europa centrale il surriscaldamento non fu altrettanto accentuato: la Polonia, la Repubblica Ceca, la Slovacchia e la Slovenia non entrarono in crisi, mentre per l'Ungheria il problema continuava ad essere la cronica indisciplina di bilancio. Dal 2005 al 2008, comunque, l'inflazione ebbe un'impennata in tutti i paesi dell'ECO, arrivando a toccare livelli a due cifre in Bulgaria, Estonia, Lettonia e Lituania. Le principali cause furono la dinamica dei salari e quella dei prezzi delle case, rendendo questi paesi sempre meno competitivi e mettendo in crisi l'equilibrio dei loro conti con l'estero. La produzione precipitò e la disoccupazione salì fortemente. Tre paesi - l'Ungheria, la Lettonia e la Romania - furono costretti a rivolgersi al Fondo Monetario Internazionale (FMI) per chiedere un programma di aiuti di emergenza.

I paesi che hanno realizzato i cambiamenti più radicali ed efficaci sono i tre stati baltici, in particolare la Lettonia, ma anche la Lituania e, in misura leggermente inferiore, l'Estonia.

Vale la pena dedicare quindi una particolare attenzione agli interventi adottati da questi tre paesi, nonostante abbiano un peso economico e demografico relativamente limitato.

8.2 LA CRISI E LE PRINCIPALI MISURE ANTICRISI ASSUNTE DAI GOVERNI DELL'ECO

Le misure adottate per contrastare la crisi finanziaria globale esplosa nel 2008 sono state precedute da un importante piano di risanamento dei conti pubblici, fatto in primo luogo di tagli alla spesa pubblica e, in misura minore, di aumenti contenuti delle tasse. Per tagliare i costi di produzione sono stati drasticamente ridotti i salari, principalmente nel settore pubblico, ma anche in quello privato. I tagli significativi alla spesa pubblica, là dove sono avvenuti, hanno favorito importanti riforme della pubblica amministrazione, della sanità e dell'istruzione, che sono servite a promuovere la crescita. Altre riforme analoghe sono state la deregolamentazione del mercato del lavoro e dell'assistenza sociale: la rete di sicurezza sociale per i poveri è stata salvaguardata, ma sono state ridotte le prestazioni del *welfare* in favore dei ceti medi.

I tre paesi baltici in primo luogo, ma anche la Bulgaria, l'Ungheria e la Romania, hanno messo in atto radicali piani di risanamento dei conti pubblici all'inizio del 2009, significativi per la loro portata, perché concentrati nelle fasi iniziali della crisi e perché composti per tre quarti da tagli della spesa, invece che da misure sul versante delle entrate. Senza la correzione messa in campo, secondo le valutazioni dell'FMI la Lettonia nel 2009 avrebbe raggiunto un deficit di bilancio del 18% del PIL, la Lituania del 16% e l'Estonia di oltre il 10%. In pratica, quindi, nel 2009 questi tre paesi hanno realizzato un aggiustamento lordo dei conti pubblici (misurato sulla differenza rispetto al tendenziale, quindi sul mancato aumento delle spese pubbliche) pari al 13,9% del PIL in Lettonia, all'8,8% in Estonia e all'8,0% in Lituania (Purfield e Rosenberg, 2010).

I paesi baltici hanno concentrato gli interventi di risanamento nella prima metà del 2009 ed esattamente nel momento in cui gli indicatori economici hanno toccato il fondo. La Lettonia ha realizzato il 60% dell'aggiustamento necessario nel primo anno (su una correzione complessiva, suggerita dal FMI, del 16% del PIL), mentre la Grecia nel 2010 ha realizzato meno del 30% dell'aggiustamento necessario (il 6% del PIL su un totale valutato dal FMI in un 20% del PIL) e sembra condannata a veder calare il PIL ancora per molti anni. I tagli alla spesa pubblica sono preferibili agli aumenti delle tasse per almeno tre ragioni: sono più rapidi da attuare; i cittadini non apprezzano aumenti di imposte nel momento in cui sono ridotti drasticamente i servizi pubblici e le prestazioni sociali, perché se loro devono tirare la cinghia, vogliono che tiri la cinghia anche lo Stato; tagliare in modo consistente la spesa pubblica ha il vantaggio aggiuntivo di obbligare a effettuare interventi selettivi, favorendo le riforme strutturali, riducendo i costi della burocrazia e agevolando la crescita. Il governo lettone ha concentrato il suo ambizioso piano di riforme strutturali in tre aree: la pubblica amministrazione, la sanità e l'istruzione.

Ridurre l'apparato pubblico è stato sorprendentemente facile dal punto di vista politico. Soprattutto in Lettonia, dove la maggioranza dell'opinione pubblica voleva meno burocrati e meno burocrazia. Il governo di Riga ha chiuso metà dei suoi 75 enti pubblici e alla fine ha licenziato circa 23mila dipendenti pubblici, il 29% del totale. La riduzione media dei loro salari è stata del 26%. I ministri hanno dato l'esempio accettando decurtazioni dei loro compensi pari al 35%. Altre misure particolarmente diffuse sono state l'imposizione di un tetto ai salari dei direttori di aziende di stato e il taglio di 1.000 dipendenti (su 5mila complessivi) dell'Agenzia delle entrate (Åslund e Dombrovskis, 2011). Anche la Lituania ha tagliato i salari dei dipendenti pubblici del 20%.

I tagli dei salari sono stati pesanti e impopolari anche nel resto dell'economia. Le retribuzioni nel settore privato, nonostante siano scese meno rispetto a quelle nel settore pubblico, sono diminuite in misura significativa. Alla fine del 2009, erano scese mediamente dell'11% in Lettonia, del 9% in Lituania e del 6,5% in Estonia (Purfield e Rosenberg, 2010).

La Lettonia aveva elaborato già prima della crisi un piano strategico per ottimizzare la rete ospedaliera. Con 2,2 milioni di abitanti, il piccolo paese baltico aveva un numero di ospedali smisurato, eredità del periodo sovietico, quando c'erano più posti letto che cure mediche. Il governo di Riga ha deciso quindi di chiudere 35 ospedali su 59 entro il 2013, con grande beneficio per la salute dei cittadini.

La situazione era simile per quel che riguarda l'istruzione. Dall'indipendenza la popolazione era scesa di circa il 15% e il tasso di natalità era basso, quindi la Lettonia aveva circa un insegnante ogni 7 studenti, rispetto a una media continentale di un insegnante ogni 12 studenti. Purtroppo, durante gli anni del boom economico queste riforme erano politicamente troppo impopolari per essere adottate e implementate con decisione. Con la crisi, invece, per incoraggiare risparmi ed efficienza, il governo ha introdotto il principio che i fondi per l'istruzione debbano essere basati su una spesa fissata per alunno e per ciascun livello scolastico, allo scopo di incoraggiare un ridimensionamento della rete scolastica e portare gradualmente il rapporto alunni/insegnanti al livello della media europea. Sono state chiuse più di 100 scuole e licenziati circa 2.400 insegnanti. La Lettonia aveva anche troppe università e nessuna di qualità elevata: c'era quindi la necessità di razionalizzare il sistema e migliorarne la performance e fare un uso migliore delle risorse universitarie. La Lituania ha realizzato una riforma dell'istruzione universitaria analoga, legando i finanziamenti al numero di studenti.

Molti paesi hanno radicalmente riformato il sistema tributario spostando l'onere fiscale dai redditi e dai profitti ai consumi e alla proprietà, con l'obiettivo di incentivare il lavoro e l'impresa. La tassazione complessiva è stata incrementata mantenendo comunque un numero di imposte limitato. Alcuni paesi hanno aumentato le imposte indirette e contrastato l'evasione dell'IVA. I paesi più colpiti dalla crisi - Lettonia, Lituania e Ungheria - sono stati costretti ad alzare l'IVA di qualche punto percentuale, ma l'aumento più importante è stato effettuato in Romania, dove è stata incrementata di cinque punti percentuali. La Lettonia e

La Romania hanno anche aumentato le imposte sugli immobili, ma la Corte costituzionale rumena ha ritenuto quest'ultimo incremento incostituzionale.

Le imposte sul reddito, invece, non sono aumentate e l'aliquota unica per l'imposta sul reddito personale ha ormai grande sostegno presso l'opinione pubblica. Quando è scoppiata la crisi, sei paesi su dieci avevano un'aliquota unica, che andava dal 10% della Bulgaria al 25% della Lettonia. Ora il numero è salito a otto, con la Repubblica Ceca che ha introdotto un'aliquota unica del 15% nel 2008 e il governo ungherese che ne ha adottata una del 16% nel 2011. In generale, le imposte sul reddito personale sono state gradualmente ridotte: la Lituania è il paese che ha realizzato il taglio più radicale, portando l'aliquota dal 33% del 2006 al 15% odierno.

Anche l'imposizione sui profitti aziendali è bassa, fra il 10% e il 19%, e non è quasi stata modificata. La Lituania l'ha invece alzata in via eccezionale, per un anno, nel 2009, ma è stata una mossa giudicata unanimemente come un errore e nel 2010 è stata revocata. Questa struttura fiscale, con aliquote uniche e poco elevate e tasse sui profitti aziendali altrettanto basse, offre incentivi eccellenti per lavoratori e imprenditori.

La maggior parte dei paesi dell'ECO vantava già un contesto piuttosto favorevole alle imprese, ma durante la crisi finanziaria quasi tutti hanno realizzato riforme sostanziali per migliorarlo ulteriormente. La più facile di queste riforme è stata la liberalizzazione dei mercati. I paesi ballici avevano già liberalizzato gran parte dei mercati dei beni, dei servizi e dei capitali, ma prendendo come riferimento l'indice *Doing Business* della Banca Mondiale (2012a), che misura la qualità del contesto imprenditoriale di un paese, hanno fatto ulteriori passi avanti.

Molti paesi hanno anche effettuato importanti liberalizzazioni del mercato del lavoro, rimuovendo le restrizioni al lavoro flessibile, e la disoccupazione è scesa rapidamente in seguito a tali riforme. Per esempio, in Lettonia è passata dal 20,7% del primo trimestre 2010 al 14,4% del terzo trimestre 2011. La maggior parte dei governi ha messo in campo importanti programmi di supporto ai disoccupati utilizzando i fondi UE. È stato mantenuto un ragionevole equilibrio fra i due obiettivi di far crescere l'occupazione e garantire la rete di sicurezza sociale.

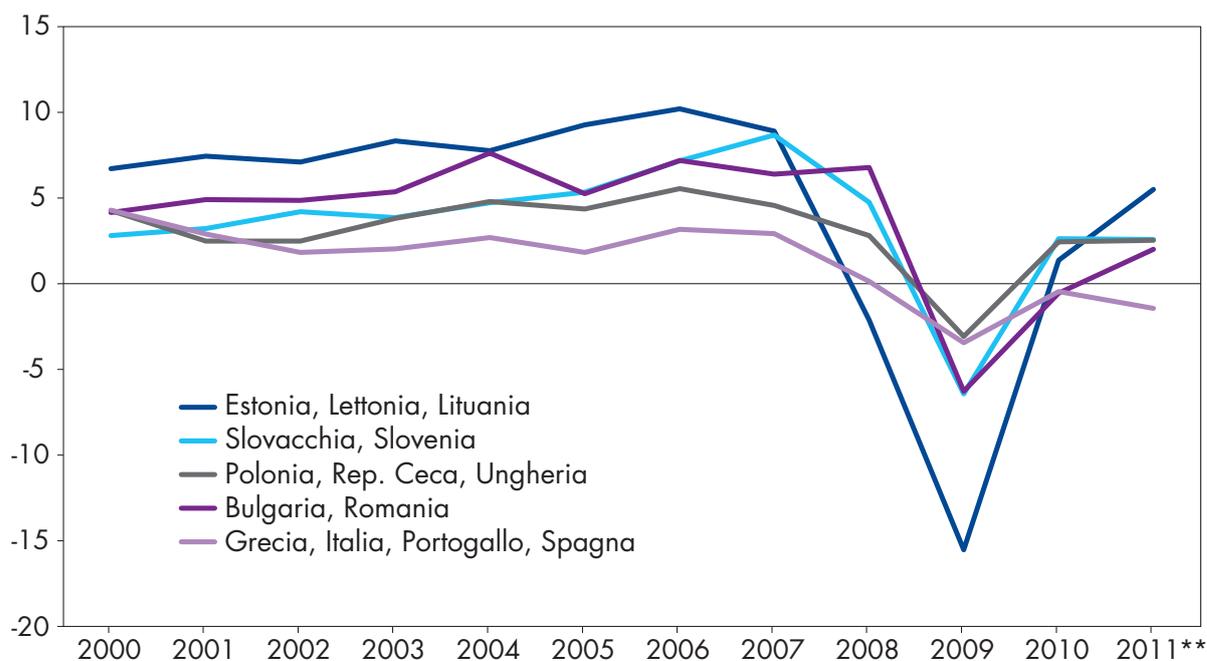
L'unico grande insuccesso nelle politiche messe in atto durante la crisi è stato il dietro fronte nelle riforme sul sistema previdenziale: sono state rafforzate le pensioni pubbliche a spese del pilastro privato e il loro peso sul PIL è cresciuto. Ciò è avvenuto per ragioni di equità e per non indebolire ulteriormente la domanda aggregata. In Lettonia, Romania e Lituania i tagli delle pensioni sono stati revocati dalla Corte costituzionale. L'unico paese che ha fatto progressi in questo ambito è stato l'Ungheria, che ha addirittura deciso di alzare l'età pensionabile nel pieno della crisi. Più in generale, in tutti i paesi rimane necessario aumentare i finanziamenti per il secondo pilastro della previdenza (i fondi privati) ed eliminare le pensioni di anzianità. Nel giugno del 2011 il parlamento lituano ha approvato una norma che sancisce un graduale incremento dell'età pensionabile a 65 anni, sia per gli uomini sia per le donne, così da garantire la sostenibilità della previdenza pubblica (FMI, 2012): è una misura che dovrebbe essere adottata in tutti i paesi dell'ECO.

La crisi macroeconomica è stata superata

Alla luce delle riforme introdotte è interessante chiedersi sia se i paesi dell'ECO hanno riportato sotto controllo la situazione macroeconomica sia se hanno ricreato le condizioni per tornare a una crescita economica sostenuta. Inoltre, nell'analisi che segue è utile confrontare la performance dei paesi dell'ECO con quella dei paesi dell'Europa meridionale (Grecia, Italia, Portogallo e Spagna) e raggruppare i paesi dell'ECO in differenti sottoinsiemi in base a caratteristiche simili: i tre paesi baltici, che hanno adottato politiche analoghe; Slovacchia e la Slovenia, che sono entrambe entrate nell'Eurozona; la Bulgaria e la Romania, che hanno tratti comuni; la Polonia, la Repubblica Ceca e l'Ungheria, che si sono mosse in parallelo adottando tassi di cambio fluttuanti.

In tutta l'area dei paesi ECO l'aggiustamento economico è cominciato speditamente, all'inizio del 2009. La crisi della bilancia delle partite correnti, esplosa nel quarto trimestre del 2008, era già stata risolta a metà del 2010, quando tutti quei paesi sono tornati a crescere. La regione ECO nel suo insieme ha perso così due-tre anni di crescita economica: un problema, ma non una catastrofe, considerando l'eccellente crescita registrata tra il 2000 e il 2008. Nel 2011 tutti i paesi dell'ECO hanno avuto una crescita significativa. Mentre i paesi dell'Europa meridionale hanno avuto una crescita meno sostenuta prima della crisi e un calo meno accentuato del PIL nel 2009: di conseguenza, la percezione della crisi è stata più attenuata (Grafico 8.2).

Grafico 8.2 - Il PIL dei paesi ECO* in ripresa
(PIL a prezzi costanti, variazioni %)



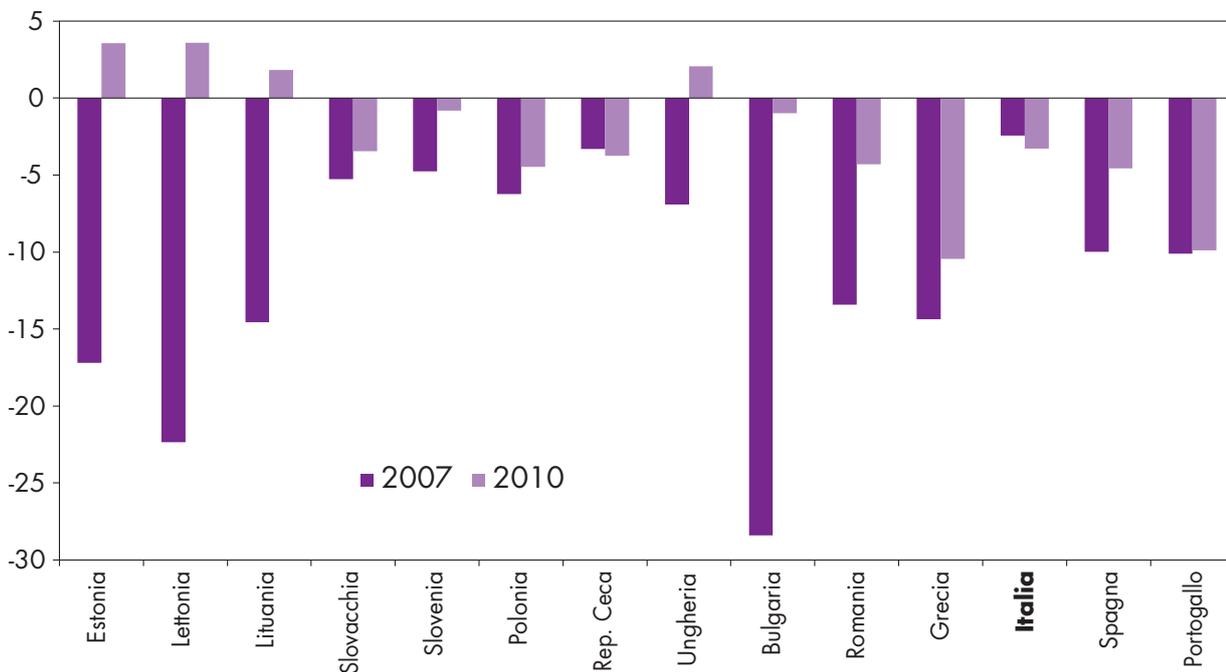
* Paesi ECO=Europa centro-orientale.

** Stime.

Fonte: elaborazioni su dati FMI.

L'inversione di rotta nella bilancia delle partite correnti è stata raggiunta in tempi record. Soprattutto in Lettonia, passata da un disavanzo nel saldo con l'estero del 13% del PIL nel 2008 a un avanzo del 9,4% nel 2009: un delta di addirittura il 22% del PIL in un solo anno. Anche l'Estonia e la Lituania sono passate da una situazione di grave disavanzo a una di forte surplus, mentre la maggior parte degli altri paesi si sono avvicinati al pareggio: nel 2010 nessuno dei paesi dell'ECO aveva un deficit delle partite correnti superiore al 4,5% del PIL e quelli maggiormente colpiti dalla crisi erano in attivo. La Grecia e il Portogallo, invece, nel 2010 avevano ancora un deficit delle partite correnti pari al 10% del PIL (Grafico 8.3). Questi esempi mostrano che l'*austerità*, per quanto dolorosa, rende possibili risultati eccezionali.

Grafico 8.3 - In progresso nei saldi con l'estero
(Saldo delle partite correnti, in % del PIL)

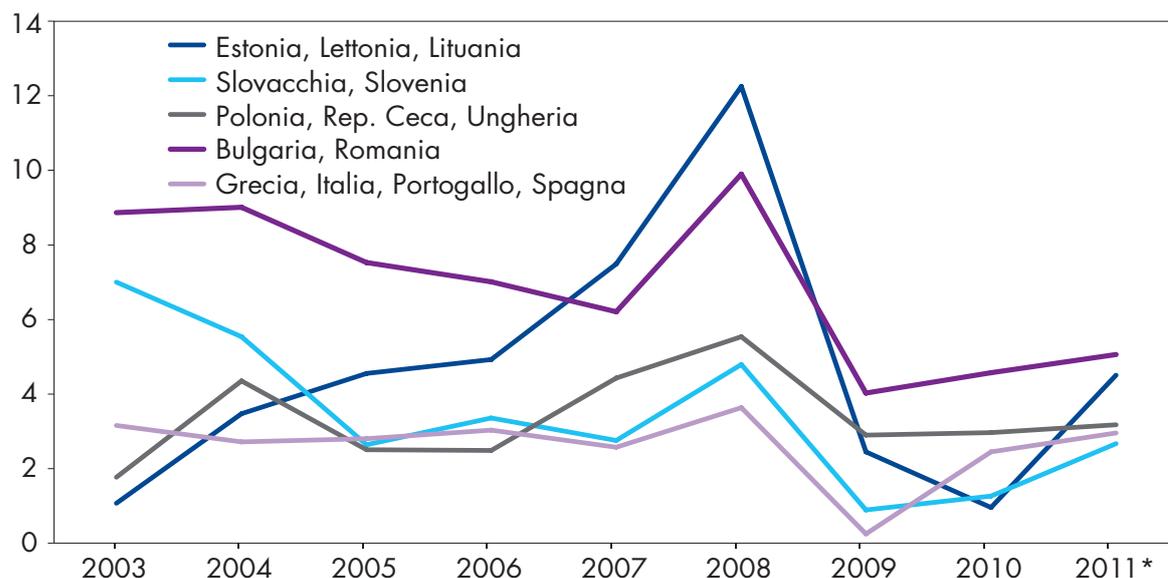


Fonte: elaborazioni su dati FMI.

L'inflazione, che negli Stati baltici e in Bulgaria nel 2008 aveva raggiunto livelli a due cifre, è calata drasticamente nel contesto deflattivo della recessione globale. Nel 2011 quasi tutti i paesi dell'ECO hanno registrato un'inflazione moderata, compresa fra il 4% e il 5%. Nonostante tali buoni risultati, l'inflazione continua a essere un fattore di preoccupazione, dato che molte delle sue determinanti dipendono da quello che succede a livello internazionale, specialmente per le economie molto piccole e aperte. Comunque i timori di deflazione si sono rivelati infondati: solo un paese, la Lettonia, ha registrato una riduzione dei prezzi al consumo pari all'1% e per un solo anno; negli altri paesi il pericolo reale è un'inflazione alta (Grafico 8.4).

Nel 2007 i paesi dell'ECO avevano un disavanzo nei conti pubblici contenuto, poi cresciuto a causa della crisi, anche se non quanto nel resto dell'UE. Il disavanzo medio non ponderato dei

Grafico 8.4 - Inflazione di nuovo a una cifra
(Prezzi al consumo, variazioni % medie annue)

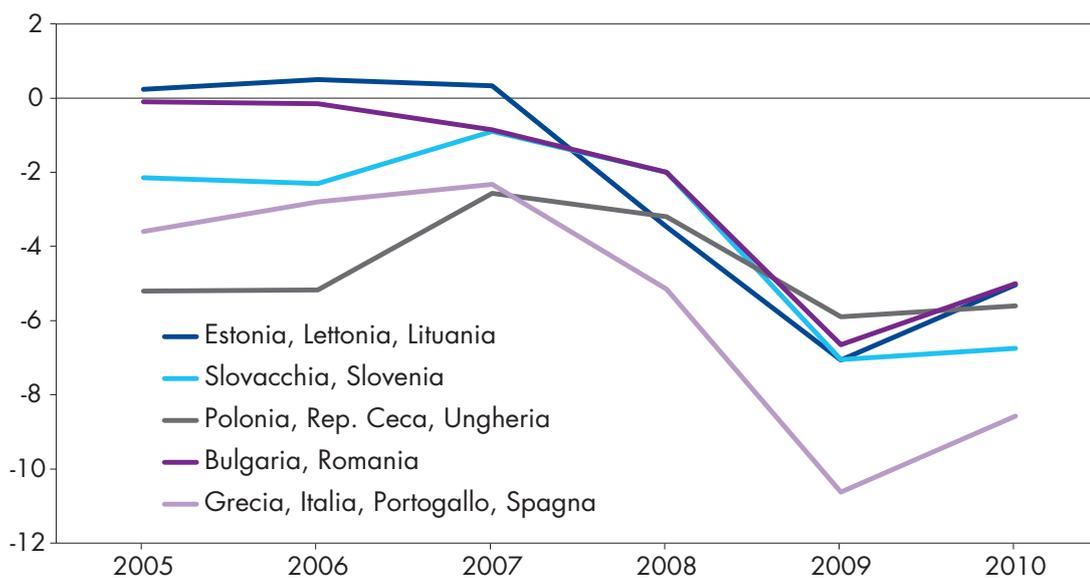


* Stime.

Fonte: elaborazioni su dati FMI.

dieci paesi dell'ECO è cresciuto dal 2,8% del PIL nel 2008 al 6,6% del PIL nel 2009, per poi ridursi leggermente nel 2010 (5,6% del PIL). Quasi tutti i paesi stanno facendo sforzi per ridurre il disavanzo al 3% del PIL o meno entro il 2012. In questo ambito è marcato il contrasto con l'Europa meridionale, dove i disavanzi si sono gonfiati in media fino al 10,6% del PIL nel 2009 e sono rimasti all'8,6% nel 2010, con la significativa eccezione dell'Italia (Grafico 8.5).

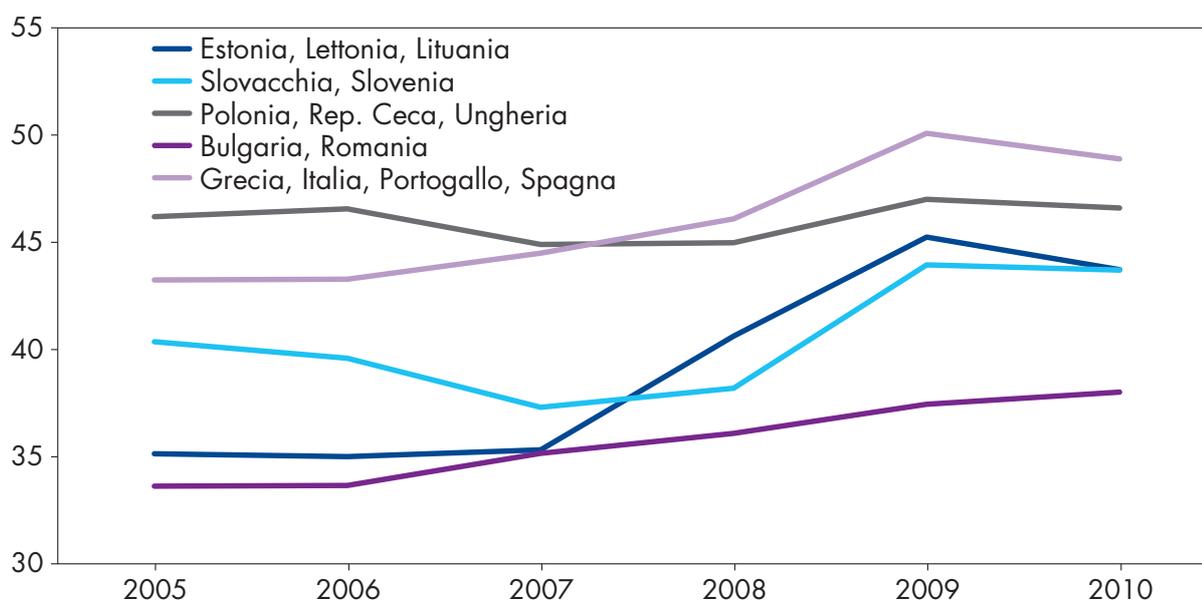
Grafico 8.5 - Bilanci pubblici in rosso con la crisi
(Saldi del bilancio pubblico, in % del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati FMI.

La spesa pubblica in percentuale del PIL è cresciuta ovunque: prima della crisi, i paesi dell'UE-15 avevano una spesa pubblica che in media oscillava fra il 46% e il 47% del PIL; l'Europa centrale aveva livelli medi altrettanto alti, tenuti su soprattutto dal dato dell'Ungheria; i tre stati baltici avevano visto crescere la spesa pubblica dal 35% del PIL nel 2007 al 45% nel 2009; la Bulgaria e la Romania avevano una spesa pubblica molto più bassa e arrivata al 38% del PIL nel 2010. Nell'anno peggiore della crisi, il 2009, la spesa pubblica in percentuale del PIL è cresciuta bruscamente a causa della contrazione del denominatore, dell'aumento della spesa per la previdenza e di quello di altre spese sociali legate all'incremento della disoccupazione. Tuttavia, i paesi dell'Europa orientale si sono astenuti dal varare quegli aiuti statali di sostegno alla domanda messi in campo durante la crisi in quasi tutta l'Europa occidentale. In Italia, Portogallo e Grecia nel 2010 la spesa pubblica, che era alta già in partenza, è rimasta eccessivamente elevata e prossima al 50% del PIL; a differenza dell'Europa centrale e orientale, l'Europa meridionale non sembra chiaramente intenzionata a ridurre la spesa pubblica.

Grafico 8.6 - La spesa pubblica è salita (quasi) ovunque
(Spesa pubblica, in % del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati FMI.

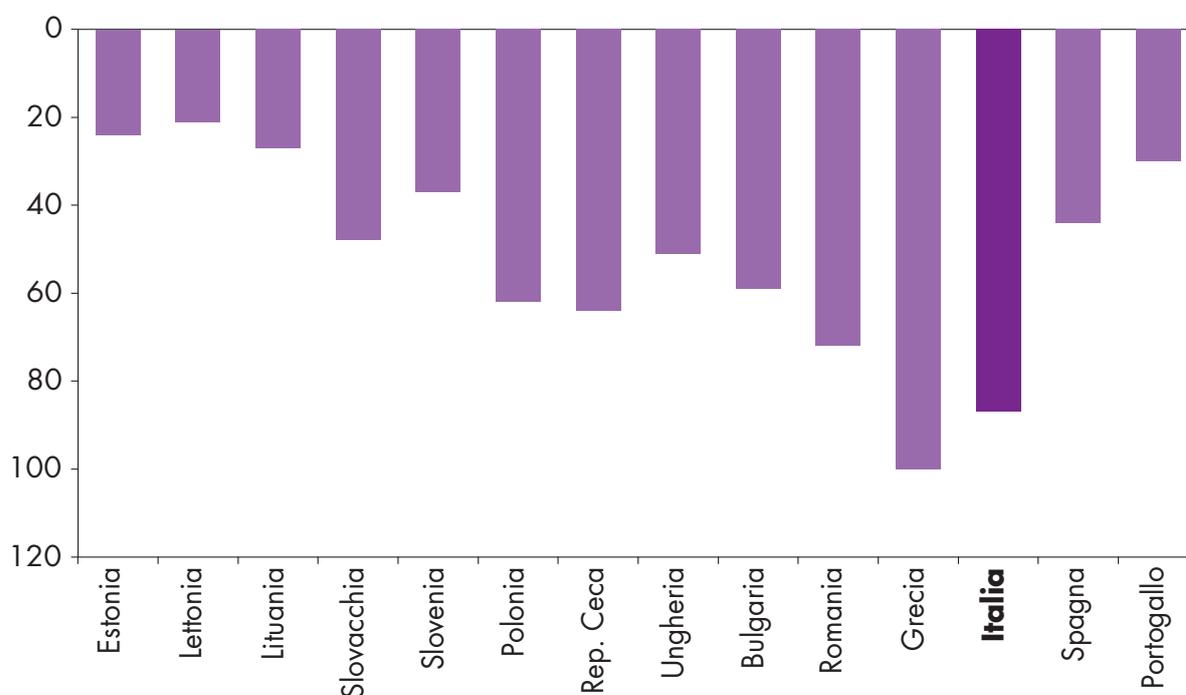
Osservando nel loro insieme gli indicatori considerati (crescita del PIL, bilancia delle partite correnti, inflazione, bilancio e debito pubblici) si può concludere che i paesi dell'ECO, con l'eccezione dell'Ungheria, hanno superato gli squilibri che avevano all'inizio della crisi finanziaria o che erano stati determinati da essa. Mostrano infatti una crescita economica solida, anche se inferiore rispetto a quella che avevano messo a segno prima della crisi; la bilancia delle partite correnti è vicina al pareggio; il deficit pubblico è modesto e tende a ridursi ulteriormente. Solo l'Ungheria ha un debito pubblico che supera il 60% del PIL, il tetto fissato dai criteri di Maastricht, mentre nella maggior parte dei paesi dell'ECO il debito pubblico è intorno al 40% del PIL.

Sono state create le condizioni per una crescita economica forte?

Il secondo interrogativo è se siano state create le condizioni per una crescita economica sostenuta. Con l'unica eccezione dell'Ungheria, i paesi dell'ECO avevano realizzato progressi maggiori dal punto di vista delle riforme strutturali di quelli di altri paesi con simili stadi di sviluppo. È questa una delle cause della rapida crescita economica registrata prima della crisi.

Un primo metro di misura dell'ampiezza delle riforme strutturali è la classifica nel *Doing Business* della Banca Mondiale (2012a). Tra i paesi dell'ECO la Lettonia ha preso il comando, salendo al 21° posto su 183 paesi, mentre l'Estonia si piazza in 24ª posizione e la Lituania in 27ª. Considerando che la Lettonia e la Lituania si collocano più o meno al 50° posto mondiale in termini di PIL pro-capite a parità di potere d'acquisto, ciò indica che ci sono forti margini di crescita economica ulteriore. Nel *Doing business* la Romania è quella classificata peggio (72ª posizione), ma l'Italia è all'87° posto e la Grecia al 100° (Grafico 8.7). Le riforme che si sono rivelate più importanti nel favorire questi piazzamenti nella graduatoria della Banca Mondiale sono state quelle che hanno portato a una drastica semplificazione delle procedure per la registrazione di proprietà immobiliari, di quelle per la soluzione delle situazioni di insolvenza, del pagamento delle imposte, dell'avvio di una nuova impresa e della soluzione di una controversia commerciale per via giudiziaria.

**Grafico 8.7 - Repubbliche baltiche in testa nelle condizioni per fare impresa
(Posizioni nella classifica *Doing Business*, 2012)**

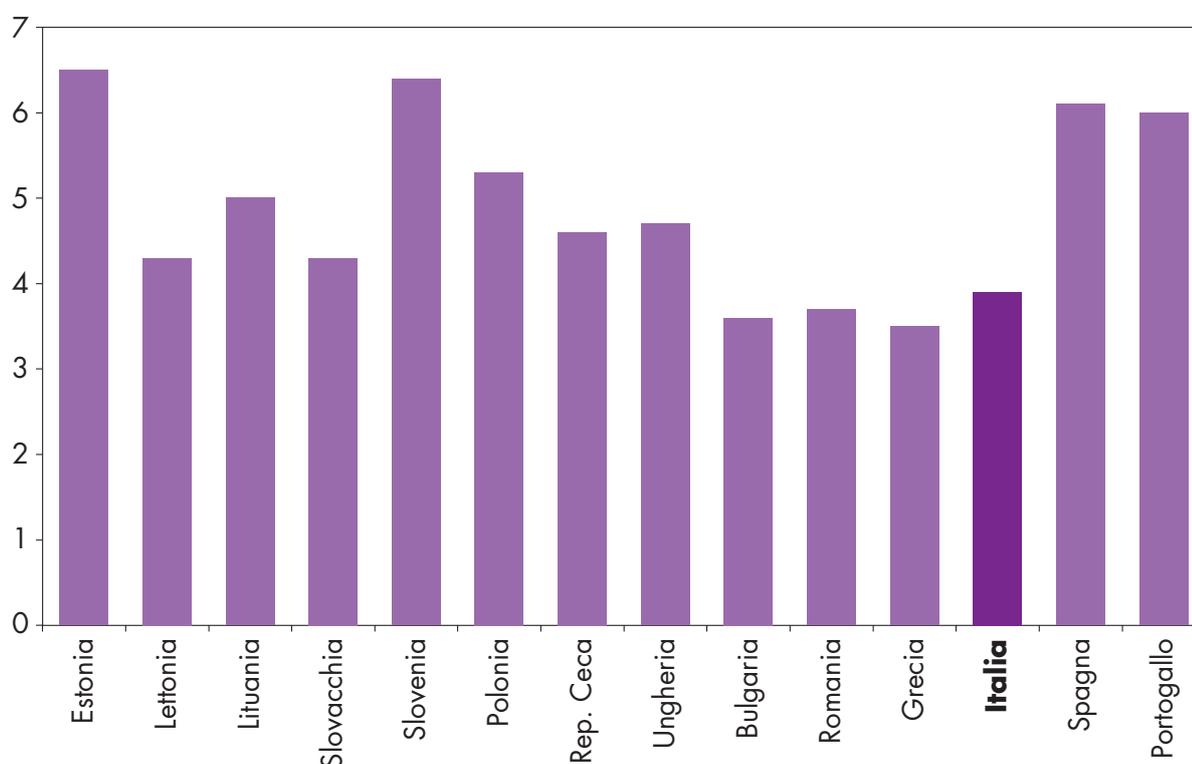


Fonte: elaborazioni su dati Banca Mondiale.

Il miglioramento delle condizioni per fare impresa è andato di pari passo con il calo della corruzione. La posizione dei paesi ECO nell'indice di percezione della corruzione elaborato da *Transparency International* è simile, ma con livelli leggermente peggiori rispetto al *Doing Business*, segno del fatto che eliminare la corruzione è più difficile che eliminare la regolamentazione. Comunque, grazie ai progressi degli ultimi anni, anche in Bulgaria e Romania il livello di corruzione percepita non è superiore a quello di Grecia e Italia (Grafico 8.8).

I rilevanti aggiustamenti strutturali realizzati dai paesi dell'ECO hanno avuto un impatto considerevole, ma non omogeneo, sul costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP), che in generale si è ridotto grazie ai tagli dei salari nominali e a varie forme di razionalizzazione ed efficienza che hanno fatto crescere la produttività. Il costo reale per unità di lavoro è

Grafico 8.8 - Estonia e Slovenia le meno corrotte
(Punteggi dell'indice di percezione della corruzione*)

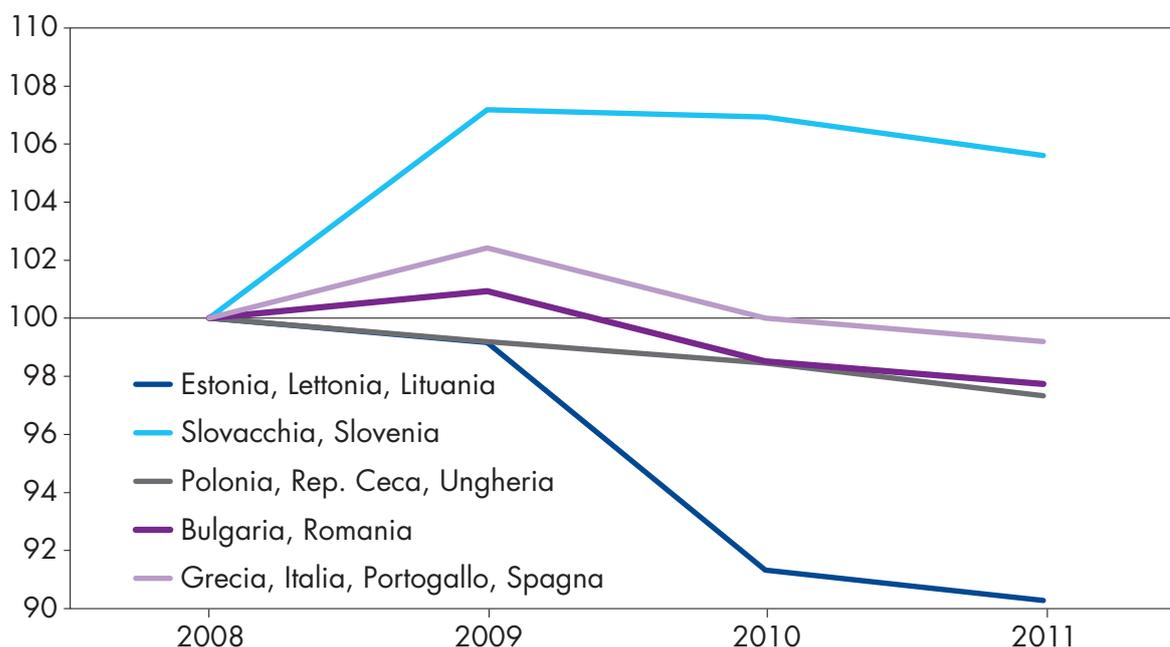


* L'indice varia da 0 (massima corruzione) a 10 (assenza di corruzione).

Fonte: elaborazioni su dati *Transparency International*.

sceso in sei dei dieci Stati dell'ECO e soprattutto in Lettonia (-16,4% dal 2008 al 2011), Romania (-11,7%), Lituania (-9,5%) e Ungheria (-9,1%; grafico 8.9). Questo naturalmente significa che tali paesi sono diventati molto più competitivi.

Grafico 8.9 - CLUP in caduta in Lettonia e Lituania
(Costo del lavoro per unità di prodotto, 2008=100)



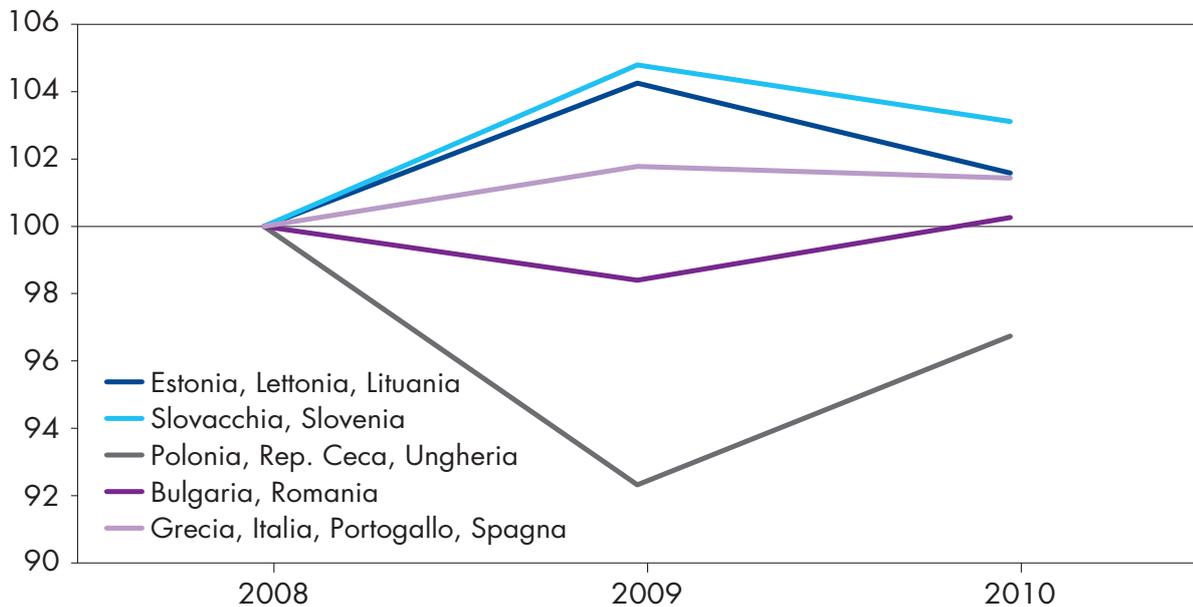
Fonte: elaborazioni su dati EUROSTAT.

L'andamento del tasso di cambio effettivo reale (REER) basato sul CLUP fornisce un quadro molto significativo (Grafico 8.10). Il messaggio principale che se ne ricava è che sia la svalutazione nominale del tasso di cambio sia quella interna realizzata agendo sui costi possono funzionare, ma il costo del lavoro deve comunque essere tenuto sotto controllo. Le differenze nel confronto tra il 2008 e il 2010 sono molto rilevanti. Lettonia e Polonia, i paesi che hanno registrato il maggiore calo del REER, rispettivamente del 17% e del 12%, hanno regimi di tasso di cambio molto differenti. Anche l'Ungheria, la Lituania e l'Estonia hanno registrato riduzioni significative del REER; al contrario, la Bulgaria, la Slovacchia e la Slovenia, che hanno un tasso di cambio fisso (la Bulgaria) o adottano l'euro come valuta nazionale (la Slovacchia e la Slovenia), hanno registrato un aumento del REER rispettivamente del 9% la Bulgaria e del 5% gli altri due paesi.

Considerati insieme ad altri fattori, i dati sul CLUP lasciano prevedere che i tre paesi baltici e la Polonia siano avviati verso una crescita economica forte e sostenuta, mentre la Bulgaria, la Slovacchia e la Slovenia hanno ancora un CLUP troppo elevato, mentre l'Ungheria è frenata dal debito pubblico alto e dalla scarsa credibilità del governo. Le variazioni di competitività messe a segno nell'arco di appena due anni sono state considerevoli e i paesi baltici hanno dimostrato che si possono ottenere eccellenti risultati senza bisogno di svalutare il tasso di cambio.

Gli effetti di quelle variazioni sono sorprendenti (Grafico 8.11). I quattro paesi con tassi di cambio fissi hanno avuto un boom delle esportazioni. Gli ultimi dati disponibili sono relativi alla prima metà del 2011 e indicano un incremento dell'export dei paesi baltici e della

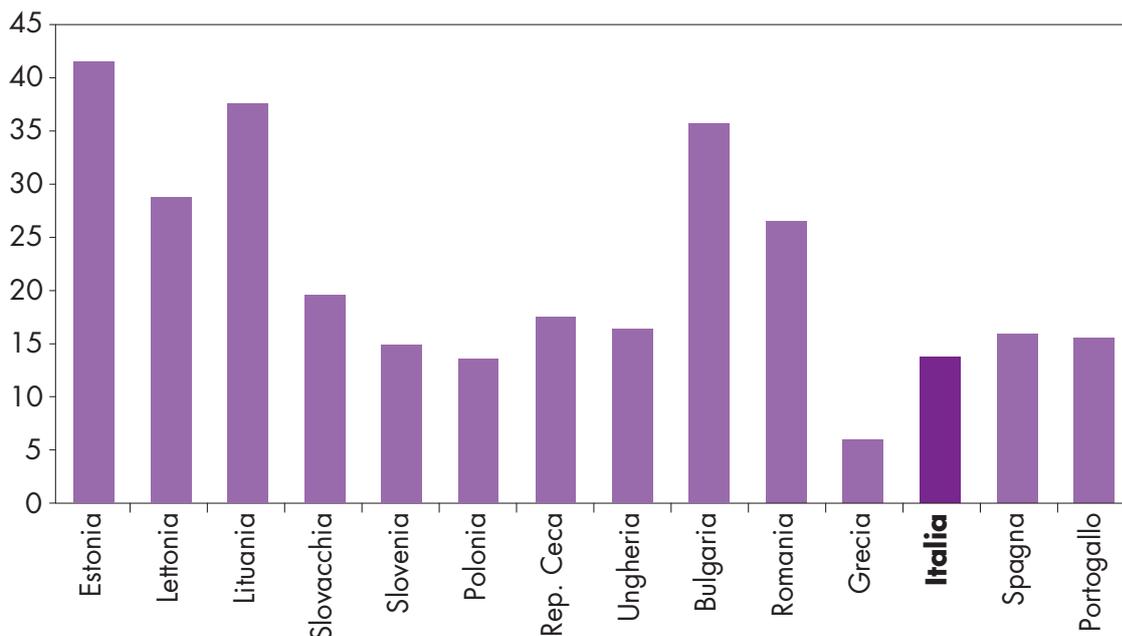
Grafico 8.10 - Competitivi anche con cambi fissi
(Tasso di cambio effettivo reale, 2008=100)



Fonte: elaborazioni su dati EUROSTAT.

Bulgaria, rispetto alla prima metà del 2010, di proporzioni importanti, comprese fra il 29% e il 42%. La Romania, con una crescita del 27% dell'export, rappresenta un caso intermedio, mentre le esportazioni degli altri cinque paesi sono cresciute di percentuali comprese

Grafico 8.11 - Per le repubbliche baltiche le esportazioni sono aumentate di più
(Esportazioni totali, variazione % annua giugno 2010 - giugno 2011)



Fonte: elaborazioni su dati EUROSTAT.

fra il 14% e il 20%. La Spagna, il Portogallo e l'Italia hanno avuto tutti e tre una crescita dell'export pari al 15%, simile a quella di Polonia e Slovenia. L'espansione dell'export ha innescato la ripresa della produzione in tutti i paesi che è stata guidata dall'incremento rapido dell'attività nel settore manifatturiero.

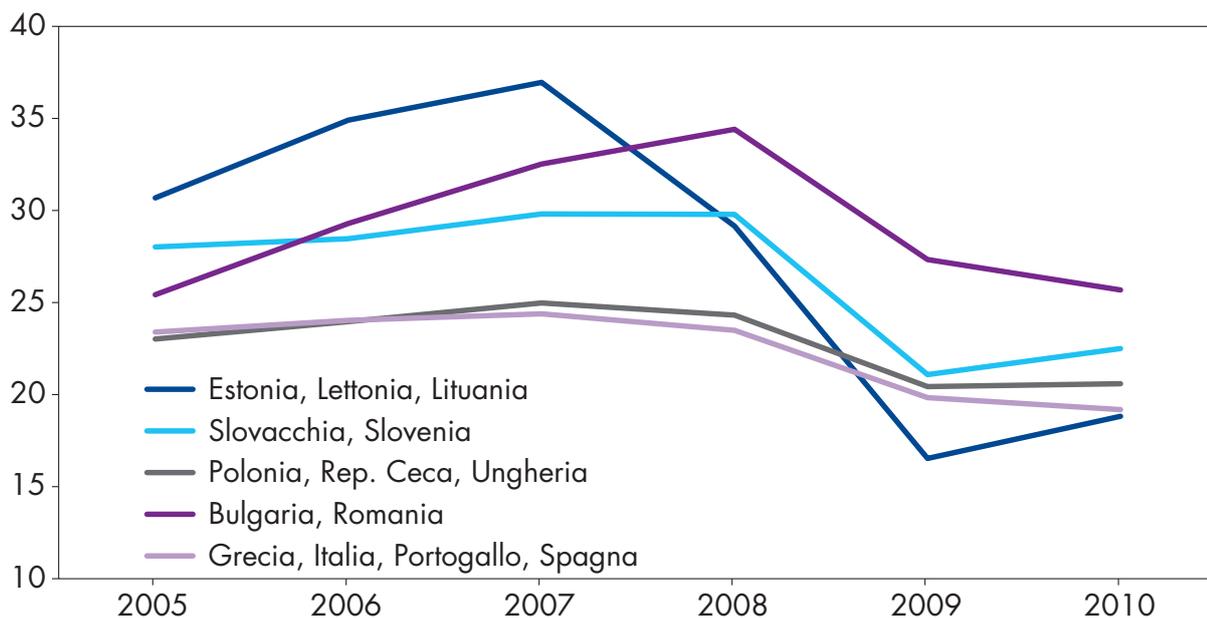
È un risultato inatteso, che induce a una conclusione importante: contrariamente a quello che si ritiene comunemente, la svalutazione del cambio non è né necessaria né utile per dare una spinta alle esportazioni. Paradossalmente, il paese che ha avuto il calo del REER più significativo – la Polonia – è anche quello che ha registrato la minore crescita dell'export. Parte della spiegazione di ciò risiede nel fatto che la Polonia non ha subito nessuna contrazione dell'economia e di conseguenza ha poca capacità produttiva non utilizzata.

A priori sembra una conclusione controintuitiva: la svalutazione dovrebbe rendere i beni esportati più competitivi e quindi, in condizioni di normale elasticità delle quantità ai prezzi relativi, le esportazioni dovrebbero crescere. Questo ragionamento è però incompleto e non tiene conto del fatto che la scelta effettiva spesso non è fra svalutazione e stabilità del tasso di cambio reale, ma tra svalutazione nominale del cambio e svalutazione attuata agendo sui costi interni. Come si è detto in precedenza, i paesi con un tasso di cambio fisso hanno realizzato aggiustamenti strutturali molto più importanti di quelli dei paesi con tassi di cambio fluttuanti. La svalutazione del cambio nominale, invece, ha evitato a Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca di dover procedere a riforme strutturali più radicali.

I casi di Slovacchia e Slovenia sono parzialmente diversi. Facendo parte dell'Unione economica e monetaria, infatti, hanno potuto contare su un'ampia liquidità erogata dalla BCE e quindi non hanno subito la stessa pressione dei mercati finanziari per operare riforme strutturali e significative riduzioni dei salari. Queste evidenze, nel loro complesso, confermano la fondatezza della vecchia tesi di János Kornai (1980) sull'impatto dei vincoli di bilancio forti: i paesi con tassi di cambio fissi hanno puntato sul risanamento dei conti pubblici, più che sulle riforme strutturali, con il risultato di una crescita più rapida delle esportazioni e della produzione. Queste osservazioni offrono indicazioni importanti per i paesi dell'Eurozona che necessitano di riforme strutturali: la tesi diffusa che per accrescere la competitività sia necessario svalutare il cambio è semplicemente falsa.

Per ottenere una crescita elevata è fondamentale investire in capitale umano e in capitale fisico. Considerando il livello di sviluppo, un tasso di investimento nell'ordine del 25% del PIL o poco superiore sembra quello appropriato. All'apice del boom, il tasso di investimento dei paesi dell'ECO era semmai troppo alto: si andava dal 23,5% del PIL in Ungheria al 40% del PIL in Lettonia. Questi indicatori sono cambiati radicalmente durante la crisi, scendendo nei paesi baltici dal 37% del PIL nel 2007 al 16,5% del PIL nel 2009. Con la ripresa economica, però, gli investimenti stanno risalendo e sembra probabile che nel prossimo futuro convergeranno intorno al 25% del PIL. L'Europa meridionale ha avuto un andamento molto simile a quello di Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria (Grafico 8.12). È necessario che gli investimenti ripartano e in misura sufficiente a sostenere una crescita economica importante.

Grafico 8.12 - Gli investimenti devono tornare alti
(Livello degli investimenti, in % del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati FMI.

L'unico vero timore risiede nell'eccessivo aumento della spesa pubblica. Nell'Europa centrale e nei paesi baltici, la spesa pubblica in percentuale del PIL è salita al 45-46% e deve ridiscendere al 35-40% per consentire una crescita economica solida (Sachs e Warner, 1996; Tanzi e Schuknecht, 2000). Fortunatamente, quasi tutti i paesi dell'ECO sono intenzionati a ricondurla entro questi limiti.

La political economy delle riforme durante le crisi

Dopo aver compreso come la strada riformista abbia consentito ai paesi dell'ECO di superare la crisi e di creare le condizioni per una crescita duratura, una terza questione interessante riguarda le modalità con le quali sono state implementate le riforme strutturali. L'utilizzo dell'analisi economica è recentemente sempre più in voga per studiare il modo in cui le politiche vengono implementate e il libro di John Williamson, *The Political Economy of Policy Reform* (1994), fornisce un'eccellente visione di insieme.

Esiste un chiaro circolo virtuoso che parte dallo scoppio di una crisi, passa attraverso le idee su come risolverla, la svolta politica che si manifesta con la nascita di nuove leadership, la formulazione operativa di misure di riforma e la loro approvazione parlamentare e arriva all'implementazione. Il ruolo di guida delle istituzioni internazionali rafforza questo circolo. La risposta alla crisi dei paesi baltici offre un esempio di come tutti gli elementi della catena siano rilevanti e vadano considerati nel modo giusto. Possiamo individuare almeno tredici regolarità nella risposta alla crisi dei paesi dell'ECO, tutte di natura ampia e generale.

1. Una percezione condivisa della crisi. Più la crisi è profonda, più la cittadinanza, come è naturale, ne è consapevole e più è probabile che si realizzino le riforme strutturali. I tre paesi baltici hanno subito pesanti riduzioni del PIL (-25% in Lettonia, -20% in Lituania e -18% in Estonia, calcolate dal picco al minimo). Un disastro che ha scosso tutta la popolazione, facilitando l'adozione di importanti misure di aggiustamento. Nessuno naturalmente auspica l'avvento di una recessione di simile portata per poter fare le riforme, ma spesso solo le crisi offrono l'occasione per realizzare le riforme necessarie (Drazen e Grilli, 1993).

Anche i paesi dell'Europa occidentale che hanno realizzato riforme importanti sono riusciti a farlo in seguito a gravi crisi: ad esempio la Danimarca nel 1982, i Paesi Bassi nel 1987, la Svezia e la Finlandia nel 1991; e naturalmente i paesi dell'ECO dopo il 1989. Volendo essere pessimisti, si potrebbe dire che nessuno sembra riuscire a trarre insegnamento dalle sventure altrui; ma volendo essere ottimisti, si potrebbe dire che quasi tutti imparano dai propri insuccessi.

Durante la recente crisi, la causa della colossale recessione è stata soprattutto esterna: il congelamento della liquidità a livello internazionale. Nell'autunno del 2008 le economie baltiche hanno deragliato a causa della «brusca frenata», il *sudden stop* come lo hanno chiamato Dornbusch et al. (1995) e Calvo (1998), della finanza internazionale, che le ha costrette a incrementare drasticamente il risparmio nazionale e a tagliare investimenti e consumi. Nel 2009 il calo dell'export più accentuato è stato registrato da Slovacchia e Repubblica Ceca, con una diminuzione del 16,5% e il 15,8% rispettivamente (Bakker e Gulde, 2010): in entrambi i casi la caduta può essere imputata alla contrazione internazionale del mercato automobilistico.

2. Un nuovo modo di ragionare. La crisi ha favorito l'affermarsi di una mentalità diversa, informata a principi nuovi e chiari. Le idee che si sono affermate durante la crisi dell'Europa orientale – sostanzialmente, tagliare la spesa pubblica e rendere il settore pubblico più efficiente – non erano completamente nuove, ma entravano in conflitto con interessi vecchi e consolidati. Il problema non è tanto quello di trovare idee nuove e originali, ma di accettare le idee più logiche e ragionevoli. La lotta contro il nepotismo e la corruzione della classe dirigente, che vanno a detrimento di tutti i cittadini onesti, hanno aiutato i riformatori a ottenere il consenso popolare per le loro riforme. È difficile fare progressi significativi senza «idee» lucide e originali. Le parole con cui John Maynard Keynes (1936, pp. 383-384 [trad. it., p. 577]) conclude la sua *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta* rimangono valide ancora oggi: “Le idee degli economisti e dei filosofi politici, sia quelle giuste sia quelle sbagliate, sono più potenti di quanto comunemente si ritenga. In realtà il mondo è governato da poche cose all'infuori di quelle. Gli uomini della pratica, i quali si credono del tutto liberi da ogni influenza intellettuale, sono spesso schiavi di qualche economista defunto. [...] Sono convinto che il potere degli interessi costituiti è assai esagerato, se messo a confronto con l'affermarsi progressiva delle idee”.

I leader emergenti si sono resi conto che politiche di bilancio indisciplinate non erano più praticabili. Le nuove idee sono spesso controverse ed è impossibile che vi sia un consenso

unanime su di esse. Cercare il consenso a tutti i costi equivale a rinunciare a usare le idee migliori a disposizione. Nel contesto di una grave crisi, quando c'è bisogno di un pensiero nuovo e radicale, è impossibile che tutti siano d'accordo. Come ha scritto Jeffrey Sachs (1994, p. 505): "Nelle crisi importanti non c'è un consenso unanime, ma solo confusione, senso di urgenza e una cacofonia di opinioni in contraddizione fra loro".

I veri riformatori sono sempre contestati. Dato che ottenere il consenso generale è impossibile, ricercarlo con ostinazione può essere una perdita di tempo. La radice dei problemi sta quasi sempre negli interessi costituiti delle vecchie classi dirigenti. Queste saranno danneggiate dalle riforme e non rimarranno senza reagire, ma schiereranno in campo i mezzi di informazione per contrastarle. Come ha osservato John Williamson (1994, p. 26), per riformare serve "la volontà e la capacità di rivolgersi direttamente ai cittadini, aggirando gli interessi costituiti".

3. Una nuova leadership. Per risolvere una crisi servono leader nuovi. I leader che hanno portato il paese alla crisi difficilmente sono in grado di realizzare i cambiamenti radicali necessari per salvare la nazione, sconfessando le politiche da loro stessi seguite fino a quel momento. Otto dei dieci paesi dell'ECO hanno cambiato governo durante la crisi. Gli unici due governi confermati sono stati gli esecutivi di centro-destra in Estonia e in Polonia: la prima poteva giustamente imputare i suoi problemi a fattori esterni, mentre la seconda non era stata significativamente colpita dalla crisi. Di solito le riforme sono precedute da un cambio di governo perché un nuovo esecutivo, costretto a combattere la crisi, ha obiettivi diversi da quelli perseguiti dal governo in carica fino a quel momento. I normali politici di solito vanno bene per fare trattative sottobanco e concessioni, ma per risolvere una crisi serve l'opposto, servono leader che abbiano capacità di visione e determinazione. "Per realizzare riforme di successo all'interno di una nazione c'è bisogno di una leadership politica decisa" (Sachs, 1994, p. 503).

La ricerca di un nuovo leader spesso è un processo iterativo: l'instabilità politica dunque è utile per far emergere un leader con le caratteristiche giuste. Quando le riforme sono mature, la gente di solito le vota. La convinzione diffusa che gli elettori puniscano quei governi che portano avanti drastici piani di risanamento dei conti pubblici o che debbano fare i conti, durante il loro mandato, con pesanti contrazioni dell'economia è sbagliata. Il problema è la vecchia classe dirigente e dunque la democrazia non rappresenta un ostacolo, ma è anzi il modo migliore per sconfiggere i vecchi leader. Gli elettori hanno dimostrato e dimostrano di volere con forza persone in grado di affrontare la crisi con competenza e di gestire in modo responsabile i conti pubblici. Durante la crisi in Lettonia si sono tenute due elezioni parlamentari, nel 2010 e nel 2011, che hanno visto la sconfitta dei partiti oligarchici che dominavano la scena politica da vent'anni. Anche il governo estone ha vinto le elezioni parlamentari dopo aver realizzato riforme radicali. In Bulgaria, Repubblica Ceca e Slovacchia dopo lo scoppio della crisi gli elettori hanno dato la preferenza a governi più riformisti: tutti i partiti che hanno vinto le elezioni avevano promesso rigore nei conti pubblici. Nell'Europa centrale e orientale dall'ottobre 2008 in poi c'è stata solo un'eccezione, l'Un-

gheria: il governo che ha applicato un programma di *austerità* ha perso le elezioni, ma probabilmente la ragione è che quell'esecutivo, pur avendo un'impronta tecnocratica, formalmente era espressione del partito socialista e ha risentito degli effetti negativi di una vecchia storia di presunta corruzione.

4. Politici competenti. Durante la crisi sono emerse personalità politiche competenti. Alcuni esempi in tal senso sono il ministro dell'Economia polacco Jacek Rostowski, professore di economia nel Regno Unito, il ministro dell'Economia bulgaro Simeon Djankov, economista capo della *International Finance Corporation* della Banca Mondiale, e il ministro dell'Economia lettone Andris Vilks, economista della SEB Banka. Tutte personalità estranee al mondo politico, che sono riuscite a garantire un'azione politica incisiva, perché hanno competenze e punti di vista differenti e non prigionieri delle vecchie logiche.

In una crisi finanziaria i problemi economici vanno semplicemente risolti, altrimenti nessuna altra misura politica può essere efficace. L'iperinflazione, ad esempio, mette seriamente a rischio la democrazia, come hanno dimostrato drammaticamente i casi della Germania e dell'Europa centrale nel periodo fra le due guerre. La scienza economica deve quindi avere la precedenza sul diritto e sullo studio delle costituzioni. Non è un caso che i governi che sono riusciti a dare una risposta efficace alla crisi sono stati composti più da economisti che da giuristi.

5. Un programma operativo completo per le riforme. Nella maggior parte dei casi un governo riformista mette in campo un programma operativo appena entrato in carica. Ad esempio, nel dicembre del 2008 il governo lituano ha presentato il proprio una settimana dopo l'insediamento. Il programma deve essere coerente e credibile, ma semplice. Non deve essere troppo ampio, ma deve contenere tutte le misure fondamentali. È preferibile che venga presentato entro un mese dalla formazione del nuovo governo, dato che qualsiasi rinvio suscita forti critiche da parte dell'opinione pubblica.

Anche in questo caso gli economisti hanno un vantaggio. Il loro successo sta nella capacità di formulare orientamenti delle politiche semplici, perché per le riforme c'è bisogno di semplicità e lucidità, non di tatticismi e sottigliezze. Durante una crisi, i leader devono concentrarsi sui problemi fondamentali, senza farsi distrarre da questioni secondarie, che fanno perdere incisività e provocano tensioni inutili.

6. Il consenso del parlamento. Si tratta ovviamente di un ingrediente indispensabile nelle democrazie, ma non necessariamente deve essere ampio ed essere figlio di grandi coalizioni. In Lettonia e Lituania, per esempio, il governo è formato da coalizioni, che a volte sono finite in minoranza. Il governo lettone perse la maggioranza parlamentare nell'estate del 2010 e fu costretto a convocare le elezioni anticipate nell'autunno del 2011, a distanza di un anno dalle consultazioni precedenti: ma uscì vincitore dal voto e con una maggioranza più ampia, facendo campagna elettorale contro gli oligarchi e la corruzione. In quasi tutte le democrazie ogni decisione importante in materia di bilancio dello Stato e imposte deve

essere approvata dal parlamento. Tra i paesi dell'ECO, solo uno - l'Ungheria - ha un governo composto da un solo partito che controlla la maggioranza dei seggi ed è il paese meno riformista di tutti. Dal punto di vista dello schieramento, nove dei dieci paesi dell'ECO sono guidati da governi di centro-destra, di orientamento liberale in economia.

La tesi di chi sostiene la necessità di stabilità politica e larghe coalizioni per realizzare le riforme non appare supportata da solide basi empiriche. Nella fase della trasformazione economica post-comunista, i paesi più risoluti nel fare le riforme furono gli stati baltici e la Polonia, che cambiavano governo ogni anno (Åslund, 2007). Le riforme spesso consistono nel combattere gli interessi costituiti e la loro realizzazione è compatibile con un governo che resta in carica per poco tempo. Negli ultimi anni in Europa i governi più stabili sono quelli che paradossalmente hanno effettuato meno riforme.

7. Gli indicatori economici sono necessari. Misurare è fondamentale per concentrarsi sui problemi giusti. In alcuni casi gli indicatori già esistono e vanno solo monitorati con attenzione. Prima della recente crisi dei debiti sovrani di alcuni stati europei sarebbe stato importante rispettare con maggiore attenzione i limiti fissati per il debito pubblico e per i deficit pubblici fissati dal Trattato di Maastricht. In altri casi è utile creare nuovi indicatori. Prima degli anni Novanta non esistevano misure relative al contesto imprenditoriale e ai livelli di corruzione. Quando si è cominciato a misurare questi parametri sono stati trovati vari metodi per contrastare la corruzione e in molti paesi la situazione è migliorata. Il *Doing Business* è diventato un riferimento fondamentale per ridurre gli impedimenti burocratici all'attività imprenditoriale ed è stato usato durante la crisi in particolare dalla Lettonia e dalla Lituania, per non parlare della Bulgaria, che ha come ministro dell'Economia proprio l'autore di quella graduatoria.

8. Il sostegno internazionale. La comunità internazionale gioca un ruolo importante nel supportare le riforme: fissando i parametri, offrendo la consulenza necessaria, valutando i risultati e fornendo finanziamenti. L'istituzione internazionale più rilevante in questo senso è l'FMI. Il quale presenta infatti diverse caratteristiche importanti: è un organismo tecnico e fa riferimento a un numero limitato di principi chiave per la stabilità macroeconomica; ha uno staff di elevata professionalità e dispone di procedure ben studiate per fronteggiare in modo spedito l'insorgere di crisi finanziarie e supervisionare il processo di rilancio economico; inoltre, è in grado di erogare somme ingenti in tempi rapidi, senza dover attendere i tempi consueti richiesti dalle approvazioni parlamentari.

L'avvio di un programma del FMI però non è una condizione sufficiente per fare le riforme. È uno strumento utile, ma un governo non intenzionato a farle può semplicemente sfruttarlo come fonte di finanziamento. La Lettonia ha realizzato riforme importanti sotto la guida di un programma dell'FMI, Ungheria e Romania molto meno. La spiegazione è che l'FMI è favorevole sì alle riforme strutturali ma, dati i limiti alla sua azione istituzionale, non può imporle. Le condizioni il cui rispetto chiede in modo inflessibile riguardano la gestione dei conti pubblici e della moneta. Un discorso analogo può essere fatto per la Commissione eu-

ropea, anche se il suo intervento ha caratteristiche più politiche e permanenti rispetto a quello dell’FMI. L’Estonia, la Lituania e la Bulgaria hanno realizzato aggiustamenti importanti senza alcun sostegno particolare da parte dell’FMI o dell’UE e questo è motivo di grande orgoglio per questi paesi.

9. Finanziamenti sufficienti. Un programma anticrisi deve poter mettere a disposizione dei paesi che vengono aiutati fondi finanziari a sufficienza e questo è uno dei principi fondamentali dell’FMI: in caso contrario il programma è destinato a fallire. L’Ungheria, la Lettonia e la Romania hanno ricevuto prontamente il sostegno internazionale di cui necessitavano. Nessuno di questi paesi aveva bisogno di usare tutto l’ammontare di risorse finanziarie messo a disposizione, ma la loro disponibilità ha convinto i mercati che i governi avevano in mano il controllo della situazione. I fondi dell’FMI e dell’UE destinati a paesi esterni all’Eurozona sono stati offerti a tassi di interesse compresi fra il 3% e il 3,5% annuo, fattore fondamentale per evitare una trappola del debito. I finanziamenti sono stati una vera e propria ciambella di salvataggio per la Lettonia, che poi però non li ha utilizzati, anche perché il tasso di interesse sarebbe stato di circa il 6% annuo. Come ha scritto Lawrence Summers (2011): “Annunci di programmi vaghi, che cercano di conseguire la stabilità a costi contenuti, rischiano di esacerbare i problemi invece di risolverli”. Misure del genere non producono fiducia, ma sfiducia.

10. Intervenire con equità. L’equità gioca un ruolo importante. La Lettonia, in particolare, ha disegnato il suo programma di aggiustamento in modo tale che l’onere delle misure ricadesse in larghissima misura sui cittadini benestanti e senza toccare la rete della sicurezza sociale. Il governo ha proibito il ricevimento di un doppio stipendio per quegli alti funzionari che facevano parte di consigli di amministrazione di aziende pubbliche e ha tagliato i salari dei dirigenti più pesantemente rispetto a quelli dei quadri e degli impiegati; inoltre ha potenziato i sussidi di disoccupazione ed è intervenuto solo marginalmente sulle pensioni. Se da un lato non è stata alzata l’aliquota dell’imposta sul reddito, dato che sarebbe stata difficile da attuare senza incoraggiare l’evasione e disincentivare l’offerta di lavoro, dall’altro sono state introdotte forme di tassazione sulla ricchezza: il governo lettone ha aumentato le imposte sulle proprietà immobiliari e quelle sulle plusvalenze finanziarie e le accise sui beni di lusso.

11. Cercare il dialogo sociale. Il governo lettone nella primavera del 2009 si è concentrato sul dialogo sociale. Ha creato un gruppo di lavoro per la gestione della riforma insieme ai rappresentanti delle organizzazioni datoriali, dei sindacati e degli enti locali, con l’incarico di preparare proposte per gli emendamenti al bilancio del 2009 e per la finanziaria del 2010. I dolorosi tagli alla spesa pubblica sono stati concordati tra tutte le parti sociali, che hanno firmato un accordo. Il fatto che le parti sociali più importanti abbiano sostenuto l’azione del governo in un momento critico ha contribuito a mantenere la stabilità sociale.

12. Applicare i programmi anticrisi velocemente e con determinazione. È quello che hanno fatto i paesi baltici. I governi riformatori hanno dovuto imprimere fin da subito un forte im-

pulso alle riforme per far capire chiaramente alla popolazione che le politiche erano cambiate davvero e per conquistare credibilità. Le misure devono essere concentrate il più possibile nella prima fase. Se si agisce subito e con decisione, l'economia comincia a ripartire prima e questo alimenta fiducia e credibilità. È meglio fare in fretta e sbagliare qualcosa che fare tutto alla perfezione ma troppo tardi. È importante che l'aggiustamento sia drastico, rapido e completo nella portata.

Una tesi molto popolare, spesso considerata come keynesiana, sostiene che i governi devono stimolare l'economia quando il PIL è in calo. Si tratta di un'idea sbagliata. Non c'è nessuna possibilità di far ripartire la crescita finché l'opinione pubblica non ha recuperato fiducia nei fondamentali economici. L'attuale recessione della Grecia, meno profonda di quella dei paesi dell'ECO ma persistente, è un esempio in tal senso. All'inizio degli anni Novanta, la Svezia e la Finlandia si resero conto che i loro deficit di bilancio pubblico a due cifre minavano la fiducia delle imprese e delle famiglie: reagirono tagliando il deficit pubblico e la crescita ripartì. All'inizio del 2009, l'FMI consigliò al governo spagnolo di incrementare il deficit pubblico per fronteggiare la crisi: il governo di Madrid seguì il consiglio e ciò è stata una delle cause principali della crisi in cui si trova la Spagna. La conclusione è che gli stimoli della politica di bilancio funzionano soltanto quando un paese se li può davvero permettere. In tutti gli altri casi, un paese fa meglio a rimettere in ordine i conti pubblici il prima possibile. Senza la credibilità della tenuta dei conti pubblici, è difficile crescere. L'FMI avrebbe dovuto saperlo.

Leszek Balcerowicz (1994), l'economista polacco più volte ministro e governatore della Banca centrale della Polonia, ha definito il primo periodo di esistenza di un governo, la cosiddetta luna di miele, un periodo di «politica straordinaria», perché l'opinione pubblica è disposta ad accettare riforme eccezionalmente radicali. L'ex primo ministro estone Mart Laar ha dichiarato: "Aspettare equivale a fallire". Per citare Lawrence Summers (2011): "Le riforme che hanno avuto successo [...] sono state quelle fondate su iniziative chiare in modo da stabilizzare la situazione, senza limitarsi al minimo necessario". Gli economisti istituzionalisti sostengono che tutto debba essere costruito lentamente e in modo organico, ma questo è il contrario di quello che serve per risolvere una crisi. È come dire ai pompieri di accorrere con calma sul luogo dell'incendio. Il padre del miracolo economico tedesco, Ludwig Erhard (1957), realizzò la riforma valutaria e la liberalizzazione inserendole in un unico ampio provvedimento e fu grazie ad esso che riuscì a far passare le misure, nonostante forti resistenze.

13. Capacità di comunicazione e trasparenza. Il primo ministro lettone Valdis Dombrovskis ha spiegato chiaramente alla popolazione quale fosse la gravità della situazione e che esistevano due alternative. Una era cattiva e l'altra era peggiore e Dombrovskis dichiarò che lui preferiva quella cattiva. Questo approccio deciso e pessimista è stato importante. La crisi generava voci e sospetti: il programma del governo, pertanto, doveva essere pubblico, trasparente e comprensibile. Doveva essere reso pubblico attraverso i principali quotidiani e i nuovi ministri dovevano partecipare a eventi pubblici e rilasciare interviste ai mezzi di comunicazione, spiegando e rassicurando il programma.

Le riforme consistono, essenzialmente, nel ripristinare la fiducia nello Stato e il ritorno della fiducia è legato alla capacità di agire in modo rapido, fermo e coerente. I tre paesi baltici ci sono riusciti. Il fatto che la maggior parte delle riforme fosse stata intrapresa nei primi sei mesi ha evitato l'insorgere di una forte opposizione ad esse, perché dopo sei mesi quasi tutti gli indicatori della crisi avevano già cominciato a migliorare. Le esigenze della *political economy* coincidono con le tesi in favore di una riforma rapida, radicale e ad ampio raggio.

8.3 LE LEZIONI PER I PAESI DELL'EUROZONA

La risposta alla crisi nei paesi dell'Europa centrale e orientale è stata efficace e non si è trattato di un evento eccezionale e sporadico, ma contiene interessanti indicazioni per i paesi dell'Eurozona.

La prima è che le regole di una buona politica delle riforme valgono anche per paesi con caratteristiche diverse. Compresa l'Italia, che in effetti sembra proprio che le stia facendo proprie. La consapevolezza della gravità della crisi è molto diffusa e c'è l'idea chiara e condivisa del fatto che il paese ha bisogno di tagli alla spesa pubblica e riforme strutturali per promuovere la crescita. L'Italia ha cambiato governo nel novembre del 2011 e oggi tecnici esterni alla politica ricoprono ruoli di grande responsabilità. È stato presentato un programma ampio di riforme che per una parte rilevante ha già ottenuto in tempi rapidi l'approvazione del parlamento ed attualmente è in fase di implementazione. L'Italia riuscirà ad affrontare la difficile situazione senza dover ricorrere agli aiuti finanziari straordinari da parte dell'FMI e dell'UE. Al momento, però, gli aspetti maggiormente problematici riguardano l'equità degli interventi e la possibilità di migliorare l'efficienza dell'economia senza mettere in discussione la pace sociale .

La seconda indicazione è che i paesi dell'ECO che hanno un regime di tasso di cambio fisso hanno intrapreso con più decisione il risanamento dei conti pubblici e adottato aggiustamenti strutturali più incisivi. In particolare, la risposta alla crisi varata nei paesi baltici e in Bulgaria ha dimostrato che la svalutazione realizzata abbattendo i costi interni è un'opzione praticabile e in alcuni casi perfino preferibile rispetto alla svalutazione del tasso di cambio nominale. I tassi di cambio fissi non hanno impedito l'aggiustamento, ma al contrario hanno facilitato l'introduzione di riforme radicali. La stessa logica può e deve valere per gli stati che fanno parte dell'euro. In molti dibattiti sulla politica economica migliore, invece, il ruolo che può giocare un regime di tasso di cambio flessibile appare sopravvalutato. Maurice Obstfeld e Kenneth Rogoff (2001, p. 373) hanno sottolineato che esiste un "rapporto estremamente labile fra il tasso di cambio e quasi tutti gli aggregati macroeconomici". Molto semplicemente, esistono altri fattori che contano di più. La necessità di realizzare un importante aggiustamento dei costi per recuperare competitività, quindi, non è una buona ragione per uscire dall'Eurozona e chi si aspetta miracoli dalle svalutazioni nominali del cambio è destinato a rimanere deluso.

La terza indicazione è che i paesi baltici hanno dimostrato che drastici tagli alla spesa pubblica e riforme strutturali non sono affatto incompatibili con il buon funzionamento della democrazia. Nel solo 2009 Lettonia, Lituania ed Estonia hanno realizzato un aggiustamento dei conti pubblici pari al 9-10% del PIL. La loro esperienza ha evidenziato quanto sia vantaggioso agire in modo rapido e con un intervento radicale e vasto. Grazie alle misure di finanza pubblica forti e immediate, la maggior parte degli indicatori economici (ad esempio la produzione industriale, la fiducia dei consumatori, i tassi di interesse e il mercato azionario) ha toccato il fondo nella prima metà del 2009 ma poi ha cominciato a risalire e questo ha consentito al governo di ripristinare la fiducia in tempi rapidi.

I programmi anticrisi dei paesi baltici, applicati in modo massiccio e tempestivo, hanno incontrato resistenze molto limitate da parte della società. In Lettonia e in Lituania c'è stato solo un giorno di manifestazioni di piazza, nel gennaio del 2009, prima che il programma diventasse operativo. Al contrario, la lentezza, i ritardi e l'inadeguatezza delle misure adottate dal governo greco hanno scatenato proteste di massa, perché l'esecutivo non è riuscito a convincere i cittadini della gravità della situazione varando misure decise e rapide che agissero una volta per tutte. Pesa anche l'orientamento dei sindacati, ma la credibilità dei provvedimenti presi probabilmente è l'aspetto più importante. L'Italia ha bisogno di un intervento di risanamento meno radicale e realizzarlo in tempi rapidi è ampiamente alla sua portata.

La quarta indicazione è che i cittadini dell'Europa centrale e orientale hanno accettato l'idea che sia meglio tagliare le spese pubbliche che aumentare le tasse. Il risanamento dei conti pubblici nei paesi baltici è stato formato per tre quarti da tagli delle spese e solo per un quarto da aumenti delle tasse. Tagli della spesa pubblica ampi e selettivi possono agevolare la realizzazione di riforme strutturali benefiche, perché non si limitano a ridurre l'ampiezza dei servizi pubblici ma spesso migliorano la qualità degli stessi attraverso riforme dell'amministrazione, della sanità e dell'istruzione. Alberto Alesina e Silvia Ardagna (2009) forniscono dati statistici a supporto della tesi che "i risanamenti dei conti pubblici [...] basati su tagli alla spesa e nessun incremento delle tasse hanno maggiori probabilità di ridurre il rapporto deficit/PIL e il rapporto debito pubblico/PIL rispetto a quelli basati su incrementi delle tasse". Esempi noti di paesi che hanno realizzato radicali aggiustamenti dei conti pubblici diminuendo la spesa pubblica e conseguendo una maggiore crescita economica sono quelli della Svezia e della Finlandia nei primi anni Novanta.

La quinta indicazione è che la crisi ha costretto tutti i paesi a ridurre il peso del settore pubblico e migliorare l'efficienza del sistema economico, che già era ben funzionante, per renderlo ancora più competitivo. I paesi baltici spiccano per la particolare saggezza delle loro scelte: hanno agito in fretta, con aggiustamenti rapidi e di ampio respiro; sono riusciti a tagliare una spesa pubblica elevata invece di aumentare le tasse; hanno usato l'*austerità* per introdurre riforme strutturali su vasta scala e ciò gli consentirà di elevare la crescita economica; nessuno di questi paesi ha sperimentato una contrazione dell'economia più lunga di due anni. Nel 2011, i tre paesi baltici sono stati fra le economie europee in più rapida espansione, con una crescita compresa tra il 5% e il 6% e trainata dalle esportazioni. Queste

stime tengono conto della frenata del credito dovuta al *deleveraging* e alla fiacca crescita economica dell'Europa occidentale. Tassi di crescita sostenuti mettono al sicuro le politiche liberiste, la democrazia e la pace sociale.

I gravi problemi strutturali dell'Italia, i cui effetti sono resi evidenti anche da alcuni indicatori riportati in questo saggio, sono: l'eccesso di burocrazia statale, la diffusione della corruzione, mercati troppo regolamentati e una tassazione e una spesa pubblica troppo elevate. Sono tutti problemi risolvibili, come dimostra l'esempio di molti paesi europei che sono già riusciti ad affrontarli e a superarli.

9. BRASILE: GRANDI PROGRESSI, MA UN'AGENDA DA COMPLETARE

Teresa Ter-Minassian

Dopo essere stato definito per decenni «il paese del futuro», finalmente il Brasile sta vivendo un buon presente. Ha superato velocemente la crisi del 2008-2009 uscendone con un'economia forte, tanto che nel 2010 è cresciuta del 7,5% circa; l'inflazione, benché sopra gli obiettivi, è sotto controllo e ha iniziato a rallentare. I vincoli esterni, tradizionalmente stringenti, sono quasi scomparsi: il deficit delle partite correnti è moderato, intorno al 2% del PIL; gli investimenti diretti esteri sono aumentati vertiginosamente nell'ultimo biennio, finanziando abbondantemente quel deficit; le riserve ufficiali valutarie sono a livelli record. La scoperta di enormi giacimenti petroliferi in acque profonde potrebbe trasformare un domani il Brasile da importatore a grande esportatore di energia. Sul fronte sociale, la povertà si è sostanzialmente ridotta rispetto agli alti livelli dei primi anni Novanta e la distribuzione del reddito è nettamente migliorata; un'intera classe medio-bassa di recente formazione gode dell'accesso senza precedenti ai beni di consumo durevoli e al credito. L'istruzione di base e i servizi sanitari sono ormai diffusi a quasi tutta la popolazione e il tasso di criminalità sta scendendo. Non sorprendentemente, il Brasile ha acquistato credibilità e fa sentire la sua voce sempre più forte nel consesso politico ed economico internazionale.

Di fronte a tale quadro, inevitabilmente sorgono diverse domande. Quanto sono sostenibili queste tendenze recenti? Il rallentamento nella produzione manifestatosi negli ultimi mesi è solo una pausa temporanea o denota l'insorgenza di limiti di capacità? Il Brasile ha davvero disgiunto il destino della sua performance economica dall'andamento della congiuntura nei paesi a economia avanzata che sono stati i suoi partner tradizionali? Quali sono i maggiori punti deboli del paese nel turbolento scenario mondiale attuale? Sono domande cui è difficile dare risposta perché probabilmente numerosi fattori interni ed esterni giocheranno un ruolo chiave nel futuro dell'economia brasiliana. Ma un'analisi dei principali elementi che hanno contribuito al grande miglioramento economico del Brasile nell'ultimo decennio (politiche e riforme economiche, strutturali e sociali a livello nazionale; e il mutato contesto internazionale) possono aiutarci a identificare sia i restanti punti deboli sia le misure che il governo potrebbe adottare per ridurli e massimizzare le probabilità di conquistare un «buon futuro».

Alcuni dei fattori propulsivi della recente forza del Brasile affondano le radici in anni relativamente lontani. In effetti, per quanto riguarda le riforme strutturali, i progressi sono av-

Teresa Ter-Minassian, ex direttore del Dipartimento di Finanza Pubblica del Fondo Monetario Internazionale e *Senior Consultant* della Banca Interamericana di Sviluppo.

venuti soprattutto negli anni Novanta. È stato allora che, dopo diversi tentativi infruttuosi di stabilizzazione, il *Plano Real* del 1994 ridusse drasticamente il vertiginoso tasso di inflazione. Successivamente, l'iniziale ancora anti-inflazionistica (un tasso di cambio pesantemente manovrato) fu sostituita da una politica monetaria più sostenibile, strutturata per perseguire un determinato obiettivo di inflazione e supportata da consistenti avanzi di bilancio. Il quadro istituzionale per la politica di bilancio fu rafforzato con l'adozione di una legge organica sulla responsabilità di bilancio (*Lei de Responsabilidade Fiscal*) e di un programma di ristrutturazione del debito dei governi statali e locali.

Negli anni Novanta ci fu anche una notevole liberalizzazione dell'economia, sia sul fronte esterno, con una riduzione degli alti dazi all'importazione e delle barriere non tariffarie, sia sul fronte interno, con una serie di privatizzazioni e con l'introduzione di enti regolatori indipendenti. Ci furono progressi anche nei programmi sanitari ed educativi. Invece si fece poco per affrontare importanti debolezze strutturali, soprattutto nel sistema fiscale, in quello pensionistico e nel mercato del lavoro, a causa della forte opposizione politica di soggetti (in particolare i governi subnazionali, gli impiegati pubblici e i sindacati) che sarebbero stati toccati da alcune di queste riforme.

Nel primo decennio del nuovo secolo il Brasile ha continuato a seguire un orientamento (per lo più) prudente in materia di politica economica, ma ha fatto scarsi progressi nelle riforme strutturali, tranne che nel settore finanziario. La spiegazione risiede in parte in una certa stanchezza verso le riforme ma anche nel diverso orientamento ideologico dei governi laburista dei Presidenti Lula e Rouseff e nella minore pressione esterna per riforme. Piuttosto che alle riforme, le politiche economiche sono state mirate a rafforzare sostanzialmente l'assistenza sociale e ad aumentare, in modo rapido e sostenuto, il salario minimo. Tali misure, insieme a riforme nel settore finanziario che hanno reso accessibile il credito ai gruppi a minor reddito, hanno favorito una forte espansione dei consumi.

Allo stesso tempo il contesto esterno è diventato sempre più favorevole. La forte domanda estera, soprattutto da parte della Cina, ha fatto crescere le esportazioni brasiliane di materie prime agricole e minerarie. Un'ampia liquidità e bassi tassi di interesse sui mercati internazionali, con conseguenti forti afflussi di capitale, hanno portato a un accumulo senza precedenti di riserve di valuta estera. Le politiche commerciali e industriali del governo hanno appoggiato il crescente orientamento dell'economia verso l'estero. In conclusione, vari fattori interni ed esterni hanno concorso al sostanziale aumento della crescita del PIL (solo brevemente interrotto dalla crisi economica mondiale del 2009), nonostante la mancanza di progressi nelle riforme strutturali.

In sintesi, se è vero che il Brasile ha registrato significativi avanzamenti strutturali in alcune aree negli ultimi due decenni, ancora resta molto da fare. La relativa forza dell'economia negli anni recenti è dovuta più alla generale oculatezza della gestione macroeconomica e a una congiuntura esterna favorevole che non a uno sforzo riformistico organico e sostenuto. Nonostante che gli ammortizzatori costruiti negli ultimi anni (soprattutto la crescita delle ri-

serve internazionali e la riduzione del debito estero) abbiano certamente ridotto la vulnerabilità del Brasile agli shock esterni, resta in dubbio la sua capacità di sostenere alti tassi di crescita nel lungo periodo continuando a tenere bassa l'inflazione. In questo senso, l'ineadeguato cammino compiuto nelle riforme strutturali probabilmente avrà un costo significativo per il paese in termini di perdita di opportunità.

9.1 LA STABILIZZAZIONE DEL QUADRO MACROECONOMICO

Lo sforzo di risanamento (1994-2002)

Durante il «decennio perduto» degli anni Ottanta, e fino al 1994, la performance economica del Brasile fu certamente non invidiabile, caratterizzata da una stagnazione quasi totale del reddito pro-capite, da un'inflazione alle stelle (con il picco nel 1993 a un tasso annuale vicino al 2.500%) alimentata dalla generalizzata indicizzazione, e da ricorrenti crisi della bilancia dei pagamenti. Il tasso di povertà fluttuò intorno al 40% e il coefficiente di Gini (che misura la disuguaglianza della distribuzione del reddito) intorno a 0,60 per quasi tutto il periodo (Tabella 9.1). Diversi tentativi di stabilizzazione economica non ebbero successo perché non adeguati (poggiavano troppo su sistemi eterodossi di controllo dei prezzi) e/o non ben applicati. I primi anni dopo la fine della dittatura militare nel 1985 furono caratterizzati anche da instabilità politica.

Tabella 9.1 - Brasile: principali indicatori economici e sociali
(Valori % medi annui, dove non diversamente specificato)

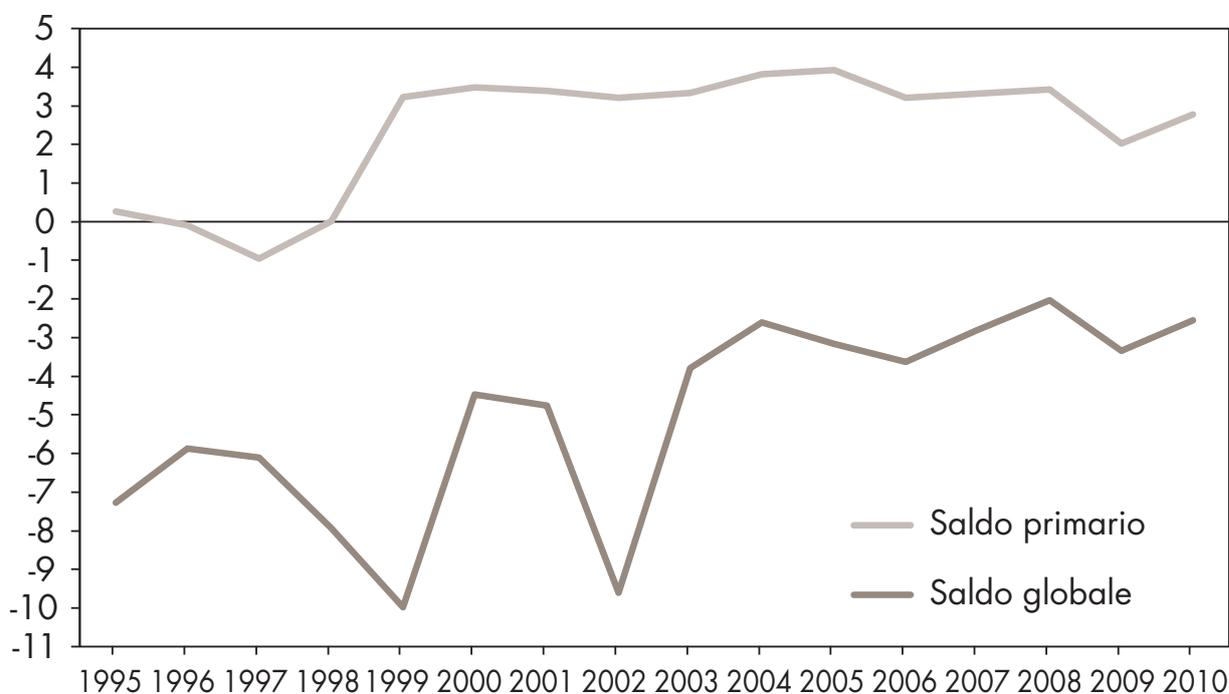
	1980- 1989	1990- 1994	1995- 1998	1999- 2002	2003- 2008	2009	2010
Crescita reale del PIL	1,9	1,3	2,5	2,1	4,2	-0,3	7,5
Crescita reale del PIL pro-capite	0,9	-0,2	0,7	0,4	3,0	-2,0	6,0
Inflazione (prezzi al consumo)	431,7	1.321,3	9,7	8,8	6,1	4,3	5,9
Tasso di disoccupazione	n.d.	7,0	8,1	10,1	9,4	9,1	6,7
Saldo delle partite correnti (in % del PIL)	-2,0	0,0	-2,7	-3,5	0,6	-1,5	-2,2
Riserve internazionali (fine periodo, miliardi di dollari)	9,7	38,8	44,6	37,8	193,8	238,5	288,6
Debito estero (fine periodo, in % del PIL)	27,8	26,3	26,5	41,8	12,1	12,6	12,3
Tasso di povertà	41,2	42,3	34,8	34,9	29,0	22,6	21,4
Coefficiente di Gini*	0,60	0,60	0,60	0,59	0,57	0,55	n.d.

* Il coefficiente di Gini varia fra 0 (equidistribuzione del reddito) e 1 (concentrazione massima o monopolio).

Fonte: elaborazioni su dati Banca centrale del Brasile e Istituto di ricerca economica applicata (IPEA).

Il *Plano Real*, introdotto nel 1994 dall'allora ministro delle Finanze e di lì a poco Presidente Fernando Henrique Cardoso, portò alla prima stabilizzazione riuscita. Il Piano includeva l'introduzione di una nuova moneta (il real), la stabilizzazione del tasso di cambio e la totale deindicizzazione dell'economia. In seguito alla sua introduzione, l'inflazione rallentò rapidamente, fino a scendere a valori a una sola cifra nel 1996, e l'economia riprese una moderata crescita, giacché il calo dell'inflazione stimolò la domanda interna, specialmente il consumo. Tuttavia il Piano non riuscì a rafforzare la stabilizzazione monetaria affiancandola con l'aggiustamento del bilancio pubblico. Al contrario, le finanze pubbliche peggiorarono notevolmente, il saldo primario andò in deficit (Grafico 9.1) e il debito pubblico netto salì fortemente (Grafico 9.2).

Grafico 9.1 - Con Lula un saldo primario stabilmente positivo...
(Brasile, saldi del settore pubblico consolidato, in % del PIL)

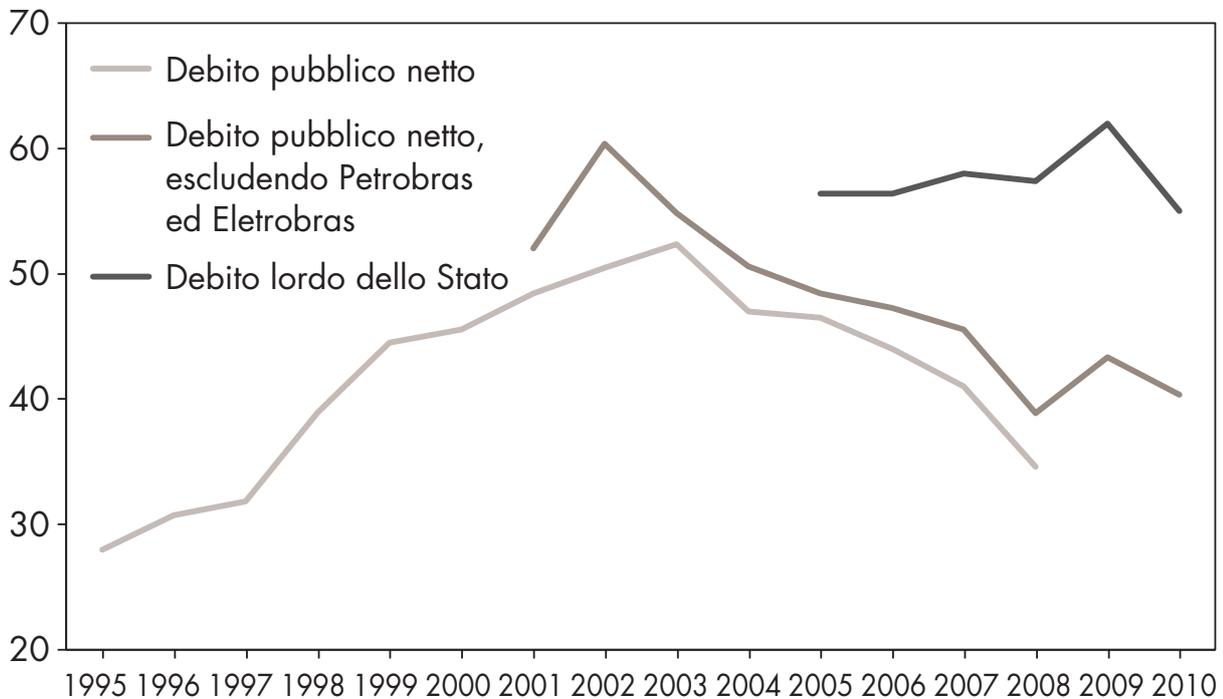


Fonte: elaborazioni su dati Banca centrale del Brasile.

L'indebolimento del bilancio pubblico, insieme alla politica monetaria accomodante e al significativo apprezzamento in termini reali del tasso di cambio, portò all'insorgere di gravi squilibri esterni che resero necessario, agli inizi del 1999, un forte programma di aggiustamento, sostenuto da ingenti finanziamenti esterni da parte del FMI e da finanziamenti pubblici bilaterali. Tale programma comprese: la fluttuazione del real; l'adozione di un obiettivo di inflazione per la politica monetaria; e una sostanziale stretta nella politica di bilancio, con misure di aumento delle entrate e tagli alla spesa pubblica che portarono il saldo primario a un surplus di circa il 3% del PIL. Il programma riuscì a evitare il calo del PIL e a limitare l'accelerazione dell'inflazione in scia al deprezzamento del tasso di cambio, ma inevita-

bilmente, date le politiche economiche improntate all'austerità, negli anni immediatamente successivi la crescita fu anemica (Tabella 9.1).

Grafico 9.2 - ...e un debito pubblico in diminuzione
(Brasile, debito pubblico lordo e netto, in % del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Banca centrale del Brasile.

I frutti del risanamento (2003-2011)

Contrariamente ai diffusi timori dei mercati finanziari, nel corso dei due mandati di governo del Presidente Lula (2003-2010), la gestione economica rimase sostanzialmente prudente. La politica monetaria continuò a perseguire con successo tassi di inflazione relativamente bassi e il quadro di finanza pubblica rimase abbastanza positivo fino allo scoppio della crisi globale. Sino al 2008, il saldo primario mantenne un surplus del 3-4% del PIL, e il disavanzo totale scese sostanzialmente (Grafico 9.1), grazie al forte aumento delle entrate e alla contenuta spesa per interessi. Anche il debito pubblico netto registrò un forte calo, scendendo dal picco di quasi il 60% del PIL nel 2002 a circa il 40% nel 2008 (Grafico 9.2), e migliorando anche nella composizione¹.

Il conseguente rafforzamento della credibilità interna e internazionale del Brasile, insieme all'adozione di politiche sociali atte a favorire il consumo privato e a un contesto esterno sempre più favorevole (forte domanda di prodotti di esportazione brasiliani e miglioramento delle

¹ La quota del debito denominato in valuta estera fu praticamente eliminata e la durata media dei titoli del debito fu notevolmente allungata, riducendo i rischi di rifinanziamento.

ragioni di scambio) portarono a un forte e prolungato miglioramento nei risultati economici. Nel 2003-2008 in media il PIL crebbe di oltre il 4% all'anno, l'inflazione decelerò, scendendo al di sotto del 5%, il deficit delle partite correnti si trasformò in surplus, il debito estero calò fortemente e le riserve valutarie aumentarono vertiginosamente. Gli indicatori di povertà e di disuguaglianza nella distribuzione del reddito migliorarono notevolmente (Tabella 9.1).

La crisi economica globale del 2008-2009 inizialmente colpì duramente il Brasile, provocando l'improvvisa interruzione dell'afflusso dei capitali esteri, la forte caduta dei prezzi delle materie prime e la netta contrazione della domanda estera. Il PIL scese di oltre il 6% tra il terzo trimestre del 2008 e il secondo del 2009. La risposta delle autorità brasiliane fu rapida e articolata, includendo l'adozione di misure per migliorare l'accesso al credito bancario, ridurre i tassi di interesse, sostenere il tasso di cambio (anche al fine di moderare le perdite valutarie per le aziende brasiliane esposte) e fornire sostanziali incentivi fiscali e quasi-fiscali. Gli effetti degli incentivi fiscali alla domanda furono rafforzati da aumenti della spesa pubblica precedentemente approvati². Questa risposta di bilancio anticiclica fu in netto contrasto con le misure adottate nelle precedenti crisi, in cui le pressioni dei mercati, le restrizioni di finanziamento e le preoccupazioni per la sostenibilità avevano costretto ad adottare politiche di bilancio pro-cicliche.

La recessione durò poco. Grazie agli sviluppi internazionali positivi e all'impatto delle politiche espansionistiche sopra descritte, il PIL ricominciò a crescere già nel secondo trimestre del 2009, accelerando fortemente nel 2010, fino a raggiungere un inedito tasso di crescita del 7,5% in quell'anno. La ripresa è stata spinta dalla domanda interna e, di conseguenza, nonostante un notevole guadagno nelle ragioni di scambio, il saldo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti è ritornato a disavanzi di oltre il 2% del PIL negli ultimi anni. Anche l'inflazione ha accelerato, raggiungendo un picco del 7,3% nel settembre 2011. Benché fosse evidente con chiarezza l'aumento della pressione della domanda interna, sia la politica monetaria sia quella di bilancio sono rimaste accomodanti nel 2010 (anno di elezioni presidenziali e parlamentari). I tassi d'interesse di riferimento furono anzi ridotti, la spesa pubblica continuò a crescere fortemente e anche le operazioni quasi-fiscali continuarono a ritmo sostenuto.

Le politiche monetarie e di bilancio furono aggiustate in senso moderatamente restrittivo all'inizio del 2011, quando entrò in carica l'amministrazione della Presidente Dilma Vana Rousseff, ma negli ultimi mesi le rinnovate preoccupazioni per l'indebolimento dell'economia internazionale e i segni di decelerazione della domanda interna hanno portato a una rinnovata espansione monetaria e all'annuncio di un nuovo pacchetto di incentivi fiscali, più modesto di quello del 2008.

² Oltre che con le misure di bilancio, il governo federale ha sostenuto la domanda attraverso operazioni quasi-fiscali (non riflesse nel saldo primario e globale e nel debito netto), in particolare prestiti agevolati a banche pubbliche (la Banca nazionale per lo sviluppo economico e sociale, o BNDES, e la banca nazionale che eroga i fondi per i progetti abitativi finanziati dal governo, la *Caixa Econômica Federal*) equivalenti a circa il 3,5% del PIL nel 2009.

Il rafforzamento del quadro istituzionale di gestione macroeconomica

In seguito alla crisi del 1998-1999, le autorità brasiliane riconobbero che, data la lunga storia di incoerenza temporale nelle politiche economiche del paese, bisognava rafforzare sostanzialmente il quadro istituzionale della politica economica per riacquistare credibilità sui mercati e consolidare i guadagni derivanti dallo sforzo di risanamento. Le due riforme più significative in tal senso furono l'adozione, nel 1999, di una politica monetaria mirata a raggiungere un obiettivo di inflazione e la promulgazione, nel 2000, di una legge sulla responsabilità di bilancio (*Lei de Responsabilidade Fiscal*, LRF).

La riforma della politica monetaria puntava a fornire un'alternativa al tasso di cambio come ancora anti-inflazionistica, in un contesto di fluttuazione del real. Prevedeva la fissazione di obiettivi di inflazione (misurati attraverso l'indice dei prezzi al consumo per un ampio paniere di beni) per i successivi 12 e 24 mesi, con una fascia di tolleranza del 2% in più o in meno rispetto all'obiettivo. La responsabilità della scelta degli obiettivi di inflazione fu assegnata a un Consiglio monetario presieduto dal ministro delle Finanze e di cui facevano parte anche il ministro della Pianificazione, Bilancio e Gestione (che in Brasile è responsabile del bilancio federale) e il Presidente della Banca centrale (BCB). Alla BCB fu attribuita la responsabilità di raggiungere gli obiettivi e per farlo le fu conferita piena libertà operativa. Per svolgere le funzioni affidatele, la BCB ha sviluppato nel corso dell'ultimo decennio sofisticati strumenti analitici così da calibrare i canali di trasmissione e i ritardi negli effetti dell'azione degli strumenti di politica monetaria. Inoltre, ha adottato meccanismi decisionali trasparenti per assicurare un adeguato rendiconto del proprio operato, come la pubblicazione dei verbali degli incontri mensili in cui viene fissato il tasso SELIC (il tasso di rifinanziamento *overnight* alle banche che funziona come tasso di riferimento per tutta la struttura dei tassi di mercato) e dei rapporti trimestrali sull'inflazione, che delineano le prospettive economiche e le considerazioni sottostanti alle decisioni di politica monetaria.

C'è ampio consenso tra studiosi della materia (Schwartzmann, 2004; Mathias, 2009) sul successo della politica monetaria nell'ancorare l'inflazione, che non solo decelerò rapidamente dopo la forte svalutazione iniziale del real, ma si è mantenuta sotto controllo nonostante ripetuti shock dell'offerta negli anni seguenti (come il riemergere di forti pressioni sul tasso di cambio fino alle elezioni presidenziali del 2002 e la salita dei prezzi delle materie prime nella prima metà del 2008). Ciò ha rappresentato indubbiamente una conquista importante in un paese con una lunga storia di periodiche esplosioni incontrollate dell'inflazione.

Per quanto riguarda le politiche di bilancio, la promulgazione della LRF nel maggio del 2000 ha portato a un vero «cambio di regime», istituzionalizzando l'impegno del governo alla sostenibilità del bilancio. La legge, nonostante non preveda una regola numerica di bilancio, impone al governo federale di indicare nella finanziaria annuale gli obiettivi, per il

successivo triennio, del saldo primario del settore pubblico non finanziario consolidato e di spiegare adeguatamente i motivi di eventuali revisioni agli obiettivi precedentemente specificati per l'anno in corso. La legge comprende inoltre regole di spesa (tetti sulle spese per il personale, sotto forma di una percentuale massima spese/entrate, per ogni livello di governo) e regole sul debito per i governi statali e locali (governi subnazionali). Cosa importante, la legge prevede anche estesi requisiti di trasparenza: richiede ai governi di tutti i livelli di tenere e comunicare resoconti standardizzati delle loro operazioni; esige inoltre che i documenti di bilancio riportino le previsioni di costo di esenzioni e incentivi fiscali, nonché i principali rischi per il bilancio e le passività contingenti. Comprende specifiche clausole di salvaguardia e significative sanzioni per le inadempienze.

La LRF brasiliana esce bene da un confronto con le leggi sulla responsabilità di bilancio della maggior parte degli altri paesi in termini di copertura istituzionale, requisiti di rendiconto e trasparenza, nonché meccanismi per far rispettare la legge stessa. Ha resistito a ripetute pressioni, soprattutto da parte dei governi subnazionali, per allentare i suoi obblighi. Recentemente è stata un po' indebolita dall'esclusione dal suo ambito di alcune importanti imprese pubbliche. Inoltre alcune delle sue previsioni (come la fissazione di un tetto per il debito federale e la creazione di un consiglio intergovernativo) non sono ancora state implementate (Ter-Minassian, 2010).

La riforma tributaria

Per decenni la politica fiscale brasiliana ha mirato soprattutto ad aumentare le entrate, spesso a spese dell'efficienza e dell'equità. È stata anche significativamente influenzata dai meccanismi dei trasferimenti ai governi subnazionali, in particolare dal fatto che la divisione dei proventi fiscali tra il governo federale, gli stati e i municipi si applica solo ad alcune categorie di imposte. Di conseguenza, il governo federale ha spesso fatto ricorso all'istituzione o all'aumento di imposte distorsive (imposte a cascata sul fatturato e tasse sulle transazioni finanziarie) perché non soggette a condivisione con i governi subnazionali.

Da parte loro, gli stati che in Brasile controllano la tassazione indiretta più importante, l'IVA basata sul principio dell'origine, hanno alzato notevolmente le aliquote dell'imposta su importanti fattori produttivi (per esempio, elettricità e telecomunicazioni); spesso hanno rifiutato o ritardato l'erogazione di crediti di imposta per le transazioni interstatali; e hanno usato questa tassa come strumento di concorrenza predatoria per attrarre gli investimenti interni e stranieri³.

Così la quota delle tasse sul PIL è cresciuta costantemente fino a un livello (circa il 36%) notevolmente più alto di quelli prevalenti in mercati emergenti paragonabili, con un costo significativo in termini di efficienza e competitività ed effetti negativi sugli investimenti e le esportazioni (Federazione delle imprese dello Stato di San Paolo, FIESP, 2010). Il fatto di ba-

³ Un prospetto sintetico del sistema tributario brasiliano si trova in Afonso e Barroso (2008). Vedi anche OCSE (2009b), Dornelles e Afonso (2009), e Rezende (2009), per una trattazione più ampia delle necessità di riforma fiscale.

sarsi fortemente sulle imposte indirette ha compromesso anche l'equità, dato che queste tasse tendono a essere regressive (Siqueira et al., 2010).

Diversi sono stati i tentativi di attuare riforme fondamentali del sistema tributario, su iniziativa sia dell'Esecutivo sia del Congresso, ma per lo più non hanno avuto successo. In particolare sono falliti per la forte opposizione dei governi subnazionali vari tentativi di sostituire le imposte indirette distorsive con un'IVA unificata da dividere tra i tre livelli di governo o con un'IVA duale (divisa tra governo federale e stati) basata sul principio della destinazione, con base imponibile comune, limitata autonomia degli stati riguardo alla fissazione delle aliquote, e integrata da un'imposta sulle vendite al dettaglio riscossa a livello municipale.

Hanno avuto maggior successo riforme parziali, tra cui la modernizzazione dell'imposta sul reddito, la creazione di un regime fiscale semplificato per le piccole e medie imprese, l'introduzione di un sistema ad aliquota zero per le esportazioni soggette all'IVA statale nel 1996, la riduzione dell'effetto cascata nelle imposte federali sul fatturato nel 2002-03 e l'abolizione dell'imposta sulle transazioni finanziarie nel 2008. Sono anche stati fatti grossi sforzi per modernizzare l'amministrazione fiscale a tutti i livelli di governo, benché tali sforzi siano stati finalizzati più a rafforzare l'esazione che a ridurre gli alti costi degli adempimenti burocratici per i contribuenti⁴.

La riforma delle pensioni

La rapida crescita delle entrate fiscali ha permesso di mantenere alti tassi reali di crescita della spesa corrente anche durante i periodi di risanamento dei conti pubblici, nei quali invece gli investimenti pubblici hanno ristagnato o sono stati tagliati. Ciò ha contribuito ad aggravare le carenze nelle infrastrutture.

La continua crescita della spesa corrente negli ultimi vent'anni riflette soprattutto l'inadeguato progresso nelle necessarie riforme strutturali. Tentativi di riforma della rigida normativa del lavoro nel pubblico impiego, volti ad accrescere la flessibilità e la mobilità nella pubblica amministrazione, per lo più sono stati bloccati dall'opposizione dei potenti sindacati degli impiegati pubblici. I già estesi vincoli per alcune categorie di spesa pubblica sono stati ulteriormente ampliati⁵. E le misure di riforma delle pensioni rimangono tuttora ben al di sotto di quel che sarebbe necessario per assicurare la sostenibilità del sistema pensionistico nel lungo periodo.

Il sistema pensionistico pubblico in Brasile si articola in due regimi separati, uno per i dipendenti privati e uno per i pubblici. Le spese del primo (con oltre 23 milioni di beneficiari)

⁴ Secondo il rapporto *Doing Business* 2011 della Banca Mondiale, il Brasile è tra i paesi con i più alti costi per gli adempimenti tributari a livello mondiale. Particolarmente rilevante sotto questo aspetto è la diversità dei regimi fiscali e delle pratiche burocratico-amministrative legate all'IVA nei diversi stati, che colpisce le imprese operanti su tutto il territorio nazionale.

⁵ Tali restrizioni includono: il vincolo di varie categorie di imposte federali al finanziamento della previdenza sociale; l'obbligo costituzionale di devolvere il 25% della spesa primaria totale all'istruzione; e un mandato (anch'esso a livello costituzionale) di aumentare le spese sanitarie ad un tasso per lo meno uguale a quello del PIL nominale.

ammontano a oltre il 7% del PIL; quelle del secondo (con circa 3 milioni di beneficiari) si attestano intorno al 2% del PIL. Entrambi sono sistemi a ripartizione e a prestazione definita e ciascuno attualmente presenta un deficit di oltre l'1% del PIL, nonostante i livelli relativamente alti dei contributi previdenziali. C'è anche una rete crescente di fondi pensionistici privati (aperti o chiusi), che per lo più operano su una base contributiva definita, e sono a partecipazione volontaria. La spesa pubblica per le pensioni, circa il 9% del PIL, è ben più alta di quanto ci si potrebbe aspettare in un paese al livello di sviluppo del Brasile e con una popolazione ancora relativamente giovane (per quanto l'età media stia salendo rapidamente).

Il sistema pensionistico per i lavoratori del settore privato presenta diversi punti deboli, in gran parte responsabili per il livello di spesa relativamente alto nel confronto internazionale:

- l'indicizzazione delle pensioni minime (che attualmente rappresentano quasi la metà delle pensioni totali) al salario minimo (cresciuto di oltre il 120% in termini reali negli ultimi 15 anni);
- l'assenza di un'età minima per la pensione di anzianità (cui si può accedere con 35 anni di contributi);
- un'età minima per la pensione di vecchiaia relativamente bassa per le donne (60 anni, o meno con 30 anni di anzianità);
- pensioni per i familiari superstiti troppo generose.

Il sistema pensionistico per gli impiegati pubblici è eccessivamente generoso per quanto riguarda l'età di pensionamento e l'importo delle pensioni.

Riforme nel 1998 e nel 2003 introdussero nel sistema per i dipendenti privati una formula per collegare il livello della pensione alla storia contributiva e all'aspettativa di vita dei pensionati, oltre a misure per alzare l'età pensionabile e ridurre l'importo delle pensioni per i nuovi dipendenti pubblici⁶. Queste riforme hanno moderato la crescita delle pensioni dei dipendenti pubblici, ma hanno avuto un effetto limitato sulle spese previdenziali per i dipendenti privati, fortemente aumentate dalla summenzionata rapida crescita del salario minimo (Carvalho Pinheiro, 2004; Tafner e Giambiagi, 2007; Amaro, 2011)

Sono state attuate significative riforme anche nel settore dei fondi pensionistici privati, per aumentare la trasferibilità e diminuire i costi di partecipazione per le piccole e medie imprese. Lavori analitici indicano che queste misure hanno avuto effetti positivi sulla mobilità dei lavoratori, la riduzione del mercato del lavoro non ufficiale e lo sviluppo del mercato dei capitali⁷.

⁶ La riforma del 2003 prevedeva anche l'introduzione di un tetto per le pensioni degli impiegati pubblici. Questo avrebbe dovuto essere varato contestualmente alla creazione di un sistema previdenziale integrativo obbligatorio a contribuzione definita per i nuovi impiegati pubblici. Finora non è stata attuata nessuna di queste due misure, ma il governo ha recentemente annunciato l'intenzione di riprendere lo sforzo di riforma in quest'area.

⁷ Dos Santos (2011) osserva che nel 2010 le risorse dei fondi pensionistici brasiliani erano equivalenti al 14,5% del PIL e, in termini assoluti, tra le dieci più alte a livello mondiale.

Le riforme nel settore finanziario

Nell'ultima quindicina d'anni, il settore finanziario in Brasile ha subito notevoli cambiamenti che hanno significativamente aumentato la sua solidità e resistenza agli shock. Le politiche economiche e le riforme strutturali hanno avuto un ruolo chiave in questa evoluzione.

L'alta e instabile inflazione degli anni Ottanta e dei primi anni Novanta aveva costituito un ostacolo cruciale per lo sviluppo dei mercati finanziari brasiliani. Le banche domestiche, protette dalla concorrenza tramite restrizioni all'ingresso delle banche straniere, avevano concentrato le loro attività sui prestiti a breve termine e sull'acquisto di buoni del Tesoro ad alti tassi di interesse reali. Le grandi banche del settore pubblico (le banche federali e alcune banche statali) erano le uniche a fornire i limitati finanziamenti di lungo periodo per gli investimenti.

Il successo nella disinflazione ottenuto con il *Plano Real*, pur creando le condizioni necessarie per il potenziale sviluppo di mercati finanziari più solidi e moderni, privò le banche di una fonte di facili profitti, mettendone a nudo la generale debolezza. Di conseguenza, a metà degli anni Novanta, molte banche fallirono o rischiarono di fallire, il che rese necessario l'intervento del governo. Tale intervento si incentrò su due programmi (Mc Querry, 2001):

- un programma per le banche private (PROER), che comprendeva la fornitura di liquidità alle banche in difficoltà ma ritenute solvibili; il sostegno finanziario per l'acquisizione di banche in fallimento ma salvabili da parte di banche più forti e per una liquidazione ordinata di quelle chiaramente insolventi; la creazione di un fondo di tutela dei depositi; e il rafforzamento dei poteri di supervisione e vigilanza bancaria della Banca centrale;
- un programma per le banche di proprietà degli stati (PROES), molte delle quali erano in gravi difficoltà finanziarie perché usate dagli stessi stati per finanziare i loro crescenti disavanzi e progetti di interesse politico nel settore privato. Il PROES mirava a chiudere o privatizzare queste banche, per rendere più rigoroso il vincolo di bilancio degli stati, in seguito alla sopra menzionata ristrutturazione del loro debito.

Questi programmi comportarono un notevole costo finanziario, stimato in diversi punti percentuali del PIL (Fishlow, 2011), ma posero le basi per uno sviluppo più solido del sistema finanziario. A tal fine nell'ultimo decennio sono state realizzate altre riforme importanti:

- l'allentamento delle restrizioni per liberalizzare l'ingresso delle banche straniere;
- l'ulteriore rafforzamento della normativa bancaria e della supervisione da parte della Banca centrale, per assicurare che l'operato delle banche sia improntato alla massima prudenza;
- il rafforzamento della regolamentazione degli intermediari finanziari non bancari e delle Borse;
- la modernizzazione del sistema di concessione ed erogazione dei mutui per abitazioni;
- il miglioramento della normativa per la messa a punto di procedure di recupero dei crediti in sofferenza assistiti da garanzie reali e di procedure fallimentari.

Indubbiamente queste riforme hanno portato a un significativo sviluppo (senza che si gonfiassero bolle) dell'intermediazione finanziaria per quasi tutto lo scorso decennio. Il sistema finanziario si è dimostrato molto resistente allo shock della crisi mondiale del 2008-2009. Tuttavia resta dominato da relativamente poche grandi banche private e pubbliche; i crediti sussidiati dallo Stato continuano a giocare un ruolo importante, specialmente nel segmento del mercato più a lungo termine; e i costi dei prestiti per il settore pubblico e per il settore privato, soprattutto per le piccole e medie imprese, rimangono decisamente alti in termini reali, evidenziando l'esigenza di ulteriori riforme.

9.3 LE RIFORME NEL SETTORE SOCIALE

Politiche per il mercato del lavoro e il salario minimo

Tradizionalmente il mercato del lavoro brasiliano è caratterizzato da ampie fasce di lavoro irregolare e di lavoro autonomo (oltre il 50%) e da alti tassi di *turnover* della forza lavoro e di disoccupazione (Tabella 9.1), specialmente giovanile. Diversi fattori aiutano a spiegare queste caratteristiche (Camargo, 2009):

- una normativa sul lavoro molto rigida che, oltre a lasciare poco spazio alle contrattazioni tra i poco rappresentativi sindacati⁸ e i datori di lavoro, limita la differenziazione delle condizioni di lavoro tra diversi settori, regioni e categorie di lavoratori. Sulle cause di lavoro è competente un ramo speciale della magistratura, che in genere tende a prendere le parti dei lavoratori nelle controversie individuali o collettive;
- un carico relativamente alto (vicino al 50%) di contributi sociali e altri costi del lavoro non legati agli stipendi;
- il fatto che i lavoratori irregolari usufruiscono di una pensione sociale (equivalente al salario minimo) al raggiungimento dei 67 anni di età oltre che di cure sanitarie gratuite e sussidi di assistenza sociale. Se ciò ha un effetto positivo ai fini della distribuzione del reddito, costituisce un disincentivo a cercare e accettare a rapporti di lavoro regolari, specialmente per i lavoratori meno qualificati;
- un sistema di assicurazione contro la disoccupazione che incentiva un alto *turnover* della forza lavoro, scoraggiando così le aziende dall'investire nella formazione e nello sviluppo professionale del personale.

Benché tra gli esperti ci sia un ampio consenso sulla necessità di attuare delle riforme per correggere alcune di queste debolezze, praticamente finora non è stato fatto niente a causa dell'opposizione di importanti gruppi di interesse tra cui i sindacati, la magistratura e la base elettorale del partito laburista attualmente al governo.

⁸ I sindacati sono finanziati con un contributo obbligatorio da parte dei lavoratori regolari piuttosto che con le quote di iscrizione. Ciò riduce la necessità di render conto ai loro iscritti.

Nonostante la mancanza di riforme, le condizioni del mercato del lavoro sono notevolmente migliorate negli ultimi anni, grazie all'accelerazione della crescita economica. Il tasso di disoccupazione è sceso costantemente tra il 2005 e il 2008 (nonostante il notevole aumento della forza lavoro nello stesso periodo); è aumentato brevemente nel 2009 in conseguenza della corta recessione, per riprendere a scendere progressivamente fino ad attestarsi a meno del 5% alla fine del 2011. Anche la quota stimata di lavoro irregolare è calata notevolmente nello stesso periodo e la retribuzione media è aumentata di oltre il 3% all'anno in termini reali. Il salario minimo è stato adeguato ancora più velocemente, contribuendo a diminuire il livello di povertà e di disuguaglianza nella distribuzione del reddito⁹.

Le riforme dei programmi di assistenza sociale

Nell'ultimo decennio la spesa federale brasiliana per i programmi di assistenza sociale è aumentata molto, più che raddoppiando in quota del PIL, ma restando sempre al di sotto dell'1%, una piccola frazione della spesa sociale totale. Tuttavia è ampiamente riconosciuto che ha contribuito significativamente a ridurre la povertà e la disuguaglianza nella distribuzione del reddito¹⁰, portando alla formazione di una classe medio-bassa responsabile del boom dei consumi degli ultimi anni.

Ci sono molti programmi assistenziali a tutti e tre i livelli governativi e, benché non siano sempre ben coordinati, il governo si è sforzato con successo di renderli più efficaci e mirati alle fasce realmente bisognose. I due programmi principali prevedono sussidi (equivalenti al salario minimo) per gli anziani indigenti e gli adulti disabili e sussidi condizionati alle famiglie povere con figli al di sotto di 17 anni (*Bolsa Família*). Il programma *Bolsa Família* è stato creato nel 2004 per sostituire e potenziare diversi programmi di assistenza sociale. Il governo federale è responsabile del disegno e del finanziamento del programma che è amministrato dai municipi. Il programma prevede sussidi alle famiglie variabili a seconda del livello di reddito pro-capite e del numero di figli a carico e vincolati al rispetto di determinate condizioni, come assicurare la frequenza scolastica dei figli e sottoporli alle visite mediche e alle misure di prevenzione essenziali stabilite dal sistema sanitario. Il programma riguarda oltre undici milioni di famiglie, con un costo pari a meno dello 0,8% del PIL.

Il programma *Bolsa Família* è ritenuto un efficace strumento di politica sociale dato che è subordinato al sussistere di condizioni di reddito (sulla base dei dati locali raccolti in un registro nazionale) ed è mirato all'assistenza della popolazione nella fascia d'età più colpita dalla povertà (sotto i 17 anni). Le proposte per migliorare ulteriormente la sua efficacia, e incrementare il capitale umano del paese, prevedono al tempo stesso l'aumento dei sussidi e l'imposizione di condizioni più stringenti, specialmente per quanto riguarda la frequenza scolastica (Neri, 2009).

⁹ Nel 2010 è stata promulgata una legge che prevede adeguamenti annuali del salario minimo in linea all'aumento dell'IPCA (indice dei prezzi al consumo) dell'anno precedente e del PIL reale di due anni prima. Come indicato sopra, anche le pensioni minime vengono adeguate allo stesso salario minimo, un fattore che ha contribuito significativamente a causare il deficit del sistema previdenziale.

¹⁰ Barros et al. (2007) stimano che circa il 20% della diminuzione della disuguaglianza sia dovuta ai programmi di assistenza sociale. Secondo altri autori il loro effetto è anche maggiore.

Le riforme della sanità e dell'istruzione

Negli ultimi vent'anni il Brasile ha attuato riforme complesse e di ampia portata nella sanità e nell'istruzione; prima tra tutte la creazione del Sistema sanitario nazionale.

Nel settore sanitario, affermando il diritto universale dei cittadini ai servizi di sanità pubblica, la Costituzione del 1988 ha tagliato il legame tra la fornitura di questi servizi e il sistema previdenziale (cioè, la contribuzione a tale sistema ha cessato di essere un prerequisito per il godimento dei servizi sanitari), portando alla creazione del Sistema sanitario nazionale. Allo stesso tempo, la Costituzione ha conferito ai governi subnazionali la responsabilità dell'erogazione dei servizi sanitari. Si è posta quindi la sfida di promuovere un'offerta di servizi sanitari ragionevolmente uniforme su tutto il territorio nazionale nonostante grandi disparità nelle capacità amministrative e finanziarie dei governi locali. La Costituzione inoltre ha riconosciuto un ruolo alla fornitura dei servizi sanitari da parte dei privati, il che ha posto l'ulteriore sfida di assicurare l'articolazione dei due sistemi, pubblico e privato, in modo da garantire le risorse pubbliche per l'accesso ai servizi sanitari a coloro che non potrebbero permettersi la sanità privata.

Queste enormi sfide hanno dovuto essere affrontate in un periodo di stretti vincoli di bilancio e in cui il profilo epidemiologico della popolazione stava mutando: presentava ancora un'alta incidenza delle malattie infettive caratteristiche dei paesi a basso reddito ma anche una crescente incidenza delle patologie più diffuse nei paesi industrializzati.

Le riforme hanno mirato in particolare a: definire i rispettivi ruoli dei diversi livelli di governo nella fornitura dei servizi sanitari; rafforzare la capacità dei governi locali di adempiere alle proprie responsabilità, soprattutto per quanto riguarda la prevenzione e la medicina di base; assicurare un flusso crescente di risorse federali e subnazionali al settore sanitario; rafforzare il potere normativo del governo federale su farmaci e medicinali e sugli standard sanitari (Biasoto, 2004, e Fishlow, 2011). Di seguito descriveremo sinteticamente il sistema sanitario che ne è risultato.

Il governo federale fissa linee-guida nazionali e finanzia parte dei servizi sanitari, sia direttamente sia tramite trasferimenti di risorse ai governi subnazionali; gli stati e i municipi più grandi sono responsabili dei servizi più complessi, mentre i restanti municipi si occupano soprattutto della prevenzione e delle cure di base. Gli stati devono utilizzare almeno il 12% delle loro entrate per la spesa sanitaria, i municipi almeno il 15%. Un emendamento costituzionale approvato nel 2000 prevede che l'aumento annuale della spesa sanitaria sia per lo meno in linea con quello del PIL.

I trasferimenti di risorse dal governo federale agli stati e ai municipi per finanziare i servizi sanitari sono cresciuti rapidamente negli ultimi anni, fin oltre il 60% della spesa sanitaria federale totale, superando nettamente i pagamenti diretti agli ospedali e ai fornitori di servizi sanitari privati, il che riflette il crescente decentramento della responsabilità per le spese sa-

nitarie. Questi trasferimenti sono in parte obbligatori e in parte discrezionali. Quelli obbligatori comprendono diversi programmi, con importi determinati sulla base di vari criteri (dimensione della popolazione, natura e costi unitari dei servizi finanziati). Uno di questi programmi rimborsa agli enti subnazionali che forniscono i servizi sanitari più complessi il costo delle cure erogate ai pazienti che risiedono fuori dalla loro giurisdizione. I trasferimenti discrezionali sono negoziati caso per caso, per sostenere l'offerta di determinati servizi in specifiche comunità. Non sorprendentemente, quest'ultimo tipo di servizi è più soggetto a influenze politiche.

I trasferimenti di fondi federali mediamente costituiscono oltre un terzo del finanziamento sanitario totale, ma ci sono significative differenze fra le regioni, dal 33% nel Sud-Est a oltre il 45% nella più povera regione del Nord-Est. In generale il sistema è riuscito a ridurre le differenze tra regioni nella spesa pro-capite nell'ultimo decennio. Tuttavia risente della mancanza di una chiara correlazione tra i trasferimenti e gli indicatori di bisogno e di risultati.

Il Brasile ha fatto grandi progressi nell'assistenza sanitaria negli ultimi vent'anni, come testimoniano i miglioramenti della speranza di vita, del tasso di mortalità infantile e materna e degli altri indicatori, ma continua a far fronte a sfide difficili, soprattutto in vista del rapido invecchiamento della popolazione.

Un secondo blocco di riforme ha riguardato il settore educativo.

Il sistema educativo brasiliano è stato tradizionalmente caratterizzato da forti carenze che hanno avuto ripercussioni negative sull'equità e sull'efficienza produttiva. Queste debolezze comprendono in particolare:

- grandi differenze in termini di qualità dell'istruzione e dei risultati scolastici sia tra le diverse regioni (con gli stati più poveri del Nord e del Nord-Est molto indietro rispetto al resto del paese) sia tra i diversi gruppi di reddito;
- tassi relativamente alti di ripetizione delle classi e bassi tassi di completamento dell'anno scolastico, in particolare tra gli studenti provenienti dalle famiglie più povere¹¹;
- una quota sproporzionata di risorse pubbliche destinate all'istruzione universitaria, alla quale in concreto hanno accesso soprattutto gli studenti provenienti dalle famiglie a reddito più elevato¹²;
- carenza di offerta di istruzione secondaria di tipo tecnico e di corsi di formazione professionale.

¹¹. Per esempio, la percentuale di diciannovenni che avevano completato il ciclo di istruzione secondaria a metà degli anni Novanta era meno del 40% tra i ragazzi appartenenti al 25% di famiglie più ricche e meno del 5% tra quelli provenienti dal 25% di famiglie più povere.

¹². La spesa pubblica per ogni studente iscritto all'università era circa 20 volte maggiore della spesa pubblica per studente nella scuola primaria. Allo stesso tempo, il tasso di iscrizione all'università (circa il 12%) era uno dei più bassi tra i paesi emergenti (meno della metà rispetto a quello della confinante Argentina).

Dalla metà degli anni Novanta sono stati fatti sforzi importanti di riforma per estendere la frequenza alla scuola elementare, che ora è praticamente universale, ridurre le disparità regionali nelle risorse spese per l'istruzione di base (primaria e secondaria) e migliorare la qualità della didattica, ampliando l'uso di esami standardizzati di valutazione dei risultati.

Un passo cruciale nel percorso di riforma fu la creazione di un fondo a cui tutti gli stati e i municipi dovevano versare il 15% delle entrate di loro esclusiva proprietà o condivise, mentre il governo federale contribuiva con le risorse necessarie per garantire livelli minimi di spesa per studente in tutto il territorio nazionale. Nel 2007 questo fondo è stato sostituito da uno più ampio (FUNDEB), istituito con un emendamento costituzionale che ha aumentato al 20% la quota delle entrate statali e municipali destinate all'istruzione di base, nonché le risorse apportate dal governo federale.

Il fatto che sia i contributi federali sia quelli statali e municipali siano legati alle entrate rende i finanziamenti del FUNDEB all'istruzione molto sensibili alle fluttuazioni cicliche dell'economia. Il fondo è stato fondamentale nel ridurre (pur senza riuscire ad eliminare) le differenze regionali nella spesa pubblica per l'istruzione di base e nel migliorare gli indicatori dei risultati scolastici (tassi netti di iscrizione e completamento del corso di studi). Per renderlo più efficace nell'incentivare la qualità, una parte delle sue risorse è ora riservata a premiare le scuole che registrano miglioramenti nelle prestazioni degli studenti, misurate con un indice standardizzato.

Nonostante questi risultati importanti, permangono necessità di migliorare la qualità dell'istruzione di base; ridurre ulteriormente i tassi di ripetizione delle classi (ancora relativamente elevati), l'abbandono scolastico e l'analfabetismo funzionale; aumentare il ruolo dell'istruzione tecnica e professionale per rafforzare le competenze della forza lavoro e incrementare la diffusione dell'istruzione superiore, contenendo allo stesso tempo il suo costo.

9.4 LE RIFORME MICROECONOMICHE

Privatizzazioni e regolamentazione dei mercati

Il Brasile uscì dal periodo della dittatura militare con un vasto apparato produttivo pubblico, che non comprendeva solo i settori tradizionali come l'energia, i trasporti e le comunicazioni, ma anche attività estrattive e manifatturiere come la siderurgia, la petrolchimica, l'industria dei fertilizzanti e quella aeronautica. I tentativi di privatizzazione, mirati principalmente a incrementare le entrate pubbliche, rimasero modesti e incerti fino agli anni Novanta, quando il Presidente Collor fece della privatizzazione una componente importante del suo programma di liberalizzazioni. Nel 1990 il Congresso approvò un vasto programma di vendita delle partecipazioni statali in sessantaquattro imprese e, tra il 1990 e il 1994, furono vendute diverse imprese di grandi dimensioni, in tutto o in parte di proprietà

pubblica, in particolare nei settori siderurgico, petrolchimico e dell'aviazione. I proventi delle vendite furono relativamente contenuti (sotto i 12 miliardi di dollari) e una discreta parte delle dismissioni fu pagata con titoli del debito pubblico quotati ben al di sotto del valore nominale. Più del 95% dei proventi provenne da investitori nazionali, compresi i dipendenti delle imprese privatizzate, a cui era stato dato il diritto di acquistare fino al 10% delle azioni a prezzi ridotti, nel tentativo del governo di ammorbidire l'opposizione dei sindacati. La Banca nazionale per lo sviluppo economico e sociale (BNDES) svolse un ruolo chiave, sia attraverso la partecipazione diretta al capitale delle imprese privatizzate sia finanziando altri investitori.

Il programma di privatizzazioni subì una netta accelerazione durante il primo Governo Cardoso e fu ampliato includendo le imprese e le banche di proprietà degli stati, nell'ambito del già menzionato programma di ristrutturazione del debito di questi ultimi (Mora e Giambiagi, 2005). Tra il 1995 e il 1998 la vendita di imprese statali e federali produsse incassi per più di 73 miliardi di dollari, di cui oltre l'80% in contanti e il resto sotto forma di trasferimenti di debito. In tutto furono privatizzate 52 imprese federali e 28 statali, tra cui alcune molto grandi nei settori minerario, elettrico e delle telecomunicazioni. Contrariamente a quanto avvenuto nella prima ondata di privatizzazioni, gli investitori stranieri giocarono un ruolo importante in alcune di queste vendite, in particolare in quella del gigante delle telecomunicazioni Telebras. I proventi furono utilizzati per ridurre il debito pubblico.

Le analisi sugli effetti del programma di privatizzazione (vedi Pinheiro, 2000 e Fishlow, 2011) concordano sul fatto che questo migliorò non solo le finanze pubbliche, ma anche la produttività e i risultati economici di medio termine. Alcune delle imprese privatizzate hanno prosperato sotto la gestione privata, diventando importanti operatori internazionali nei rispettivi campi. Il successo del programma è evidenziato anche dal fatto che il successivo governo, guidato dal Presidente Lula, il cui partito si era strenuamente opposto alle privatizzazioni, lo conservò.

La privatizzazione, completa o parziale, di settori quali quello delle telecomunicazioni, dell'energia elettrica, del petrolio e del gas ha richiesto l'istituzione di specifici quadri normativi appropriati e trasparenti, oltre che il rafforzamento e una maggiore applicazione della legislazione antitrust. Ciò ha portato alla creazione, nella seconda parte degli anni Novanta, di alcuni enti federali di regolamentazione, in particolare nei settori delle telecomunicazioni, dell'elettricità, del petrolio, del gas e dei biocarburanti. Inoltre, nel 2007 sono stati istituiti enti municipali di regolamentazione del settore igienico-sanitario.

A questi enti sono garantite autonomia statutaria e stabili fonti di finanziamento. Il loro *modus operandi*, in particolare per quanto riguarda la determinazione dei prezzi, differisce a seconda del settore e del grado residuo di presenza del governo (ancora sensibile nella produzione e nella trasmissione dell'energia elettrica, nonché in tutti gli aspetti del settore petrolifero e del gas). Gli enti di controllo per l'energia elettrica e le telecomunicazioni fissano i prezzi per i consumatori nei rispettivi settori, mentre i prezzi al dettaglio dei prodotti pe-

troliferi sono determinati dal mercato, in cui la compagnia petrolifera nazionale Petrobras è un giocatore dominante. Tuttavia negli ultimi anni il ruolo di supervisione degli enti di regolamentazione è stato alquanto ridotto dal crescente intervento del governo in questi settori (vedi sotto).

La legislazione antitrust fu rafforzata a metà degli anni Novanta e le autorità competenti hanno registrato un certo successo nel contrastare abusi sui prezzi in fusioni e acquisizioni di alto profilo (ad esempio nel settore siderurgico). Ma restano problemi di frammentazione delle responsabilità, parziale sovrapposizione di ruolo tra le autorità antitrust e gli enti di regolamentazione, limitate risorse, e insufficiente appoggio da parte della magistratura (Salgado, 2004).

Le politiche infrastrutturali e industriali

Anche se, contrariamente alle aspettative (e ai timori) del mercato, il Governo Lula non ha invertito le riforme di liberalizzazione attuate dalla precedente amministrazione, ha interrotto il processo di privatizzazione e rafforzato progressivamente il ruolo pubblico in diversi settori dell'economia come le infrastrutture, l'energia e il commercio con l'estero. Questa tendenza sembra continuare, e forse intensificarsi, sotto l'attuale governo della Presidente Rousseff. Le restanti grandi imprese federali, finanziarie e non finanziarie, stanno giocando un ruolo chiave in tale processo.

Non c'è dubbio che il Brasile soffra di notevoli carenze di infrastrutture in aree quali ferrovie, autostrade, porti, aeroporti, e che queste carenze limitino il suo potenziale produttivo e di esportazione, soprattutto nei settori agricolo e minerario. Una serie di studi (anche da parte di banche multilaterali di sviluppo) ha documentato l'effetto di tali strozzature sulla competitività delle imprese brasiliane. Deficit infrastrutturali consistenti sono evidenti anche in ambito sociale, in particolare per quanto riguarda l'approvvigionamento idrico e i servizi igienico-sanitari, le carceri e gli alloggi a basso costo.

Il Governo Lula, trovandosi di fronte a forti vincoli di bilancio, nei primi anni ripose grandi speranze nello sviluppo di partenariati pubblico-privato (PPP)¹³, per i quali adottò un ben congegnato quadro normativo con disposizioni atte a limitare i rischi per il bilancio¹⁴. Tuttavia, forse proprio a causa di queste cautele, i PPP hanno tardato a decollare, soprattutto a livello federale. Nel frattempo, man mano che la forte crescita delle entrate allentava i vincoli di bilancio, il governo si è concentrato sull'aumento degli investimenti pubblici diretti nelle infrastrutture. Come primo passo, ha svincolato dalle costrizioni legate al rispetto degli obiettivi di bilancio sia gli investimenti federali che soddisfacessero determinati requisiti

¹³ Il Brasile ha una lunga tradizione di ricorso alle concessioni per le strade e altre infrastrutture. Le concessioni vengono accordate quando per il progetto non è previsto alcun sostegno finanziario da parte del governo (e quindi quest'ultimo non corre alcun rischio finanziario). Al contrario, i PPP sono caratterizzati da una condivisione dei rischi tra il partner privato e il governo.

¹⁴ La legge del 2004 sui PPP richiede al Tesoro di valutare i rischi finanziari dei contratti di partenariato e di assicurare il rispetto dei vincoli fissati riguardo al rapporto tra i futuri pagamenti di bilancio per i PPP e le entrate della gestione delle opere realizzate. La BNDES ha il compito di consigliare il governo sulla strutturazione dei progetti PPP durante la loro preparazione (OCSE, 2011e).

procedurali (analisi costi-benefici, stretto monitoraggio e valutazione) sia gli investimenti della compagnia petrolifera Petrobras e, più recentemente, quelli della compagnia di elettricità Eletrobras.

Nel 2007, nell'ambito di un piano globale per favorire la crescita, fu annunciato un vasto programma di lavori pubblici (di oltre 230 miliardi di dollari) nei settori delle infrastrutture produttive e sociali. Tuttavia, l'attuazione di tale programma è stata giudicata lenta; alla fine del 2009 era stato speso solo il 60% circa delle risorse. Nel 2010 il programma fu sostituito da un piano più ampio e ambizioso (il cosiddetto PAC II) che si estende su quattro anni e triplica le risorse. I settori che dovrebbero ricevere la maggior parte delle risorse sono quelli dell'energia (in particolare petrolio e gas), dei trasporti (per lo sviluppo della rete ferroviaria e il potenziamento della rete stradale, considerando che la stragrande maggioranza delle strade è ancora sterrata) e dell'edilizia sociale. Un'analisi completa del programma e delle misure che dovrebbero essere prese per la sua efficace attuazione, è stata realizzata dall'OCSE (OCSE, 2011).

Esiste un ampio consenso nella letteratura su questo tema circa la necessità di migliorare la scelta, il controllo e l'implementazione degli investimenti pubblici, nonché le procedure di valutazione, a livello sia federale sia subnazionale. Il clientelismo politico gioca ancora un ruolo importante nella scelta dei progetti; le analisi costi-benefici sono spesso inadeguate; i processi di approvazione si arenano frequentemente di fronte a difficoltà burocratiche, contese ambientali e giudiziarie; lo sforamento dei costi previsti per i progetti e il ritardo nella loro attuazione sono fenomeni cronici e le valutazioni ex post sull'efficienza della spesa sono praticamente inesistenti. L'adozione di misure efficaci per attenuare tali debolezze sarà essenziale affinché il Governo Rousseff riesca ad eliminare le esiziali carenze infrastrutturali, soprattutto in vista dell'organizzazione dei prossimi Campionati mondiali di calcio e dei Giochi olimpici.

La politica industriale è stata oggetto di una rinnovata attenzione sia da parte del Governo Lula sia da parte di quello Rousseff, ma l'orientamento è cambiato nel tempo. All'inizio, nel 2004, fu lanciato un programma basato sul sostegno pubblico, imperniato su misure di politica commerciale e di credito diretto, a specifici settori industriali ritenuti di importanza cruciale, come quello dei beni strumentali, dei componenti elettronici, del software e dei prodotti farmaceutici.

Le direttrici di intervento sono mutate negli anni successivi, quando la crescente domanda estera di materie prime ha portato in primo piano le necessità di sviluppo delle attività basate sulle risorse naturali (agricoltura, miniere ed energia). La nuova politica per lo sviluppo produttivo, annunciata nel 2008 mira a sostenere queste attività, non solo garantendo l'accesso a finanziamenti a basso costo per gli investimenti e le esportazioni ma anche promuovendo la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione per aumentare la loro produttività e porli all'avanguardia tecnologica.

L'ultimo programma di politica industriale del Governo Rousseff (*Brasil Mayor*), varato nel luglio 2011, appare un tentativo di bilanciare i due approcci ed è improntato all'obiettivo di mitigare la forte perdita di competitività delle industrie brasiliane negli ultimi due anni. Il programma comprende: una serie di vantaggi fiscali per determinati settori (sia di beni strumentali sia di beni di consumo tradizionali); un maggior ricorso a misure di difesa dalla concorrenza estera (misure *antidumping* e clausole di salvaguardia, requisito dell'origine nazionale negli appalti pubblici); il rafforzamento dei fidi concessi dalla BNDES.

Il ruolo di questa banca, tradizionalmente importante nel settore delle infrastrutture e delle politiche industriali brasiliane, si è rafforzato ulteriormente negli ultimi anni. La BNDES, che attinge una parte sostanziale dei suoi finanziamenti da una fonte controllata (il FAT, Fondo di assicurazione contro la disoccupazione) a tassi ben inferiori a quelli di mercato, tradizionalmente è il principale finanziatore a basso costo e a lungo termine per gli investimenti privati e le attività incentivate dalle politiche del governo (ad esempio: le esportazioni, il settore rurale, le piccole e medie imprese). Come accennato, nel 2009-2010 è stata usata dal governo come importante strumento di stimolo quasi-fiscale. Ora è sempre più attiva nel finanziamento del grandioso programma di investimento di Petrobras (vedi più avanti). Anche se la gestione della banca è generalmente riconosciuta come tecnicamente valida, spesso vengono sollevati interrogativi sul peso della politica nelle sue decisioni; sui costi per il bilancio e sull'efficienza dei corposi sussidi sugli interessi che forniscono alle attività e ai settori sostenuti; sulle potenziali passività per il bilancio derivanti dalle sue attività e sulle sue prospettive di finanziamento a lungo termine, dato che la quota di risorse ricevute dal FAT tende a calare (Giambiagi et al., 2009; Teixeira Torres et al., 2010; IPEA, 2011).

Le politiche e riforme energetiche

Gli anni Novanta sono stati caratterizzati da una tendenza alla liberalizzazione nel settore energetico (combustibili ed energia elettrica). Il monopolio di lunga data, e costituzionalmente sancito, della Petrobras fu smantellato nel 1995 da un emendamento costituzionale che, pur mantenendo il requisito del controllo federale della società, ha permesso la vendita della quota del governo eccedente le necessità di controllo, la formazione, da parte di Petrobras, di *joint venture* con aziende private e l'ingresso di altre imprese nazionali ed estere nella ricerca, nella produzione, nell'importazione, nella raffinazione e nella distribuzione del petrolio.

Come accennato in precedenza, tutto ciò fu accompagnato dall'istituzione di un ente di regolamentazione e dalla progressiva liberalizzazione dei prezzi praticati dalle raffinerie e dei prezzi alla pompa dei prodotti petroliferi. Entro il 2002 i prezzi alla pompa furono completamente liberalizzati e gravati da una nuova imposta. Tra il 1999 e il 2002, furono bandite quattro serie successive di licitazioni per l'esplorazione di nuovi giacimenti petroliferi, con la partecipazione di Petrobras (in esclusiva o in associazione con altre imprese) al 40% in media. Petrobras ha mantenuto un semimonopolio *de facto* nei settori della raffinazione e del trasporto del petrolio e una presenza dominante nel mercato della distribuzione al dettaglio.

Esiste un ampio consenso nella letteratura sul fatto che le misure di liberalizzazione (insieme agli sviluppi esterni favorevoli, discussi in seguito) abbiano contribuito a rafforzare sostanzialmente la *governance*, la produttività e i risultati finanziari di Petrobras negli ultimi anni. La società ha registrato profitti alti e in crescita, allargando le sue attività al settore del gas e del biocarburante e incrementando sostanzialmente le attività e gli investimenti internazionali (Ubiraci e Narciso, 2009).

Nel settore dell'energia elettrica, la privatizzazione ha interessato diverse aree della generazione e della distribuzione. Il gruppo Eletrobras (un'altra impresa federale) ha mantenuto un ruolo dominante nella generazione e il monopolio nel trasporto dell'energia. La definizione di un quadro regolamentativo, in un campo intrinsecamente molto complesso, si è dimostrata assai lunga e difficile e l'incertezza della normativa ha avuto un effetto negativo sull'ingresso e gli investimenti delle imprese private nel settore. Questo fatto, insieme ai gravi limiti negli investimenti pubblici determinati dai vincoli di bilancio pubblico e alle avverse condizioni climatiche che pregiudicarono seriamente le fonti idroelettriche (che in Brasile rappresentano una grossa fetta delle fonti energetiche), portarono a una crisi energetica nel 2001. Il governo reagì con forza, inizialmente tramite un sistema di razionamento, poi con l'adeguamento dei prezzi e l'accelerazione degli investimenti pubblici. I risultanti aggiustamenti della domanda e dell'offerta ristabilirono rapidamente l'equilibrio del settore. Un nuovo regime normativo fu creato alla fine del 2003 (Ferreira, 2009).

Come in altri comparti industriali, l'intervento pubblico nel settore energetico (e petrolifero in particolare) è aumentato nuovamente durante il primo decennio del nuovo secolo. Ciò è stato dovuto in parte all'orientamento ideologico del Governo Lula, ma anche alla scoperta di importanti nuovi giacimenti petroliferi (*pré-sal*) che, trovandosi diverse chilometri sotto il fondo marino¹⁵, richiedono uno sforzo finanziario e tecnologico senza precedenti per essere sfruttati (Gabrielli, 2009, e Istituto Braudel, 2010)¹⁶.

La scoperta dei giacimenti *pré-sal* ha portato alla revisione completa del regime normativo e fiscale per l'esplorazione petrolifera, con il passaggio dalle concessioni agli accordi di co-produzione (PSA, *production-sharing agreement*) per i nuovi giacimenti. Inoltre, a Petrobras sono stati riservati i diritti di offerta, in esclusiva o in associazione ad altre imprese (con una quota di partecipazione minima del 30%), per lo sfruttamento dei giacimenti *pré-sal*.

Il regime di accordi di coproduzione dovrebbe aumentare in modo significativo i ricavi che il governo federale trarrà dalle risorse petrolifere rispetto all'attuale regime delle concessioni. In particolare, con quest'ultimo le società petrolifere concessionarie pagano vari tipi di canone: canone per la licenza d'esplorazione alla firma del contratto, che va interamente

¹⁵ Il *pré-sal* (prima del sale) prende il nome dalle rocce serbatoio che stanno sotto uno spesso strato di sale, tra i 2 e i 7 km di profondità, e contengono immensi giacimenti di petrolio.

¹⁶ Nel citato lavoro del 2009, Gabrielli (presidente di Petrobras) stima il costo degli investimenti necessari per l'esplorazione dei giacimenti nel *pré-sal* in oltre 110 miliardi di dollari fino al 2020. Il programma totale di investimento di Petrobras per il periodo 2011-2015 in petrolio, gas, biocarburante e attività collegate è di circa 175 miliardi di dollari.

al governo federale; canone di area, in funzione dell'estensione del giacimento da esplorare, che vanno all'Agenzia nazionale del petrolio (ANP), un'istituzione federale, *royalty* calcolate su base mensile come percentuali sul valore della produzione a un tasso base del 5% o a un tasso superiore (fino al 10%, in funzione delle caratteristiche del giacimento) e un canone speciale, riscosso sui giacimenti più produttivi e redditizi. I ricavati delle *royalty* e del canone speciale sono divisi tra i tre livelli di governo.

Con gli accordi di coproduzione il governo federale riceverà, in aggiunta al canone dovuto alla firma e alla quota di *royalty*, l'intero valore del petrolio ricavato dal giacimento al netto dei costi di esplorazione e produzione e del margine di profitto che il contratto assegna all'impresa che assicura l'esplorazione del giacimento. Nel nuovo sistema, le *royalty* continueranno a esistere, ma il canone speciale sparirà. Il prospettato calo della quota di profitti destinati ad alcuni stati e municipi, in particolare Rio de Janeiro, sta suscitando una forte resistenza da parte dei governi penalizzati.

9.5 LIBERALIZZAZIONE DEL COMMERCIO ESTERO E INTEGRAZIONE NELL'ECONOMIA MONDIALE

Data la dimensione continentale del paese e radicate tradizioni storiche, per molti decenni il modello economico brasiliano è stato orientato allo sviluppo della produzione domestica orientata al mercato nazionale, privilegiando le attività di sostituzione delle importazioni rispetto a quelle di esportazione e ricorrendo ad alti livelli di protezionismo, tariffario e non tariffario. Di conseguenza, le percentuali di importazioni ed esportazioni sul PIL rimasero per decenni molto basse (in genere inferiori al 10% ciascuna).

Alla fine degli anni Ottanta e ancor più all'inizio degli anni Novanta ci fu una significativa apertura dell'economia al commercio estero, con la riduzione unilaterale delle tariffe all'importazione¹⁷ e la concomitante conclusione di negoziati commerciali multilaterali (l'*Uruguay Round*) e regionali (la creazione dell'unione doganale tra Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay, nota come Mercosul, nel 1995). A dire il vero, il grado di effettiva riduzione del protezionismo variò in modo significativo nei diversi settori; alcune industrie di beni di consumo (come l'abbigliamento) e la maggior parte delle industrie di beni capitali rimasero molto protette.

La riduzione delle barriere commerciali contribuì all'aumento del rapporto tra interscambio totale con l'estero (misurato a prezzi internazionali costanti) e PIL avvenuto tra il 1990 e il 1998 (Mesquita Moreira, 2004). Alcuni studi (ad esempio, Muendler, 2004, Lopez-Cordova e Moreira, 2003) hanno evidenziato gli effetti positivi dell'integrazione commerciale con l'estero (per l'aumento della pressione della concorrenza nei mercati interni ed esteri) sulla crescita della produttività totale dei fattori (PTF), che ha registrato una significativa accele-

¹⁷ Il dazio nominale medio fu ridotto gradualmente, da un picco del 55% nel 1987 al 27% nel 1990 e a circa il 10% nel 1994; nello stesso periodo il dazio effettivo medio scese dal 68% a circa il 12%, mentre agli inizi degli anni Novanta fu eliminata un'ampia serie di barriere non tariffarie.

razione nella seconda metà degli anni Novanta. Altri studi hanno documentato la riduzione del prezzo dei beni capitali con effetti positivi sugli investimenti, soprattutto nel settore manifatturiero, durante lo stesso arco di tempo.

La spinta alla liberalizzazione delle importazioni è rallentata notevolmente, tuttavia, nella seconda metà degli anni Novanta e agli inizi del nuovo secolo, per una serie di fattori: difficoltà nei negoziati multilaterali (Motta Veiga, 2004 e 2009); crisi valutarie in vari partner commerciali del Brasile (Fishlow, 2011); perdita di competitività del Brasile stesso che, all'inizio del 1999, rese necessaria la fluttuazione del real. Sebbene le riduzioni dei dazi sulle importazioni non furono (per la maggior parte) riviste, il Brasile ha aumentato il ricorso a procedure *antidumping*, spesso per proteggere produttori nazionali monopolisti. La politica commerciale si è orientata maggiormente verso la promozione delle esportazioni, attraverso una serie di iniziative istituzionali come la creazione di un comitato interministeriale per coordinare le politiche di esportazione e di un ente per la promozione delle esportazioni, nonché con la concessione di sgravi fiscali e il rafforzamento degli strumenti di finanziamento delle esportazioni.

Pur non ricorrendo all'intensificazione del protezionismo temuta dai mercati, il Governo Lula ha di fatto bloccato l'ulteriore liberalizzazione delle importazioni, se non quella comportata dai (sempre più aleatori) negoziati di Doha. Inoltre ha adottato una strategia essenzialmente difensiva nei negoziati commerciali regionali nell'ambito dell'Area di libero commercio delle Americhe (ALCA), sponsorizzata dagli USA, e in quelli con l'UE. Nonostante le dichiarazioni dei vertici politici, i negoziati per una maggiore integrazione all'interno del Mercosul sono stati di fatto bloccati dall'intransigenza di tutte le parti coinvolte.

Di conseguenza, secondo i dati della Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio estero e lo sviluppo (CNUCES), il Brasile rimane tra i paesi con il più alto dazio nominale medio. La varianza dei dazi nominali, e ancor più di quelli effettivi, resta elevata; il protezionismo riguarda soprattutto i settori della produzione automobilistica, dell'alcool, dell'abbigliamento e delle calzature. Inoltre, negli ultimi anni è cresciuta la pressione politica per aumentare le barriere tariffarie e non tariffarie. Infatti, il forte aumento del costo del lavoro, l'apprezzamento del real e la crescente penetrazione delle importazioni dalla Cina e da altri paesi dell'Asia orientale stanno mettendo a dura prova la competitività dell'industria manifatturiera brasiliana.

Un'altra tendenza sempre più evidente nell'ultimo decennio è lo spostamento geografico dei flussi commerciali brasiliani dai partner tradizionali, gli Stati Uniti e l'UE, verso i mercati emergenti, soprattutto quello cinese. Nel 2009 la Cina ha superato gli Stati Uniti come primo destinatario delle esportazioni brasiliane. Nel 2010 le vendite in Cina hanno raggiunto quasi il 15% delle esportazioni totali brasiliane, contro il 2% di dieci anni prima. Ciò è dovuto sia a un attivo impegno politico e commerciale con i paesi emergenti da parte del Governo Lula (dialogo Sud-Sud) sia, soprattutto, alla crescente domanda da parte di quei paesi di materie prime agricole e minerarie, di cui il Brasile abbonda, e le cui quotazioni, conseguentemente, aumentano.

Un altro fattore che ha contribuito allo spostamento delle direttrici commerciali, e al rafforzamento delle esportazioni in generale, è il crescente orientamento verso l'estero delle imprese. Ciò è particolarmente evidente nel settore agro-alimentare (in cui il Brasile si colloca tra i massimi dieci esportatori mondiali¹⁸), ma anche nel settore minerario, in alcuni comparti industriali, nei servizi di progettazione e ingegneria e, come abbiamo visto nella sezione precedente, nel settore energetico.

L'espansione delle esportazioni in molti settori è stata facilitata dalla crescita degli investimenti verso l'estero (sia ex novo sia tramite l'acquisizione di aziende già esistenti). Grandi imprese nazionali come Petrobras, Embraer (aeromobili), Vale ed EBX (miniere), Gerdau (acciaio), Votorantim (cemento, cellulosa, carta e altre materie prime), JBS (carne), Odebrecht (costruzioni) e Pão de Açúcar (vendita al dettaglio) hanno fortemente ampliato le loro operazioni e gli investimenti all'estero negli ultimi anni (Schneider, 2009).

La maggior parte di queste imprese opera in settori basati sullo sfruttamento delle risorse naturali (minerarie o agricole) o in quello dei servizi. Con la notevole eccezione di Embraer, l'internazionalizzazione delle imprese manifatturiere è stata modesta. Ciò a causa di diversi fattori: la grande dimensione del mercato interno; la forte crescita della domanda nazionale a partire dal 2003; la perdita di competitività avvenuta negli ultimi anni; i livelli ancora relativamente elevati di protezione delle industrie tradizionali; e il fatto che, in generale, l'industria brasiliana è rimasta indietro rispetto a quelle dell'Asia orientale in termini di tecnologia e innovazione.

Gli investimenti diretti esteri del Brasile sono fortemente aumentati dal 2004 in poi, fino a raggiungere in media 10 miliardi di dollari l'anno, più di dieci volte la media del decennio precedente. Nello stesso periodo gli investimenti esteri diretti in Brasile sono stati in media di circa 27,5 miliardi di dollari l'anno, con una forte tendenza alla crescita, solo brevemente interrotta dalla crisi mondiale del 2008-2009. Nel 2010 hanno superato i 48 miliardi di dollari.

9.6 CONCLUSIONI

La precedente rassegna, necessariamente sommaria, delle riforme strutturali, macro e microeconomiche e sociali attuate dal Brasile mette in luce progressi molto significativi negli ultimi due decenni. Possiamo così riassumerli.

- Il quadro istituzionale per la gestione macroeconomica è stato fortemente rafforzato grazie alla legge organica sulla responsabilità di bilancio, alla ristrutturazione del debito statale e locale, con l'imposizione di un rigido vincolo di bilancio per i governi subnazionali, all'adozione e alla ben riuscita realizzazione di una politica monetaria mirata al con-

¹⁸ Il Brasile è il primo esportatore al mondo di zucchero/etanolo, succo d'arancia, pollo, manzo, caffè e tabacco, e il secondo esportatore di soia.

trollo dell'inflazione e al regime di fluttuazione del tasso di cambio, alle riforme del settore finanziario che hanno eliminato le maggiori debolezze del sistema, modernizzando il quadro normativo e migliorando la supervisione.

- Negli anni Novanta furono fatti importanti progressi nella liberalizzazione di un'economia storicamente caratterizzata da una forte presenza del settore pubblico nei cruciali settori dell'industria e dei servizi e da un elevato livello di protezionismo, tariffario e non. Particolarmente rilevanti state sono state le grandi privatizzazioni, l'istituzione di enti autonomi di regolamentazione, la liberalizzazione del commercio estero e gli sforzi per orientare il settore produttivo verso le esportazioni.
- Sul fronte sociale, gli anni Novanta visto hanno visto importanti riforme nei settori della sanità e dell'istruzione, nonché i primi passi nella riforma dell'iniquo (e per molti versi eccessivamente generoso) sistema pensionistico, insostenibile a lungo termine. Nel decennio successivo, il Governo Lula si è concentrato sulla riduzione della grave disuguaglianza nella distribuzione dei redditi, aumentando rapidamente il salario minimo e le pensioni minime ed espandendo notevolmente i programmi di assistenza sociale.

Tuttavia, il progresso del Brasile non è stato lineare, essendo proceduto con pause, arresti e anche alcuni dietrofront, e in alcune aree il programma di riforme è ancora largamente incompiuto. In particolare.

- Si è fatto ben poco per la riforma fiscale. Il sistema fiscale, anche se finora ha generato un flusso crescente di entrate (la pressione fiscale ha raggiunto il 36% del PIL ed è ben superiore alla media dei mercati emergenti e dell'America Latina), rimane molto distortivo e con elevati costi di adempimento per i contribuenti, il che pregiudica l'efficienza, la competitività e l'equità orizzontale e verticale.
- La riforma delle pensioni è incompleta e le debolezze principali del sistema previdenziale sono ancora presenti, minacciando la sua sostenibilità nel lungo termine. Inoltre, l'incidenza dei contributi previdenziali sul costo del lavoro resta relativamente alta, minando la competitività e contribuendo alla diffusione del lavoro irregolare.
- La spesa pubblica è cresciuta ancora più velocemente negli ultimi anni perché un incipiente e desiderabile aumento negli investimenti per infrastrutture non è stato accompagnato da riforme per frenare la crescita della spesa corrente (specialmente per quanto riguarda quella per i dipendenti pubblici e i diffusi aiuti pubblici).
- Il sistema finanziario resta fortemente concentrato; i margini di intermediazione sui prestiti, soprattutto per le piccole e medie imprese e i privati, sono molto alti e i finanziamenti a lungo termine per gli investimenti e le esportazioni continuano a essere forniti praticamente solo dalla BNDES, a tassi agevolati, e quindi con significativi costi per il bilancio pubblico e probabilmente anche in termini di efficienza.
- Il mercato del lavoro resta caratterizzato da livelli relativamente alti di irregolarità e *turnover* della forza lavoro, anche se il tasso di disoccupazione è diminuito sostanzialmente grazie alla forte crescita economica. Stanno emergendo chiaramente carenze nel-

l'offerta di lavoratori dotati di competenze specialistiche, mentre la disoccupazione giovanile resta alta, segnalando la persistenza di notevoli rigidità. Le necessarie riforme del mercato del lavoro non sembrano far parte dell'agenda dell'attuale governo.

- Come indicato, sono necessari ulteriori progressi nelle riforme della sanità e dell'istruzione per rispondere al cambiamento del profilo demografico della popolazione e alle esigenze del mercato del lavoro.
- Da diversi anni si assiste a un rinnovato interventismo del governo nei settori dell'industria e dell'energia e nel commercio estero, anche a causa della significativa perdita di competitività nel settore manifatturiero provocata dall'aumento del costo del lavoro e dall'apprezzamento del real.

Ovviamente è difficile valutare con precisione l'effetto netto dei pro e dei contro del processo di riforma sull'andamento dell'economia brasiliana negli ultimi anni. In genere, le riforme strutturali si traducono in risultati economici dopo un certo periodo, spesso di lunga durata. Tuttavia, gli studi in materia concordano generalmente sul fatto che il miglioramento della gestione macroeconomica ha facilitato l'attuazione di politiche responsabili per buona parte dell'ultimo decennio, contribuendo in particolare a ridurre le fluttuazioni cicliche e l'inflazione e allentando il vincolo estero presente da lungo tempo. Indubbiamente anche le politiche di liberalizzazione degli anni Novanta hanno dato un apporto all'aumento dell'efficienza produttiva e a riorientare le imprese brasiliane verso la competizione mondiale. Le politiche sociali del Governo Lula hanno ridotto le disuguaglianze di reddito, portando alla formazione di un ceto medio-basso la cui domanda repressa di consumi ha dato un impulso determinante alla forte crescita economica degli ultimi anni.

Non si può negare, tuttavia, che negli ultimi dieci anni il Brasile abbia goduto anche di un contesto esterno molto favorevole. Questo è stato caratterizzato da elevati prezzi delle materie prime, una forte crescita della domanda dei grandi mercati emergenti che il Brasile, grazie alla sua grande capacità produttiva, è particolarmente qualificato per soddisfare, un'abbondante liquidità e conseguentemente tassi di interesse internazionali relativamente bassi per quasi tutto il periodo e, infine, la scoperta di riserve di petrolio in mare aperto potenzialmente enormi (anche se difficili da sfruttare). Va dato atto agli imprenditori brasiliani di aver saputo rispondere in modo flessibile ed efficace a queste opportunità e al governo di aver sostenuto in diversi modi il riorientamento strategico del commercio con l'estero e l'internazionalizzazione dell'industria.

Le prospettive future potrebbero non essere così brillanti. La maggiore integrazione globale rende l'economia del Brasile più dipendente dall'evoluzione dei suoi partner commerciali, il principale dei quali oggi è la Cina. Un sostanziale rallentamento nell'economia cinese ridurrebbe significativamente la crescita del volume delle esportazioni brasiliane e probabilmente peggiorerebbe le sue ragioni di scambio. Un abbassamento dell'avanzo commerciale legato alle materie prime rivelerebbe più chiaramente la perdita di competitività del settore manifatturiero (solo in parte attenuata dal modesto indebolimento del real nei mesi scorsi).

Inoltre ci sono segnali inquietanti anche sul fronte economico interno, con la stagnazione della produzione nella seconda metà del 2011. Non è chiaro se questa dipenda dall'assestamento della domanda interna su un sentiero di sviluppo più sostenibile dopo l'impennata nel biennio precedente o dall'emergere di limiti di capacità che hanno determinato un aumento dei prezzi. Soprattutto nella seconda ipotesi, le politiche di espansione macroeconomica difficilmente riusciranno a garantire la ripresa sostenuta della crescita.

In questo quadro appare ancora più urgente rafforzare il programma di riforme strutturali. La riforma fiscale è chiaramente una priorità, per migliorare la produttività e la competitività. Progredire decisamente nella riforma delle pensioni aiuterebbe a ridurre il peso dei contributi sociali sul lavoro, migliorando le prospettive del sistema pensionistico nel medio e lungo termine. L'adozione di misure efficaci per ridurre le rigidità della spesa pubblica corrente potrebbe creare un margine nel bilancio pubblico per finanziare l'aumento della spesa sanitaria legato all'invecchiamento della popolazione e i necessari investimenti in infrastrutture (Mendes, 2010). Nel settore finanziario occorrerebbero altre riforme per ridurre i costi, e allungare la durata, dei finanziamenti del settore pubblico e privato, riducendo il ruolo del credito sussidiato dallo Stato. L'intervento pubblico sull'economia dovrebbe concentrarsi sul miglioramento del contesto in cui operano le imprese, aumentando la trasparenza dei mercati e correggendo le inefficienze, piuttosto che sul tentativo di «scegliere i vincitori». Le necessarie riforme del mercato del lavoro e del sistema educativo aiuterebbero a eliminare le strozzature create da questi settori, ridurre le sacche di disoccupazione strutturale e consolidare la riduzione, appena avviata, del lavoro irregolare.

Potenzialmente ulteriori riforme strutturali porterebbero grandi vantaggi, ma sono ostacolate politicamente.

- In primo luogo, alcune delle riforme necessarie probabilmente non sono in linea con l'ideologia dell'attuale governo e difficilmente otterrebbero il sostegno della sua base elettorale (in particolare dei sindacati).
- In secondo luogo, alcune riforme toccherebbero gli interessi di potenti soggetti economici (tra cui le imprese operanti nei settori protetti e favoriti), che beneficiano dalle attuali distorsioni.
- Inoltre, anche se il governo gode di una considerevole maggioranza al Congresso, essendo formato da una coalizione risente in una certa misura di conflitti interni.
- Il Brasile è un paese a spiccato carattere federale, in cui gli stati e i grandi municipi detengono un sostanziale potere politico e sono in grado di bloccare le riforme che li colpiscono in modo non uniforme (come le riforme tra loro legate delle imposte indirette e del sistema di trasferimenti intergovernativi).
- La «finestra di opportunità» politica prima delle prossime elezioni presidenziali dell'ottobre 2014 è relativamente stretta e l'attenzione del governo sarà rivolta agli eventi sportivi internazionali che il Brasile ospiterà nel frattempo.

- Infine, ed è il fattore più importante, la spinta esterna alle riforme (che storicamente spesso si è dimostrata efficace) al momento è praticamente assente. La domanda di esportazioni di materie prime rimane robusta; gli investitori esteri si mettono in lizza per partecipare ai benefici della scoperta delle riserve di petrolio in mare aperto; la liquidità internazionale resta ampia e alla ricerca di rendimenti relativamente alti (come in genere sono attualmente quelli brasiliani) e i mercati guardano più alle alte riserve valutarie e al relativamente basso debito estero del paese che alle sue potenziali debolezze di lungo termine.

Quindi è prevedibile che non ci saranno grandi passi avanti nelle riforme strutturali nei prossimi anni, a meno che il contesto economico mondiale non peggiori nettamente, rendendole assai più urgenti. Anche in assenza di ulteriori riforme strutturali, il Brasile molto probabilmente non incorrerà in una crisi valutaria come negli anni Ottanta e Novanta, data la sua posizione molto più forte in termini di debito estero e riserve valutarie, né tornerà a soffrire di un'inflazione elevata dal momento che le autorità continueranno a calibrare le politiche macroeconomiche per tenerla sotto controllo. Ma non sarà in grado di aumentare sostanzialmente il suo tasso di sviluppo, come potrebbe fare con un maggior impegno proprio nelle riforme strutturali.

10. CILE: ATTORI POLITICI DIFFERENTI NEL SEGNO DELLA CONTINUITÀ RIFORMISTA

Vittorio Corbo

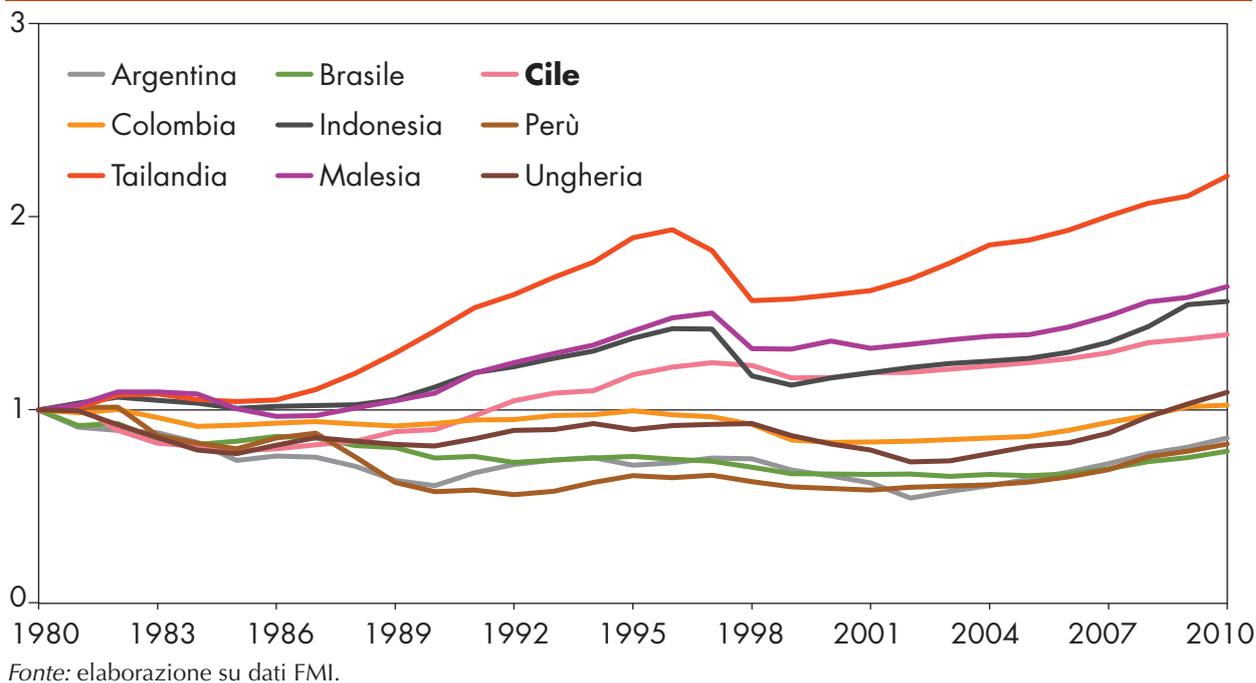
Negli ultimi trent'anni il Cile è riuscito a migliorare notevolmente il livello di benessere della popolazione e oggi il reddito pro-capite e gli indicatori di progresso sociale sono fra i migliori di tutta l'America Latina. Esaminando l'insieme dei risultati economici e sociali raggiunti a partire dagli anni Ottanta, non si può fare a meno di domandarsi cosa abbia reso il Cile così differente rispetto al resto del subcontinente americano, dato che fino al 1980 le sue caratteristiche non sembravano molto diverse da quelle dei paesi vicini. Sarebbe riduttivo attribuire questa trasformazione solamente alla correzione degli squilibri macroeconomici, all'apertura al commercio con l'estero, allo smantellamento degli apparati statali ingerenti e protezionistici, alla fine della discriminazione contro gli investimenti diretti esteri e alla promozione di un'economia di mercato competitiva. Infatti, la vera risposta al quesito sulla eccezionalità cilena è molto più profonda e complessa. Nonostante le suddette riforme, attuate negli ultimi trent'anni, abbiano avuto un ruolo decisivo, la loro mera approvazione non sarebbe stata sufficiente senza una drastica trasformazione istituzionale, che ha permesso alle stesse riforme di essere credibili e di avere effetti duraturi, favorendo così l'aumento degli investimenti privati e una complessiva risposta del settore produttivo.

In estrema sintesi, la trasformazione dell'economia cilena ha quattro pilastri decisivi: per prima cosa, un profondo risanamento dei conti pubblici che, insieme ad una serie di politiche economiche che hanno stabilizzato i principali indicatori macroeconomici, ha sradicato un disavanzo cronico e ripristinato la solvibilità del settore pubblico. In secondo luogo, la graduale apertura dell'economia agli scambi commerciali con l'estero, avvenuta grazie all'eliminazione della discriminazione contro gli investimenti diretti esteri e la liberalizzazione-conprivatizzazione dei settori protetti, compresi comparti dello stato sociale (istruzione, sanità, alloggi e pensioni), allo scopo di promuovere la concorrenza e contribuire, attraverso il processo di apertura al mercato, al raggiungimento di un'economia più competitiva ed efficiente. Terzo, un aumento della spesa sociale che ha mirato ad alleviare la povertà estrema, innalzare lo stock di capitale umano e conseguire un ragionevole livello di stabilità sociale; infine, le riforme sono state completate dallo sviluppo di istituzioni capaci di rendere le riforme stesse permanenti e credibili, in modo da favorire la risposta positiva di cittadini e imprese.

I risultati sono stati impressionanti in termini di crescita economica e miglioramento degli indicatori sociali. Il Cile è l'unico grande paese dell'America Latina che negli ultimi tren-

Vittorio Corbo, *Centro de Estudios Públicos*, Santiago.

**Grafico 10.1 - Il benessere è cresciuto più che negli Stati Uniti
(PIL pro-capite su PIL pro-capite Stati Uniti, PPA, 1980=1)**



t'anni ha visto migliorare il PIL pro-capite sia rispetto a quello degli Stati Uniti sia rispetto a quello medio dei paesi OCSE (Grafico 10.1).

Inoltre, il rapporto tra debito pubblico lordo e PIL è a una sola cifra e, allo stesso tempo, il Cile ha registrato grandi progressi in importanti indicatori sociali, come l'indice di morta-

**Grafico 10.2 - Superato solo dagli Stati Uniti per la mortalità infantile
(Tasso di mortalità sotto i 5 anni, per 1.000)**

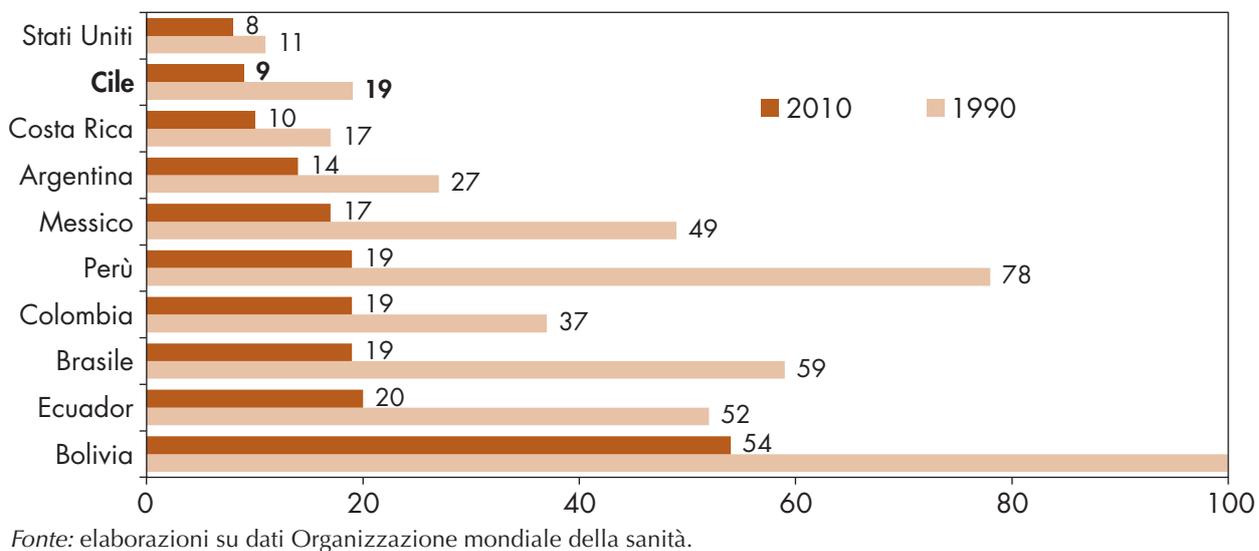
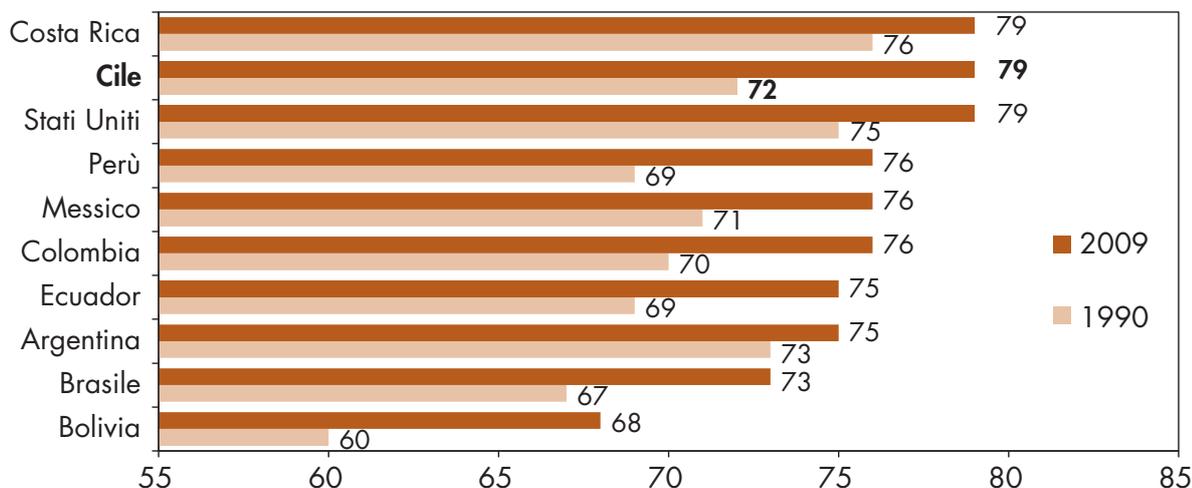


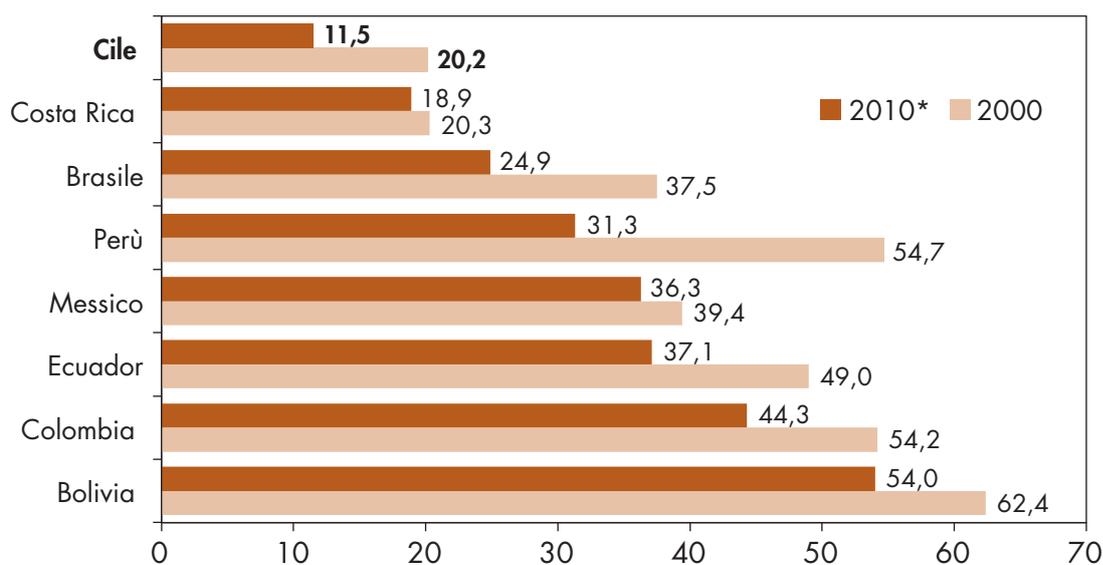
Grafico 10.3 - La convergenza nella speranza di vita
(Aspettativa di vita alla nascita, numero di anni)



Fonte: elaborazioni su dati Organizzazione mondiale della sanità.

lità infantile, l'aspettativa di vita alla nascita, l'accesso all'acqua potabile, l'allacciamento alla rete fognaria ed elettrica, il trattamento delle acque nere, la povertà (Grafici 10.2, 10.3 e 10.4). In particolare, l'aspettativa di vita alla nascita ha raggiunto livelli equivalenti a quelli statunitensi e la qualità delle reti fognarie è più alta rispetto a quella degli Stati Uniti e di molte nazioni sviluppate.

Grafico 10.4 - Diminuisce la quota dei poveri
(% di persone che vivono al di sotto della soglia di povertà)



* Gli ultimi dati disponibili per Brasile, Cile e Costarica risalgono al 2009, per la Bolivia al 2007.

Fonte: elaborazioni su dati Commissione economica per l'America Latina e i Caraibi.

A questi miglioramenti va aggiunta, come mostra la recente esperienza della grande crisi finanziaria globale del 2008-2009, la capacità di reazione del sistema paese: quando tra la fine del 2008 e l'inizio del 2009 è esplosa la crisi e la domanda globale è crollata, il Cile ha utilizzato aggressive politiche di bilancio e monetarie anticicliche per mitigare gli effetti dello shock esterno sul PIL e sulle fasce più povere della popolazione. La risposta è stata possibile grazie alla solidità del quadro macroeconomico costruito negli anni precedenti.

Per comprendere come ciò sia accaduto è importante concentrarsi su un sottoinsieme di riforme politiche e istituzionali cilene analizzando in che modo, contestualmente alla loro adozione, si sia cercato di limitare la discrezionalità del governo che le ha approvate e di rendere più difficili eventuali cambiamenti di rotta da parte dei governi successivi. Dal lato macroeconomico, gli interventi delle politiche di bilancio e monetarie sono stati regolati da una legislazione specifica che ha facilitato il raggiungimento della stabilità economica; mentre la procedura che stabilisce le tariffe alle importazioni ha limitato il potere dei gruppi di pressione. Inoltre, la regolamentazione dei servizi di pubblica utilità si è basata su una normativa specifica che lascia un ridottissimo margine di discrezionalità ai regolatori dei servizi stessi per quel che riguarda i prezzi e le aree da regolamentare; le procedure di nomina della Commissione antitrust e del nuovo Tribunale per la difesa della concorrenza, che l'ha sostituita, hanno limitato il potenziale condizionamento da parte del governo e del parlamento; il sistema pensionistico collega gli interessi dei lavoratori a quelli delle imprese ed è stato riformato per aumentare le scelte dei beneficiari e limitare la sua manipolazione per ragioni politiche. Dal punto di vista cronologico le riforme politiche e istituzionali analizzate sono quelle attuate dalla metà degli anni Settanta a oggi, un periodo che comprende il regime di Pinochet e i cinque governi democratici eletti successivamente. Fra i provvedimenti varati dai governi democratici spiccano l'introduzione della regola di pareggio del bilancio che tiene conto del ciclo economico, la cornice normativa del settore delle telecomunicazioni e la riforma delle pensioni di seconda generazione.

Nel complesso le riforme hanno sortito gli effetti voluti. Le rinnovate istituzioni cilene limitano la discrezionalità del governo e rendono difficili radicali cambiamenti rispetto alle politiche precedentemente varate. Ciò che rende il Cile un caso eccezionale, quindi, è l'aver basato l'impegno riformista non sulla personalità e il carisma di un leader politico, ma su una virtuosa interazione fra istituzioni economiche e istituzioni politiche che ha garantito alle riforme quella stabilità e credibilità necessarie per stimolare gli investimenti privati e promuovere la crescita. Inoltre, come mostrano numerosi sondaggi e inchieste d'opinione, questi principi sono ormai generalmente accettati sia dalla maggioranza della popolazione sia dai tecnocrati appartenenti alle diverse aree dello spettro politico.

10.1 LA DIFFICILE TRANSIZIONE VERSO LA DEMOCRAZIA E IL MERCATO

La politica di sostituzione delle importazioni

Dagli anni Trenta fino alla fine degli anni Sessanta, il Cile ha seguito una strategia di industrializzazione basata sulla sostituzione delle importazioni (ISI)¹. Inizialmente introdotta per rispondere alla depressione mondiale, successivamente tale strategia è stata adottata come modello di sviluppo sotto l'influenza di Raúl Prebisch e della Commissione economica per l'America Latina (CEPAL). L'ISI prevedeva l'impiego di molteplici strumenti, tra cui incentivi al commercio e la creazione di grandi imprese pubbliche in settori chiave come quelli siderurgico, petrolifero, petrolchimico ed energetico. Il governo interveniva anche tramite l'allocazione del credito e la concessione di sussidi e, dal lato macroeconomico, seguiva politiche di bilancio e strategie monetarie attive per promuovere la crescita, senza preoccuparsi della stabilità dei prezzi e dei conti con l'estero. Ciò ha portato a una serie di crisi economiche caratterizzate da inflazione alta e volatile e a periodiche difficoltà nella bilancia dei pagamenti.

Per effetto cumulativo di quarant'anni di politiche interventiste, alla fine degli anni Sessanta l'economia cilena era dominata da un settore pubblico molto esteso e pervasivo e aveva un'esperienza quasi ventennale di alta inflazione, con un tasso annuo compreso fra il 30% e il 40%. Inoltre alla fine degli anni Sessanta i prezzi dei beni *tradable*, che possono cioè essere scambiati in luoghi diversi da quelli in cui vengono prodotti, erano notevolmente diversi da quelli prevalenti sui mercati esteri a causa dell'uso diffuso di barriere alle importazioni tariffarie e non tariffarie. Nella sua prima fase la strategia di sostituzione delle importazioni coincise con un periodo di alta crescita, ma dalla seconda metà degli anni Cinquanta la sua spinta propulsiva si esaurì progressivamente.

Durante i governi di Alessandri (1958-1964) e Frei Montalva (1964-1970) furono intrapresi tentativi di stabilizzazione e di liberalizzazione del commercio con l'estero. Il primo tentativo, negli anni 1959-1961, non riuscì dato che il tasso di cambio fisso, usato per debellare l'inflazione, provocando la perdita di competitività, era incompatibile con l'apertura agli scambi internazionali. Sotto l'amministrazione di Frei Montalva furono invece introdotti meccanismi di indicizzazione per ridurre le distorsioni dei prezzi relativi e si utilizzò il tasso di cambio reale come mezzo per promuovere le esportazioni e sostenere una moderata apertura alle importazioni. Ma la liberalizzazione del commercio con l'estero non fece molta strada per la forte opposizione politica dei potenti gruppi di interessi che traevano beneficio dalle restrizioni commerciali.

Gli anni di Allende

Il Governo Allende, in carica dal novembre 1970 fino al settembre 1973, provò a trasformare radicalmente l'economia cilena, ampliando notevolmente il ruolo dello Stato nel controllo

¹ Per una discussione approfondita delle politiche economiche di questo periodo si veda Corbo (1974) e French Davis (1973).

della produzione e della distribuzione dei beni². Per raggiungere questo obiettivo nazionalizzò il sistema bancario e gran parte delle attività di commercio con l'estero. Anche per effetto di tali misure, il governo perse il controllo della spesa aggregata e del deficit di bilancio, mentre provò a contenere l'inflazione e il deficit delle partite correnti con tassi di cambio multipli e controlli sui prezzi e sugli scambi. Come risultato, nel 1973 il disavanzo pubblico raggiunse il 7,3% del PIL (il fabbisogno del settore pubblico era il 24,7% del PIL) e l'inflazione media annua il 353%.

L'isolamento dall'economia mondiale toccò il massimo in quel periodo. A settembre 1973 la tariffa nominale media per i beni importati era del 105%, con picchi fino al 750% per i beni considerati di lusso. A questo va aggiunta la presenza di numerose barriere non tariffarie. Il risultato non sorprendente di queste politiche fu che le esportazioni cilene dipendevano quasi esclusivamente dalle quantità estratte e dal prezzo del rame. In questo contesto i prezzi relativi erano fortemente distorti perdendo il loro ruolo informativo. Inoltre, il mercato del lavoro era dominato da poche organizzazioni sindacali che avevano a cuore più il loro potere politico che gli interessi dei lavoratori e il sistema finanziario del paese era completamente controllato dal governo.

Il regime di Pinochet

Il governo militare che prese il potere con il golpe del settembre 1973 ereditò un'economia chiusa al commercio internazionale, dominata dal settore pubblico e con gravi squilibri rappresentati da un'inflazione in accelerazione e da un massiccio deficit delle partite correnti³.

Uno dei primi compiti del governo militare fu quello di eliminare i gravi e pressanti squilibri macroeconomici, rimettendo in funzione l'economia. Il primo passo fu la liberalizzazione dei prezzi: come conseguenza l'inflazione esplose raggiungendo quasi il 1.000% annuo, spingendo il governo ad attuare un drastico programma di stabilizzazione basato sulla ristrutturazione del settore pubblico e sull'eliminazione del disavanzo di bilancio.

I primi diciotto mesi del governo militare furono dedicati a liberalizzare i prezzi e a porre le condizioni per attuare una profonda riforma fiscale. Quindi, a cominciare dal 1975, diede inizio a una drastica trasformazione del modello di sviluppo economico cileno, varando interventi in nove aree principali: (1) un programma di stabilizzazione per ridurre l'inflazione; (2) una serie di riforme del settore pubblico per raggiungere la stabilità macroeconomica e migliorare l'efficienza dello stesso settore pubblico e dell'economia nel suo insieme; (3) un insieme di riforme nel commercio estero per recuperare efficienza grazie alla concorrenza internazionale e per stimolare una crescita guidata dalle esportazioni; (4) una riforma della previdenza sociale per trasformare un fallimentare sistema pensionistico a ripartizione in un sistema a capitalizzazione con fondi pensionistici gestiti da privati; (5) una riforma del settore finanziario per migliorare l'erogazione del credito e stimolare il risparmio interno; (6) una riforma del mercato del lavoro volta a facilitare la riallocazione della forza lavoro dai settori

² Questa sezione si rifà, in parte, a Bitar (1986), Larraín e Meller (1990).

³ Sulle riforme del regime di Pinochet si veda Corbo (1985), Edwards ed Edwards (1987), Meller (1990).

di produzione fortemente protetti verso le attività orientate all'esportazione; (7) un programma di privatizzazioni generalizzato; (8) una riforma della normativa nei settori dei principali servizi di pubblica utilità per prepararli alla privatizzazione e facilitare l'ingresso a nuovi operatori; (9) un insieme di riforme nei servizi sociali per migliorare la loro organizzazione e fornitura in modo da proteggere le fasce più povere della popolazione.

I benefici delle riforme non sono stati immediati e per circa dieci anni l'economia cilena ha vissuto fasi di breve espansione seguite da crisi repentine; le radici della crisi più grave, quella del biennio 1982-83, sono da ricercare nella rapida apertura del mercato dei capitali e nel boom del credito che l'ha seguita. Il rapido apprezzamento del tasso di cambio e l'insufficiente supervisione e regolamentazione delle banche hanno fatto il resto, portando il deficit delle partite correnti al 14,3% del PIL nel 1981 (Tabella 10.1). Il risultato di questo processo

**Tabella 10.1 - Nei primi anni Ottanta i peggiori deficit gemelli
(Cile, saldo di bilancio e saldo delle partite correnti, in % del PIL)**

Anni	Saldo di bilancio	Saldo partite correnti	Anni	Saldo di bilancio	Saldo partite correnti
1973	-7,3	-2,8	1992	2,1	-2,1
1974	-5,4	-1,9	1993	1,4	-5,3
1975	-2,0	-6,7	1994	1,5	-2,9
1976	4,0	1,5	1995	3,1	-1,9
1977	0,4	-4,1	1996	2,2	-4,1
1978	1,6	-7,0	1997	2,0	-4,4
1979	4,8	-5,6	1998	0,4	-4,9
1980	6,1	-7,0	1999	-2,1	0,1
1981	0,8	-14,3	2000	-0,7	-1,2
1982	-3,4	-9,3	2001	-0,5	-1,6
1983	-3,0	-5,6	2002	-1,2	-0,9
1984	-4,3	-10,8	2003	-0,5	-1,1
1985	-2,6	-8,4	2004	2,1	2,2
1986	-2,1	-6,6	2005	4,6	1,2
1987	1,9	-3,5	2006	7,7	4,9
1988	1,0	-0,9	2007	8,2	4,5
1989	1,4	-2,4	2008	4,3	-1,9
1990	2,4	-1,5	2009	-4,5	1,6
1991	1,6	-0,3	2010	-0,4	1,9

Fonte: elaborazioni su dati ministero delle Finanze e Banca centrale del Cile.

è stata una grande vulnerabilità agli shock esterni, come quello che puntualmente si verificò con l'aumento del tasso di interesse del 1981 e che fu causato dall'obiettivo di Paul Volker, l'allora Presidente della FED americana, di ridurre l'inflazione USA con politiche monetarie

restrittive. La conseguente uscita di capitali esteri determinò una fase prolungata di *credit crunch* e una riduzione della spesa privata che diede avvio alla peggiore recessione dai tempi della grande depressione. Nel 1982 il PIL calò del 13,4% e nel 1983 di un altro 3,5%.

Alla fine del 1984 fu varato un programma di risanamento a medio termine con diversi obiettivi: ridurre il deficit di bilancio cresciuto come conseguenza della recessione, salvare il sistema finanziario sull'orlo della bancarotta e ridurre il disavanzo con l'estero con l'attuazione di una vasta politica di svalutazione reale della moneta. Tra il 1984 e il 1987 i conti pubblici passarono da un disavanzo del 4,3% del PIL a un surplus di quasi il 2% e, dato che i settori di beni *tradable* erano diventati molto più efficienti prima dello scoppio della crisi, la svalutazione consentì una fase di crescita sostenuta dall'aumento delle esportazioni.

La performance dell'economia cilena dopo il 1985, anche come conseguenza del programma di risanamento, è stata straordinaria. Nel periodo che va dal 1985 al 1989 il tasso medio di crescita annuo ha raggiunto il 6,7%, mentre il tasso medio di inflazione è sceso al 20,4% (Tabella 10.2). Nello stesso periodo il tasso di disoccupazione si è fortemente ridotto scendendo dal 14,2% al 7,9%, con una media dell'11%.

Tabella 10.2 - Il risanamento inizia nel 1985
(Dati medi per periodo, valori %)

Periodi	Tasso di crescita del PIL reale		Inflazione		Tasso di disoccupazione		Saldo partite correnti (in % del PIL)	
	Resto		Resto		Resto		Resto	
	Cile	dell'America Latina*	Cile	dell'America Latina*	Cile	dell'America Latina*	Cile	dell'America Latina*
1985-1989	6,7	2,6	20,4	395,7	11,0	4,6	-4,4	-0,6
1990-1993	7,7	2,6	19,0	833,0	7,3	5,0	-2,3	-1,8
1994-1999	5,4	2,8	6,9	158,6	7,3	6,8	-3,0	-2,9
2000-2005	4,3	2,7	2,8	7,4	9,7	8,7	-0,2	-0,8
2006-2009	2,8	3,1	4,5	4,9	8,1	7,3	2,3	-0,4
2010-2011**	5,7	5,5	2,4	5,3	7,8	6,6	0,2	-1,5

* PIL a PPA. Resto dell'America Latina comprende Argentina, Brasile, Colombia, Ecuador, Messico e Perù.

** Stime per il 2011.

Fonte: elaborazioni su dati Banca centrale del Cile e FMI.

I governi democratici

I governi democratici che si sono succeduti dopo la fine della dittatura hanno compiuto sforzi importanti per permettere all'economia di continuare a crescere e, senza che questo mettesse in discussione la stabilità macroeconomica, hanno dato grande priorità agli obiettivi di carattere sociale. Negli anni della transizione gli eventi internazionali che portarono alla fine dei regimi comunisti furono di grande aiuto per convincere i nuovi governi di coalizione ad abbracciare in modo incondizionato l'economia di mercato.

Durante il primo governo democratico di Patricio Aylwin (marzo 1990-marzo 1994) la performance economica del Cile, al contrario di quella degli altri paesi latinoamericani, fu molto buona, facilitando l'imbocco della strada maestra delle riforme. Vennero rafforzate la salvaguardia della stabilità macroeconomica e la prosecuzione del processo di apertura economica, fu introdotta la concorrenza nel settore telecomunicazioni e fu decisa l'attribuzione di nuove risorse per il miglioramento dell'istruzione e dei servizi sanitari per i più poveri. Quattro decisioni hanno avuto un ruolo centrale nel consolidare il modello cileno, finalmente supportato dall'azione di un governo democratico: il totale rispetto dell'autonomia della Banca centrale; il forte impegno nell'applicazione della disciplina di bilancio; il chiaro sostegno al processo di apertura agli scambi con l'estero che nel 1991 ha portato alla riduzione dell'ormai uniforme dazio nominale dall'15% all'11%; l'approvazione di una riforma tributaria per alzare la pressione fiscale del 2% del PIL e sostenere così il potenziamento dell'istruzione pubblica e del servizio sanitario.

Il Governo Frei Ruiz-Tagle (marzo 1994-marzo 2000) ha portato avanti il programma di riforme, anche con l'approvazione di una legge che ha ulteriormente ridotto il dazio massimo applicabile alle importazioni, al 6% dal gennaio 2003. Tra le diverse aree di intervento, il governo ha fatto compiere grandi progressi all'implementazione di una cornice istituzionale per la partecipazione del settore privato agli investimenti nelle infrastrutture fondamentali come strade, aeroporti e porti. È stato seguito il modello *Build-Operate-Transfer* (BOT), in cui il privato progetta, finanzia, costruisce e gestisce l'impianto per tutta la durata del contratto, al termine del quale la proprietà ritorna pubblica. Queste iniziative hanno fatto da battistrada per un generale ammodernamento delle infrastrutture cilene.

I primi governi democratici hanno potuto contare su una straordinaria fase di espansione economica. Nel periodo 1990-1993 il tasso di crescita medio annuo è stato del 7,7% e nel periodo 1994-1999 del 5,4%. Al tempo stesso il tasso di inflazione è diminuito senza soluzione di continuità raggiungendo una media del 6,9% nel periodo 1994-1999.

Il Governo Lagos (marzo 2000-marzo 2006) ha rafforzato la politica macroeconomica introducendo una misura rivoluzionaria per quegli anni: l'obiettivo del pareggio di bilancio strutturale, che tiene conto cioè del ciclo economico, si è rivelato utile non solo per rafforzare la disciplina nei conti pubblici, ma anche per evitare il grande apprezzamento del tasso di cambio reale che in genere accompagna i guadagni derivanti dal miglioramento delle ragioni di scambio. In questo periodo il processo di riforma è progredito anche nel commercio con l'estero, con un aggressivo programma volto a potenziare l'integrazione del Cile nell'economia mondiale attraverso accordi commerciali preferenziali con grandi partner come gli USA, l'Unione Europea, la Corea del Sud e la Cina. Il periodo in esame ha visto grandi progressi anche nei crescenti investimenti in infrastrutture attraverso l'impiego dello schema BOT. Nel 2001 la prima riforma del mercato dei capitali ha ampliato i limiti consentiti per gli investimenti all'estero da parte del settore della gestione dei fondi pensionistici e ha consentito la creazione di fondi multipli presso ogni gestore.

Il Governo Bachelet (marzo 2006-marzo 2010) si è concentrato sulle riforme nel settore sociale, per esempio rafforzando il sistema di protezione sociale e varando la riforma del sistema pensionistico. Lo scopo è di assicurare la protezione durante la vecchiaia e in caso di disabilità a una grande fascia di popolazione che, a causa di periodi di disoccupazione o perché aveva svolto occupazioni a basso reddito, non era sufficientemente tutelata e si trovava esclusa dalla copertura pensionistica o percepiva pensioni misere. Questo obiettivo è stato perseguito con l'introduzione di una pensione minima di solidarietà nel sistema previdenziale vigente. Nel 2007 la seconda riforma del mercato dei capitali ha introdotto correzioni fiscali e istituzionali per promuovere il settore del capitale di rischio, mentre è continuato il processo di modernizzazione dei mercati finanziari. Sotto lo stesso governo è stata istituzionalizzata la regola del pareggio di bilancio strutturale con la Legge sulla responsabilità fiscale e con la creazione del Fondo di stabilizzazione economica e sociale e del Fondo di riserva delle pensioni. Come stimolo all'innovazione delle imprese, sono stati attuati programmi strategici per migliorare la competitività in distretti industriali e tecnologici ad alto potenziale di sviluppo attraverso accordi tra il settore pubblico e quello privato e con la creazione del Fondo di innovazione per la competitività.

Dopo un vivace dibattito che ha coinvolto diverse componenti della società civile, ampie maggioranze parlamentari hanno approvato riforme che hanno rafforzato un modello di sviluppo economico coerente e stabile. Questo ha aumentato la credibilità delle riforme e ha ridotto il rischio di pericolosi arretramenti, consentendo alle imprese cilene di credere nella continuità delle riforme. Ovviamente, nonostante questi progressi, il Cile ha ancora diverse sfide da affrontare soprattutto in relazione alle disuguaglianze nella distribuzione del reddito e, più recentemente, al rallentamento della crescita.

10.2 LA VIA CILENA ALLE RIFORME

Le principali riforme politiche e istituzionali attuate negli ultimi trentacinque anni hanno riguardato le regole di condotta dalla politica macroeconomica, il settore pubblico, il commercio internazionale e il tasso di cambio, i mercati finanziari, il sistema pensionistico, il mercato del lavoro, la legislazione antitrust e la regolazione dei servizi di pubblica utilità.

La stabilità macroeconomica

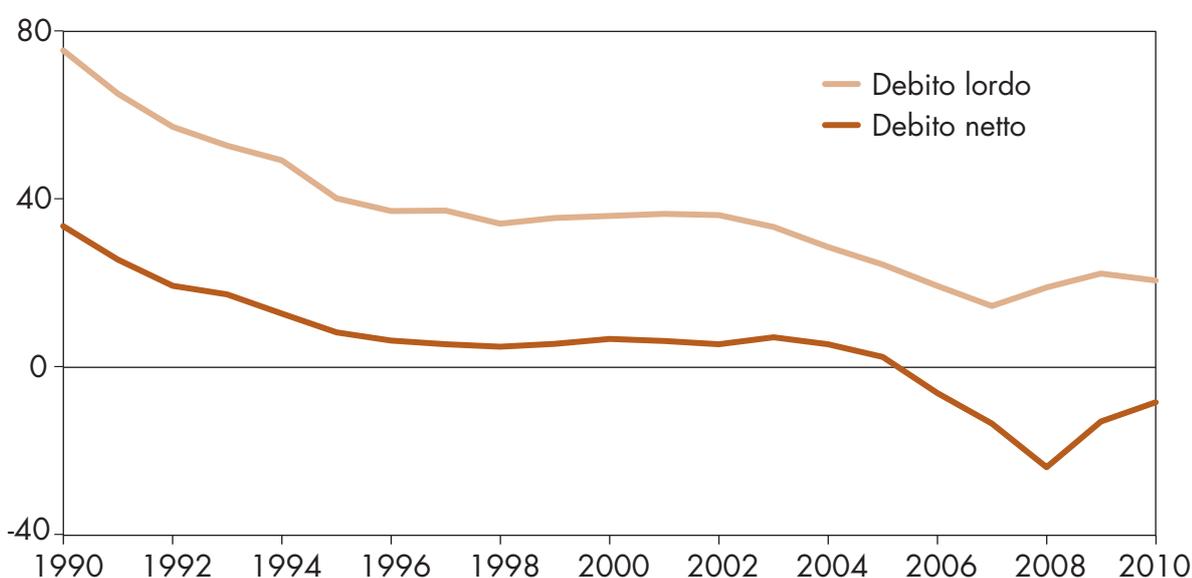
L'insieme delle istituzioni che regolano le politiche macroeconomiche in Cile è cambiato in modo radicale rendendo la stabilità non più un risultato raro ed eccezionale, ma un obiettivo costante delle politiche di bilancio e monetarie. Attualmente la politica macroeconomica del Cile si fonda su tre pilastri: una Banca centrale autonoma che ha come esplicito mandato quello di salvaguardare la stabilità dei prezzi e del sistema dei pagamenti; una politica di bilancio vincolata al pareggio strutturale e che consente di avere un rapporto debito pubblico sul PIL a una sola cifra; un solido sistema finanziario, con un settore bancario dinamico, competitivo e ben capitalizzato, adeguatamente regolato e controllato.

Nel 1989 una legge costituzionale ha sancito l'autonomia alla Banca centrale del Cile (BCC). Oggi nel confronto internazionale riguardo all'indipendenza delle banche centrali, quella cilena si situa molto al di sopra del livello medio di indipendenza delle banche centrali non solo dei paesi emergenti, ma anche di quelli economicamente avanzati. I governi democraticamente eletti dopo il 1989 hanno pienamente rispettato l'autonomia della BCC e questo orientamento, insieme a quello sulla responsabilità di bilancio, ha contribuito in modo determinante alla stabilità macroeconomica.

Dalla seconda metà degli anni Settanta il Cile ha attuato una politica di bilancio responsabile, che ha contribuito in modo significativo al successo della politica monetaria. Durante gli anni Novanta, il saldo del bilancio pubblico ha registrato in media un surplus dell'1,5% del PIL.

Il debito pubblico ha mostrato un sostanziale calo a partire dagli anni Novanta, grazie alla politica di bilancio prudente e alla forte crescita economica. Il debito pubblico lordo consolidato è sceso dal 75,5% del PIL nel 1990 al 20,7% del PIL nel 2010; mentre il debito pubblico netto consolidato è passato dal 33,6% del PIL nel 1990 al -8,3% nel 2010, rendendo il settore pubblico cileno un creditore netto (Grafico 10.5).

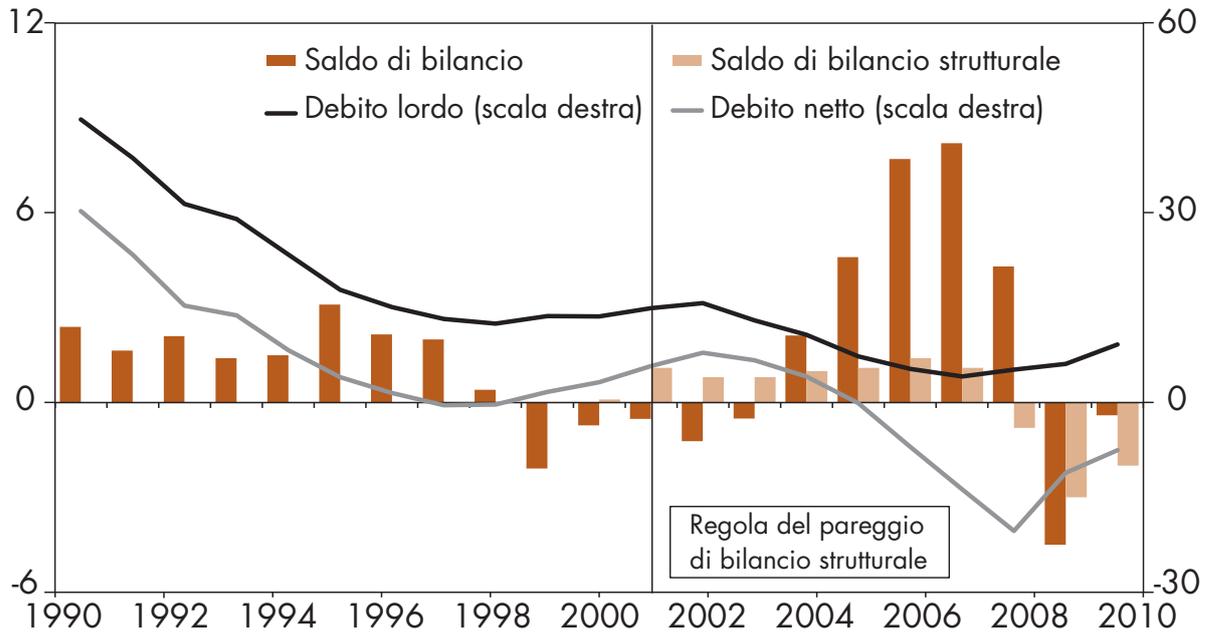
Grafico 10.5 - Debito pubblico consolidato in discesa fino prima della crisi (Cile, dati in % del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati ministero delle Finanze.

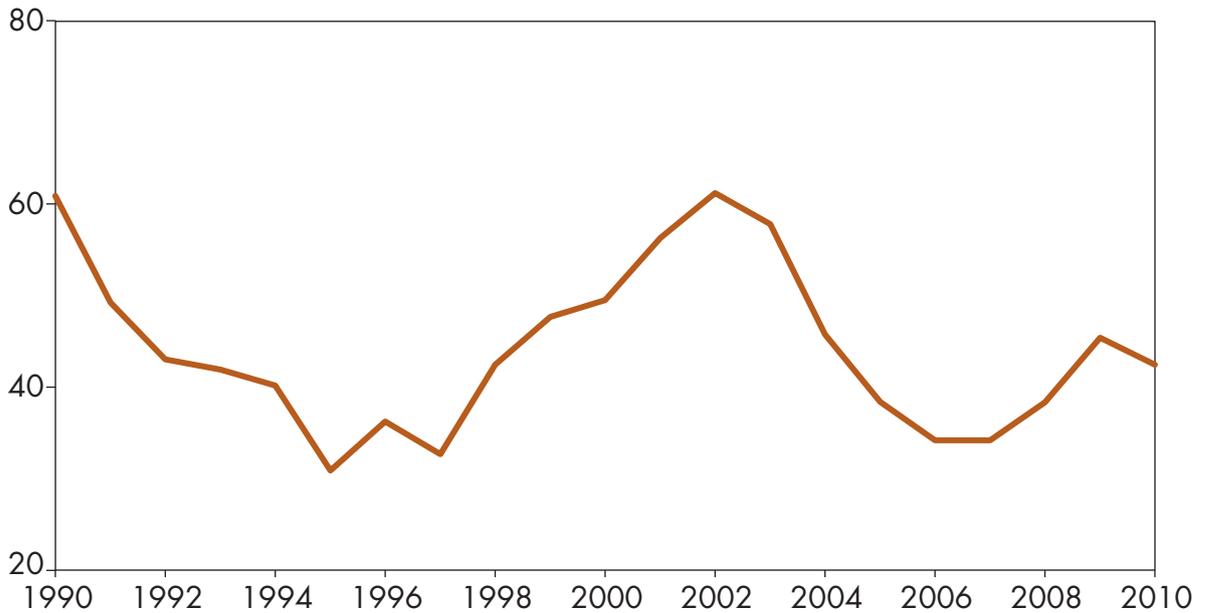
Nello stesso periodo il debito pubblico lordo (che esclude le imprese pubbliche) è sceso dal 45,4% del PIL a solo il 9,2% del PIL (Grafico 10.6). Anche il debito estero totale, per lo più dovuto alle passività del settore privato, si è ridotto continuamente dal 1990 al 1997 e, dopo la breve parentesi della crisi asiatica, dal 2002 ha ricominciato a calare e oggi si attesta all'incirca al 40% del PIL (Grafico 10.7).

**Grafico 10.6 - Debito pubblico lordo a una cifra
(Cile, dati in % del PIL)**



Fonte: elaborazioni su dati ministero delle Finanze.

**Grafico 10.7 - Conti con l'estero sotto controllo dopo la crisi asiatica
(Cile, debito estero totale, in % del PIL)**



Fonte: elaborazioni su dati Banca Mondiale.

La Banca centrale e la politica monetaria

Nonostante il processo che ha condotto all'autonomia della BCC fosse iniziato a metà degli anni Settanta, solo con la legge costituzionale del 1989 sono stati specificati gli obiettivi della Banca, assicurandole gli strumenti necessari per adempiere al suo mandato legale. Da allora la BCC è un'istituzione tecnica autonoma, sottostante a una legge costituzionale, con piena capacità legale e pieno controllo del proprio capitale netto.

La nuova legge affida tre compiti alla Banca centrale: raggiungere e conservare la stabilità del valore della moneta; preservare il normale funzionamento del sistema di pagamenti interni; mantenere il normale funzionamento del sistema di pagamenti internazionali. Il Cile è stato uno dei primi paesi in via di sviluppo a dotarsi di una Banca centrale indipendente per assicurare una politica monetaria che garantisca la stabilità dei prezzi.

La legge costituzionale proibisce alla BCC di fare credito al governo. Per agevolare il coordinamento con le altre politiche economiche e lo scambio di informazioni, e per minimizzare il potenziale conflitto politico tra autorità, la legge costituzionale prevede la partecipazione del ministro delle Finanze alle riunioni deliberative del Consiglio della Banca, senza diritto di voto ma col diritto di sospendere temporaneamente una decisione. Inoltre la legge stabilisce che le decisioni della BCC, compatibilmente con i suoi obblighi costituzionali, debbano tener conto dell'orientamento del governo in tema di politica economica generale.

La procedura di nomina del Consiglio dei governatori della BCC stabilita nello statuto del 1989 rende la Banca sostanzialmente indipendente dall'influenza politica. Lo statuto stabilisce che il Consiglio deve essere composto da cinque membri designati dal Presidente della Repubblica e soggetti all'approvazione del Senato. Ogni membro è nominato per un periodo di dieci anni. Lo statuto introduce anche un periodo di transizione, in cui i primi cinque governatori restano in carica per due, quattro, sei, otto e dieci anni. Così nessun Presidente può manipolare con le sue nomine il Consiglio direttivo, data il ricambio diluito nel tempo dei suoi membri. Questa procedura garantisce anche la continuità della politica monetaria cilena. Il presidente del Consiglio dei governatori, che è anche presidente della Banca centrale, viene nominato dal Presidente della Repubblica scegliendolo tra uno dei membri del Consiglio stesso. Egli resta in carica per cinque anni o per la restante durata del suo mandato, nel caso questa sia minore di cinque anni.

La finanza pubblica

Il governo militare è stato il primo a cambiare profondamente la finanza pubblica cilena⁴. Fra le principali misure si annoverano una riforma tributaria, una netta riduzione dei sussidi pubblici e la restituzione delle imprese confiscate illegalmente ai legittimi proprietari. Queste misure sono state seguite da un programma di privatizzazione delle banche commerciali e di alcune aziende del settore manifatturiero. La riforma del sistema tributario, introdotta

⁴ Per le riforme nel settore pubblico vedi Corbo (1990) e Larraín (1991).

nel 1975, aveva come obiettivo principale l'aumento degli introiti fiscali per ridurre l'allora enorme deficit di bilancio. Come strumenti chiave di tale riforma sono state introdotte l'imposta sul valore aggiunto (con una base molto ampia e un tasso iniziale del 20%), che ha sostituito la vecchia tassa sulle vendite eliminando qualsiasi trattamento privilegiato, e l'indicizzazione automatica degli scaglioni dell'imposta sui redditi, per tener conto dell'inflazione. Con il tempo, l'imposta sul valore aggiunto è diventata la principale delle entrate pubbliche. La riforma tributaria cercò anche di migliorare gli incentivi al lavoro riducendo le aliquote marginali dell'imposta sul reddito.

Dal lato delle spese, il governo militare ridusse drasticamente l'occupazione nel settore pubblico e gli investimenti statali. Il risanamento della finanza pubblica è stato impressionante: il disavanzo dei conti pubblici, che nel 1973 aveva raggiunto il 7,3% del PIL (quello del settore pubblico il 24,7% del PIL) nel 1974 era sceso al 5,4% (Tabella 10.1). La riduzione del deficit nel settore pubblico è stata molto più accentuata, con una drastica diminuzione dell'ingente passivo delle imprese pubbliche. Quando nel 1975 il Cile ha sofferto un grave shock nella bilancia commerciale e l'accesso al finanziamento estero si era molto ristretto, il risanamento della finanza pubblica fu intensificato, con una radicale riduzione delle spese per fronteggiare l'emergente disavanzo commerciale. La seconda manovra fu severa come la prima e portò a un ulteriore taglio del 26% nella spesa pubblica reale, riducendo il deficit di bilancio al 2,0% nel 1975. Si noti che la riduzione del deficit fu realizzata in un anno che vide una caduta del 13,3% nel PIL reale.

A partire dal 1974 si è cominciato a usare la moderna analisi costi-benefici come strumento nella valutazione dei progetti di investimento pubblico. A tal fine è stato fatto un grande sforzo per fornire al personale incaricato di tale compito le competenze necessarie per effettuare quel tipo di valutazione. Col tempo, l'analisi costi-benefici è stata estesa alla programmazione di spese legate sia agli investimenti sia ai consumi.

Nel 1974 il Cile ha avviato il primo grande programma di privatizzazioni. Quasi tutte le imprese che erano state statalizzate durante il Governo Allende furono restituite ai legittimi proprietari o privatizzate, con l'eccezione delle grandi società del rame, di una grande impresa siderurgica, dell'ENAP (*l'Empresa Nacional del Petroleo*, la compagnia petrolifera nazionale), delle autostrade e dei servizi pubblici come elettricità, telecomunicazioni, acquedotti e fognature. La restituzione ai proprietari delle imprese che erano passate nelle mani dei lavoratori durante il Governo Allende ha contribuito anche al risanamento della finanza pubblica, dato che queste imprese presentavano ampi deficit che venivano finanziati tramite ingenti trasferimenti di bilancio.

Nel 1976 il saldo di bilancio ha raggiunto un surplus del 4% del PIL e ha continuato a presentare surplus annuali fino alla vigilia della crisi del 1982-1983, raggiungendo un picco del 6,1% del PIL nel 1980. I conti pubblici sono invece peggiorati di nuovo negli anni della crisi e il deficit ha raggiunto il 3,4% del PIL nel 1982. Dal 1987 fino al 1998 il Cile ha presentato ogni anno un avanzo di bilancio. Poi, con lo scoppiare della crisi asiatica, è arrivato

un periodo di leggeri deficit durato fino al 2003, seguito a sua volta da cinque anni di ampi surplus derivanti dall'applicazione delle regole di bilancio in un periodo in cui i prezzi del rame erano molto al di sopra del loro valore di equilibrio di lungo termine.

La disciplina di bilancio è stata istituzionalizzata dalla Costituzione approvata nel 1980. Questa consentiva di finanziare qualsiasi deficit di bilancio attraverso prestiti interni o stranieri, ma proibiva esplicitamente il finanziamento diretto o indiretto da parte della Banca centrale. La Costituzione affida quasi tutta l'autorità decisionale sulla spesa all'esecutivo. Il parlamento può solo proporre emendamenti, purché non aumentino il deficit o i livelli di spesa. In particolare, ha l'autorità di cambiare la composizione della spesa e di supervisionare l'attuazione della legge di bilancio. Tuttavia, dato che il presidente ha un potere di veto sulle singole voci, il parlamento ha una limitata capacità di spostare i fondi da una destinazione all'altra. La Corte costituzionale ha la competenza di valutare la compatibilità delle leggi approvate dal parlamento con la Costituzione mentre il parlamento condivide, con il Ragioniere generale dello Stato, la responsabilità di controllo sull'esecutivo. Queste riforme sono state confermate dalla decisione della Corte costituzionale del 1997 circa la costituzionalità delle norme relative alla flessibilità nella gestione del bilancio.

Nel 1984 il governo ha avviato una seconda ondata di privatizzazioni, con la vendita dei principali monopoli di Stato nelle telecomunicazioni e nei servizi elettrici, delle linee aeree, delle miniere di nitrato e dei complessi produttivi di ferro e acciaio. Anche numerose istituzioni finanziarie che erano state salvate e nazionalizzate durante la crisi dei primi anni Ottanta furono nuovamente privatizzate.

In aggiunta ai cambiamenti descritti sopra, nel 1984 una nuova riforma tributaria ha introdotto importanti cambiamenti nella struttura del sistema di imposizione fiscale. Il suo scopo principale era quello di favorire i risparmi privati adottando un sistema incentrato sull'imposta sul consumo. Per raggiungere questo obiettivo, il nuovo regime di imposizione fiscale è stato calibrato sul singolo contribuente, in modo che le aliquote dell'imposta sul reddito venissero applicate nello stesso modo a qualsiasi fonte di reddito e che le imposte sul reddito delle imprese dessero origine a crediti deducibili sull'imposta sul reddito dei proprietari. L'aliquota delle imposte sul reddito delle persone fisiche e delle persone giuridiche è stata ridotta. Nel 1988, durante il periodo precedente al referendum su Pinochet, l'aliquota dell'IVA è stata abbassata al 16%.

Nelle prime fasi dei governi democratici, una nuova riforma tributaria ha dovuto essere attuata per raffreddare l'economia e fornire nuovi finanziamenti per espandere i programmi sociali. Quindi l'aliquota unica dell'imposta sul valore aggiunto è stata alzata dal 16% al 18% e l'aliquota dell'imposta sulle persone giuridiche è passata dal 10% al 15%.

Come anticipato, il Governo Lagos nel 2001 ha varato una norma che fissa l'obiettivo del pareggio del bilancio strutturale. Il saldo di bilancio strutturale corregge le entrate tenendo conto delle differenze tra PIL effettivo e PIL potenziale. È stata introdotta anche un'ulteriore

correzione per considerare le fluttuazioni delle entrate derivanti dallo sfruttamento delle miniere di rame, basata sulla differenza tra il prezzo effettivo del metallo e la sua proiezione a lungo termine. Per migliorare la trasparenza nel calcolo dei due fattori correttivi, riguardanti il ciclo economico e il prezzo del rame, questi parametri vengono stabiliti dopo consultazioni pubbliche con commissioni di esperti esterni. Questa condotta è stata istituzionalizzata all'inizio dell'amministrazione Bachelet, con l'approvazione della Legge sulla responsabilità fiscale e la creazione del Fondo di stabilizzazione economica e sociale e del Fondo di riserva delle pensioni nel 2006. La Legge sulla responsabilità fiscale ha reso obbligatorio presentare il bilancio e i conti pubblici sia in termini di saldo effettivo sia in termini di saldo corretto in base al ciclo. Inoltre, la legge obbliga tutte le amministrazioni a comunicare il percorso fissato per conseguire l'obiettivo di bilancio strutturale durante il proprio mandato. Il Fondo di stabilizzazione economica e sociale accumula (o preleva) risorse per sostenere livelli di spesa pubblica compatibili con i livelli di spesa corretti in base al ciclo e con l'obiettivo del pareggio di bilancio strutturale negli anni in cui il prezzo del rame e la produzione reale generano introiti pubblici sopra (o sotto) il livello corretto in base al ciclo. Il Fondo di riserva delle pensioni accumula risorse per finanziare i livelli di spesa richiesti dal primo pilastro di solidarietà introdotto dalla riforma delle pensioni, di cui si parla più diffusamente sotto.

L'attuale governo del Presidente Piñera ha nominato una commissione per valutare la disciplina di bilancio e fare raccomandazioni su come rafforzarla e molte di queste raccomandazioni sono state accolte.

Il commercio estero e il tasso di cambio

Le riforme relative al commercio con l'estero varate dal Governo Pinochet hanno avuto inizio con la riduzione degli altissimi dazi doganali e l'eliminazione delle restrizioni quantitative all'import nel quadro di una strategia unilaterale⁵. Nel periodo 1974-1976, il governo non aveva un'idea chiara sulla velocità dell'azione e la forma finale che avrebbero avuto le politiche commerciali. Dopo il 1976 però le riforme sono diventate più rapide e profonde. Nel 1979 è stata completata la riforma del commercio estero, con la fissazione di un dazio doganale unico del 10%, con l'eccezione dell'industria automobilistica. Inizialmente le restrizioni quantitative sono state sostituite con dazi, poi, gradualmente, la media e la varianza degli stessi dazi sono state ridotte (una cronologia della riduzione dei dazi sulle importazioni è presentata nella tabella 10.3⁶).

Dopo le riforme del giugno 1979, durante gli anni della crisi c'è stato un certo dietrofront nell'apertura al commercio internazionale, con successivi aumenti del dazio unico, che ha raggiunto il 35% nel settembre 1984, e con l'introduzione di un limitato numero di sovrat-

⁵ Si veda De la Cuadra e Hachette (1992).

⁶ L'eccezione per il settore automobilistico prendeva origine da un accordo a lungo termine negoziato con le fabbriche automobilistiche prima della riforma tariffaria. Nelle trattative successive, le eccezioni per gli autoveicoli sono state mantenute ma con un livello di protezione minore. Nelle negoziazioni recenti le multinazionali hanno avuto successo nella loro attività di *lobbying*, riuscendo a mantenere un livello di protezione tariffaria implicita molto superiore all'11%.

tasse. Tuttavia, da marzo 1985, il dazio unico è stato ridotto attraverso una serie di tagli fino a raggiungere un livello uniforme del 15% nel 1988. La strategia di apertura è stata accompagnata da misure di politica economica volte a conseguire una forte svalutazione del tasso di cambio reale.

**Tabella 10.3 - Si riducono le barriere alle importazioni
(Cile, evoluzione del dazio sulle importazioni)**

Anno	Riforma
1979	Dazio unico fissato al 10% (ad eccezione delle automobili)
1983	Dazio unico fissato al 20%
1984	Dazio unico fissato al 35%
1985	Dazio unico fissato al 30% a marzo e del 20% a giugno
1986	Sistema di tariffazione a zone per grano, semi oleiferi, oli commestibili e zucchero
1988	Dazio unico fissato al 15%
1991	Dazio unico fissato al 11%
1999	Dazio unico fissato al 10%
2000	Dazio unico fissato al 9%
2001	Dazio unico fissato al 8%
2002	Dazio unico fissato al 7%
2003	Dazio unico fissato al 6%

Fonte: elaborazioni su dati Servizio doganale nazionale.

Nel 1991 il governo democratico del Presidente Aylwin ha ridotto ulteriormente i dazi all'11% e ha improntato il modello di liberalizzazione del commercio da unilaterale a bilaterale. In base a questa strategia, il Cile ha condotto trattative per raggiungere diversi accordi bilaterali. Nel 1998 il Governo Frei ha approvato una riforma del commercio internazionale che ha ulteriormente abbassato gradualmente il dazio sulle importazioni di un punto percentuale all'anno, dal gennaio 1999 al 2003, portandolo al 6%. Gli ultimi tre governi hanno fatto notevoli progressi negli accordi bilaterali per agevolare la penetrazione delle esportazioni cilene in importanti mercati esteri. Così, alla fine del 2011, il Cile aveva stipulato accordi commerciali con la clausola della nazione preferita con vari paesi tra cui gli Stati Uniti, il Giappone, la Cina, la Corea del Sud, l'Associazione europea di libero scambio (AELS), il Canada, il Messico, il Perù e la Colombia. Un accordo di associazione è stato firmato anche col Mercosur e con l'Unione Europea, mentre è stato sottoscritto l'Accordo strategico trans-Pacifico di associazione economica (accordo P4) con Nuova Zelanda, Singapore e Brunei. Come conseguenza di tutto ciò, oggi la tariffa all'importazione effettiva è di circa l'1%.

Per quanto riguarda il controllo del tasso di cambio, a metà degli anni Settanta il sistema del tasso multiplo è stato sostituito con quello del tasso unificato. Questo cambiamento ha prodotto una massiccia svalutazione che, insieme al drastico risanamento del bilancio statale,

ha determinato una grande svalutazione reale e ha ulteriormente incoraggiato lo sviluppo di attività orientate verso l'esportazione. A partire dal febbraio 1978, il tasso di cambio è stato usato come strumento di stabilizzazione dei prezzi. Questa politica ha raggiunto il suo apice nel giugno 1979, quando al peso cileno è stata attribuita una parità fissa rispetto al dollaro USA mantenuta, fino alla crisi del giugno 1982. A partire dalla crisi del 1982-1983, il Cile ha seguito una politica di tassi di cambio molto più flessibili, che inizialmente prevedeva una banda di oscillazione intorno a una parità centrale fluttuante. Tuttavia, negli anni Novanta, con l'aumento dell'integrazione con il mercato internazionale dei capitali, è diventato pressoché impossibile perseguire un obiettivo di tasso di cambio reale e quindi la politica del tasso di cambio ha iniziato a orientarsi verso l'attuale politica di tassi di cambio flessibili.

Per quanto riguarda il sostegno delle riforme volte all'apertura al commercio con l'estero, benché nel periodo dal 1975 al 1989 le modifiche delle tariffe venissero fatte per decreto, il ministero delle Finanze si avvaleva della consulenza di un gruppo tecnico tenuto in grande considerazione, il Comitato consultivo sulla politica commerciale (Chumacero et. al., 2007). Ma la normativa introdotta nel 1989 ha imposto che i cambiamenti nelle tariffe doganali e nelle pratiche commerciali in genere venissero introdotti per via legislativa; contestualmente l'esecutivo ha ottenuto il potere di iniziativa su tali leggi. Si tratta di un importante sviluppo istituzionale che ha contribuito alla sostenibilità e alla credibilità del processo di liberalizzazione e apertura commerciale. Tuttavia, come l'indipendenza della Banca centrale, il fattore più importante che in definitiva ha contribuito a sostenere il processo di apertura è stato il grande consenso politico che essa ha avuto.

Dall'inizio del 1990 il fatto che il livello del dazio unico sia fissato per legge è stato uno degli elementi chiave che spiega come mai i governi siano riusciti a resistere alle pressioni per alzarlo. In particolare, alcuni settori hanno invocato una maggiore protezione in nome di una politica *antidumping*. Nonostante ciò, in tanti anni di dibattito sulla riforma costituzionale non è mai stato messo in discussione a chi spetti l'iniziativa nelle questioni relative al commercio estero, il che fa pensare che la riforma goda di una legittimazione molto maggiore di quanto si potrebbe immaginare (Chumacero et al., 2007).

Il settore finanziario

Durante il Governo Allende il settore finanziario era caratterizzato da bassi livelli di intermediazione e da una lunga storia di controllo statale dei movimenti dei capitali⁷. Tra il 1973 e il 1981 il sistema finanziario cileno ebbe una notevole espansione in conseguenza di un processo di liberalizzazione senza precedenti nei paesi in via di sviluppo. Le riforme cosiddette di prima generazione sono state attuate tramite una graduale liberalizzazione dei tassi di interesse e la privatizzazione delle banche che erano state nazionalizzate durante gli anni di Allende. Nonostante le buone intenzioni, la bassa capitalizzazione delle banche e l'insufficiente regolamentazione e supervisione diedero vita ad sistema finanziario molto fragile.

⁷ Su questo argomento si veda anche McKinnon (1988) e Valdés (1992).

Una seconda generazione di riforme, che ha modernizzato i settori non bancari del sistema finanziario e aumentato notevolmente i poteri di supervisione e controllo delle autorità indipendenti, ha avuto inizio nei primi anni Ottanta. La misura principale tra quelle adottate in questa fase è stata la creazione di un nuovo sistema pensionistico, con la sostituzione del sistema a ripartizione gestito dallo Stato con un sistema a capitalizzazione, interamente gestito da società private (si veda più sotto).

Con la crisi del debito sviluppatasi nel 1982, in cui diverse banche hanno perso gran parte del capitale, si sono dovute sopportare gravi perdite per scongiurare il completo collasso del sistema dei pagamenti e del credito interno. Come in molte altre occasioni, le autorità cilene hanno imparato la lezione dal crollo del sistema finanziario seguito alla crisi del 1982-1983 e hanno preparato una nuova cornice istituzionale per proteggere il paese da un analogo collasso in futuro. La nuova legislazione bancaria cilena, varata verso la fine del 1986 e integrata da alcuni interventi successivi, ha posto in essere un moderno sistema di regolamentazione e supervisione, introducendo rimedi specifici per le istituzioni in difficoltà.

La nuova legislazione ha rafforzato i poteri di controllo e di applicazione della legge da parte dell'autorità di supervisione delle banche e delle istituzioni finanziarie. Inoltre ha introdotto un sistema di vigilanza con l'obiettivo di mettere in campo una serie di misure preventive per ricapitalizzare le banche in difficoltà ed evitarne il fallimento.

La Banca centrale conserva la funzione di prestatore di ultima istanza. Per controllare le potenziali perdite derivanti da questo ruolo e al tempo stesso evitare una corsa agli sportelli, la legge garantisce la piena assicurazione dei depositi a vista ma fissa un chiaro ordine di pagamenti nel caso in cui un'istituzione finanziaria perda una parte rilevante del suo capitale. Mentre i depositi a vista sono protetti in toto, le banche hanno delle restrizioni per quanto riguarda le modalità di investimento di tali depositi. Possono disporre liberamente dei depositi a termine fino a due volte e mezzo l'ammontare del loro capitale e delle loro riserve. Qualsiasi somma al di sopra di questo limite dev'essere investita in attività liquide della Banca centrale o del Tesoro. Nel caso una banca, in seguito ad una corsa agli sportelli, non sia in grado di soddisfare gli obblighi dei suoi depositi a vista (dopo la vendita dei titoli liquidi della Banca centrale e del Tesoro), la Banca centrale deve anticipare i fondi necessari per coprire la carenza. Le potenziali perdite della BCC generate dai problemi di liquidità sono protette dalla solvibilità della Banca, e in questo giocano un ruolo centrale appropriate supervisione e regolamentazione.

Nell'ottobre 1987, la Legge sulle assicurazioni e la Legge sul mercato mobiliare sono state modificate introducendo l'obbligo, per tutti gli strumenti eleggibili per l'investimento dei fondi pensionistici privati, della continua valutazione del rischio da parte di due agenzie private specializzate. La Commissione per la valutazione del rischio istituita dalla Legge sulle pensioni private all'interno della Sovrintendenza per le società di gestione dei fondi pensionistici conduceva una valutazione parallela. Questo passo fondamentale ha permesso lo sviluppo di un settore di valutazione del rischio e la produzione di informazioni rilevanti sulla solvibilità dei diversi strumenti.

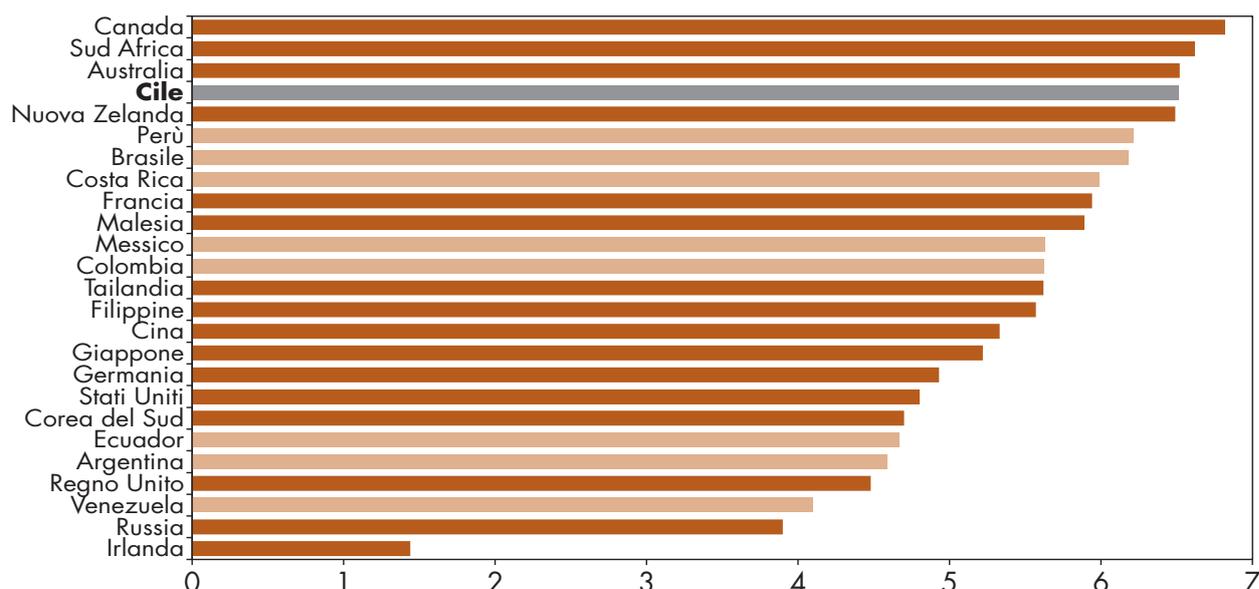
L'ultima modernizzazione organica della legislazione sul mercato finanziario ha avuto luogo nel 1994 e nel 1995, quando la Legge sulle pensioni private, la Legge sul mercato mobiliare e la normativa sui fondi comuni di investimento e sulle società di assicurazione sono state riformate per rendere più flessibili i limiti di portafoglio per i fondi pensionistici, migliorare i regolamenti e aggiungere attività sotto forma di valori mobiliari e grandi progetti infrastrutturali alla lista di strumenti utilizzabili per gli investimenti.

Il mercato finanziario nazionale si è sviluppato in modo impressionante dopo la crisi finanziaria e quando il processo di accumulo dei fondi del nuovo sistema pensionistico privato è stato avviato. Insieme allo sviluppo di questo sistema pensionistico è decollato il settore delle assicurazioni, anche perché i gestori dei fondi pensione erano obbligati a contribuire alle assicurazioni di invalidità e sulla vita degli iscritti.

I punti di forza del sistema finanziario cileno sono stati riconosciuti dalle agenzie di *rating* internazionale e l'ultimo *report* sulla competitività del *World Economic Forum* colloca il Cile fra i paesi leader per quel che riguarda la solidità delle banche (Grafico 10.8).

Durante l'ultimo decennio sono state introdotte diverse riforme per agevolare un maggiore sviluppo dei mercati dei capitali, ma si è posta la necessità di creare un organismo che si occupi di coordinare l'operato dei diversi enti di controllo nel settore bancario, assicurativo, mobiliare e pensionistico, che sia investito della responsabilità di monitorare i rischi sistemici e raccomandi politiche per tenerli sotto controllo.

Grafico 10.8 - La solidità del sistema bancario
(Indice di solidità delle banche, media ponderata 2010-2011*)



* L'indice varia da 1 (insolvente con possibilità di salvataggio da parte dello Stato) a 7 (bilancio solido e perfettamente in regola).

Fonte: elaborazione su dati WEF.

Il sistema pensionistico

La riforma del sistema pensionistico cileno del 1981 rappresentò il primo caso al mondo di sostituzione di un sistema a ripartizione obbligatorio gestito dallo Stato con un sistema a capitalizzazione obbligatorio gestito da privati. Per il modo in cui fu stato disegnato, il pilastro principale del nuovo sistema era attuarialmente equo e interamente autosufficiente. Nel complesso il sistema pensionistico si basa su tre pilastri: il primo (pilastro della solidarietà) è costituito dalle pensioni minime garantite dal governo alle persone a basso reddito; il secondo (pilastro contributivo obbligatorio) consiste in contributi obbligatori per le pensioni basate su un sistema a capitalizzazione e quindi è attuarialmente equo; il terzo pilastro (pilastro volontario) è costituito dal risparmio volontario per la vecchiaia, che si aggiunge ai contributi obbligatori, ed è sostenuto da incentivi fiscali.

La riforma ha cambiato radicalmente il vecchio sistema pensionistico mutando il ruolo giocato dallo Stato: la gestione statale è stata sostituita da quella di società di fondi pensionistici private denominate AFP (*Administradoras de Fondos de Pensiones*) e di società di assicurazione sulla vita. Le AFP hanno il compito di raccogliere i contributi e tenere i dati relativi al patrimonio individuale accumulato a fini pensionistici, investire tale patrimonio sui mercati finanziari e corrispondere il dovuto ai pensionati che optano per il sistema dei prelievi in maniera programmata⁸. Le società di assicurazione sulla vita pagano le rendite vitalizie annue e trattano i casi di morte e invalidità. In più, lo Stato garantisce il finanziamento di alcune pensioni e la riforma ha istituito un'autorità indipendente di supervisione speciale che regola e controlla in tempo reale il settore della gestione dei fondi pensionistici.

Uno degli aspetti più complessi di una riforma così radicale è la transizione, dato che i contributi dei nuovi lavoratori non possono essere utilizzati per pagare le pensioni in essere a chi rimane nel vecchio sistema e quindi sono necessarie ingenti risorse aggiuntive. Nel 1981 la maggioranza dei lavoratori che avevano iniziato a versare contributi con il vecchio sistema ebbe la possibilità di passare a quello nuovo, mentre chi entrava sul mercato del lavoro aderiva automaticamente al nuovo schema. Gli effetti sull'economia e sulla crescita sono stati gradualmente. Ma, grazie anche a una modifica dei parametri che ha ridotto il deficit del vecchio sistema a ripartizione, la riforma ha mantenuto le pensioni previste con il vecchio sistema e il finanziamento della transizione è stato reso possibile da un grande risanamento anticipato delle finanze pubbliche. Quindi le generazioni contemporanee all'entrata in vigore della riforma si sono fatte carico di una parte importante del costo della transizione.

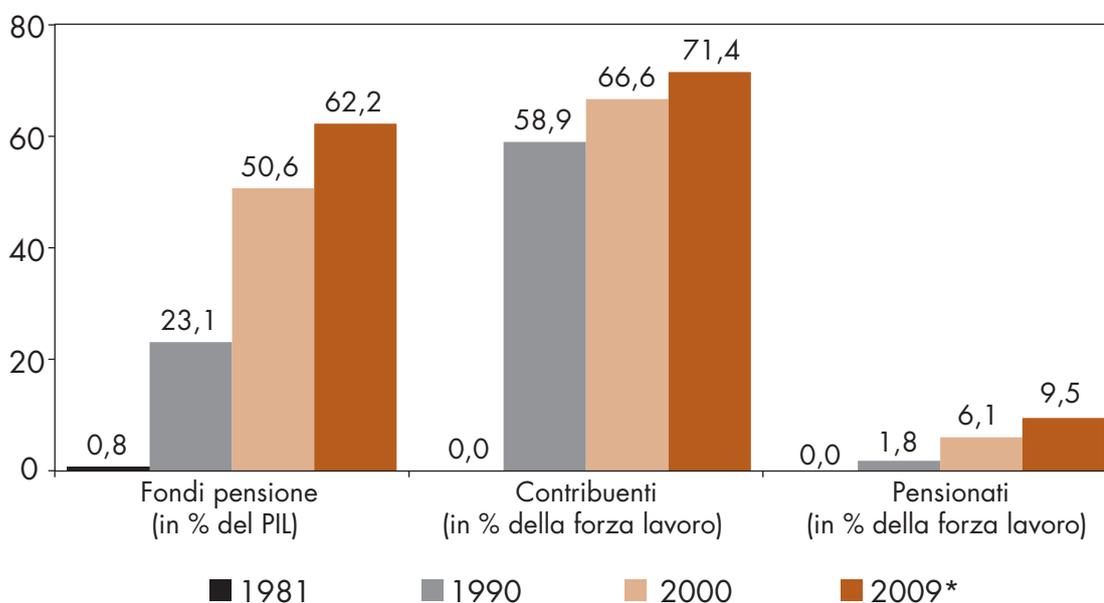
Il sistema pensionistico è cresciuto notevolmente dagli inizi degli anni Ottanta. Nel 2009, la quota di forza lavoro coinvolta nel secondo pilastro ha superato il 60% e il valore dei relativi fondi pensione ha raggiunto il 62,2% del PIL (Grafico 10.9). Oggi è vicino all'80%. Il

⁸ Al momento del ritiro il pensionato può scegliere tra due opzioni: può usare i risparmi accumulati sul suo conto pensionistico per acquistare un vitalizio da una società di assicurazioni che gli garantirà una rendita mensile costante per tutta la vita, oppure può lasciare i fondi sul conto a capitalizzazione individuale presso l'AFP (dove continuano a essere investiti) e fare prelievi in maniera programmata. Alla sua morte i soldi rimanenti sul fondo individuale diventano parte dell'eredità.

successo è stato possibile grazie al disegno di politiche con solide basi economiche e la cui applicazione è stata seguita da istituzioni di buona qualità.

La modifica più importante relativa al sistema pensionistico creato nel 1981 è stata adottata nel 2008 seguendo il parere del Consiglio consultivo sulla previdenza (*Consejo Consultivo Previsional*) nominato dalla Presidente Bachelet. Durante audizioni pubbliche i rappresentanti dei diversi settori sociali hanno dato importanti contributi al lavoro del Consiglio e, anche se il progetto finale presentato in parlamento recepiva sostanzialmente le proposte del Consiglio, la commissione ministeriale ha aggiunto alcuni elementi, tra cui sussidi per i contributi dei giovani, un unico fornitore per le assicurazioni di invalidità e le pensioni di reversibilità e alcuni miglioramenti nell'area della *governance* societaria.

Grafico 10.9 - Il valore dei fondi pensione supera la metà del PIL (Cile, valori %)



* Giugno.

Fonte: elaborazioni su dati *Superintendencia de Pensiones*.

La nuova riforma mantiene le AFP come impalcatura del sistema pensionistico ma introduce una serie di misure per irrobustire il pilastro di prevenzione della povertà, migliorare l'uguaglianza di genere, intensificare la concorrenza tra le AFP e rendere più flessibile lo schema di investimenti che queste devono seguire.

Il mercato del lavoro

Negli anni Venti e Trenta del secolo scorso, in Cile come nel resto del mondo, la legislazione relativa al mercato del lavoro aveva come principale obiettivo quello della tutela del lavoratore. Con il passare del tempo, però, alcune tutele sono diventate un privilegio per alcuni gruppi di interesse a scapito dei diritti dei lavoratori non organizzati.

In Cile la progressiva liberalizzazione del mercato del lavoro è iniziata subito dopo il colpo di stato del 1973. Nella prima fase l'obiettivo è stato quello di aumentare la flessibilità attraverso la diminuzione delle norme esistenti. Nel 1976 il governo ha introdotto una politica dei redditi basata su un sistema di indicizzazione al tasso di inflazione storico che non prevedeva la contrattazione collettiva. Nel 1979 è stato approvato un piano che aveva come obiettivo principale quello di facilitare la riallocazione del lavoro fra i diversi settori utilizzando meccanismi di mercato. Le decisioni relative ai licenziamenti e ai salari furono trasferite quindi a livello di impresa. Nel 1982 l'indicizzazione automatica fu abbandonata per rimanere in vigore solo nel settore pubblico.

Negli anni Novanta, dopo il ritorno della democrazia, un insieme coerente di nuove riforme fu disegnato per aumentare il potere contrattuale dei lavoratori, senza però mettere in discussione la flessibilità raggiunta grazie alle riforme precedenti. In particolare, le regole sui licenziamenti furono modificate cancellando la norma che permetteva il licenziamento senza una ragione specifica e venne aumentato l'indennizzo a favore del lavoratore licenziato. La contrattazione salariale rimase a livello di impresa, ma i sindacati ebbero la possibilità di riorganizzarsi anche su scala nazionale. Il salario minimo venne indicizzato per tener conto dell'inflazione futura e della produttività. Nel 1992 il servizio nazionale per l'impiego e la formazione fu completamente riformato rafforzando la copertura della formazione professionale e facilitando l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Nel 2000 una nuova legge ha introdotto per la prima volta un sistema di assicurazione contro la disoccupazione. Il suo scopo principale è quello di proteggere il lavoratore rimasto disoccupato dalla perdita di reddito e sostenerlo negli sforzi per trovare un nuovo impiego mettendogli a disposizione risorse finanziarie, formazione e informazioni utili per conseguire questo risultato. Il sistema prevede un'assicurazione obbligatoria a favore dei lavoratori dipendenti che iniziano un rapporto di lavoro dopo l'entrata in vigore della nuova legge.

La legge combina uno schema di versamenti obbligatori su conti di disoccupazione individuali di proprietà dei lavoratori con la creazione di un fondo di solidarietà, che serve come fonte di finanziamento per integrare i risparmi individuali e assicurare il pagamento degli assegni durante il periodo di disoccupazione. L'assicurazione è finanziata con uno schema che prevede tre contributi diversi: lo 0,6% della retribuzione imponibile a carico del lavoratore, il 2,4% della retribuzione imponibile a carico del datore di lavoro e in aggiunta un contributo governativo.

La regolazione dei servizi di pubblica utilità e la legislazione antitrust

Le riforme nel settore dei servizi di pubblica utilità hanno avuto inizio nei primi anni del periodo Pinochet. L'obiettivo era quello di aumentare la produttività attraverso maggiore concorrenza. I due piani di azione per raggiungere questo obiettivo sono stati una riforma della legislazione rilevante e la ristrutturazione ed eventuale privatizzazione delle imprese pubbliche. Dato che le riforme antitrust sono fondamentali per comprendere l'evoluzione del

settore dei servizi di utilità pubblica, partiremo dal loro esame dettagliato. Inoltre, poiché le riforme nel settore elettrico sono state le prime e per certi versi le più radicali, le analizzeremo più approfonditamente rispetto a quelle in altri settori.

Nonostante in Cile vi fossero leggi antitrust anche prima della promulgazione nel 1973 del Decreto Legge n. 211 (d'ora innanzi DL 211), esse erano, come in molti paesi dell'America Latina, non applicate e inefficaci. Il DL 211 ha portato tre cambiamenti importanti: in primo luogo ha definito come reato penale qualsiasi azione contro la libera concorrenza; in secondo luogo ha proibito la concessione di monopoli a soggetti non governativi in qualunque settore economico⁹; infine ha creato un organico quadro istituzionale per affrontare le denunce di violazione delle regole antimonopolistiche. Quest'ultima azione è cruciale per l'attuazione delle prime due. In effetti le società, preesistenti o nuove, hanno utilizzato il DL 211 per penetrare *de facto* in mercati chiusi. Il decreto ha introdotto anche un certo grado di flessibilità nella regolamentazione.

Il DL 211 ha istituito quattro enti: la *Fiscalía Nacional Económica* (Procura economica dello Stato), le Commissioni preventive regionali, la Commissione preventiva centrale e la Commissione per la risoluzione delle controversie (*Comisión Resolutiva Antimonopolios*¹⁰). Lo scopo di queste istituzioni era quello di limitare l'influenza del governo e del potere legislativo sull'esito delle cause antitrust. A tal fine giocano un ruolo importante tre fattori: una procedura di nomina decentralizzata (che prevede anche la cooptazione di figure «esterne», scelte indipendentemente dall'appartenenza politica), la rotazione dei membri delle commissioni per rendere più difficile gli scambi di favori tra politici e commissari e la messa a punto di una procedura decisionale complessa.

La procedura di nomina limita la capacità del governo di influenzare la politica antitrust. Per esempio, nonostante il Procuratore generale economico (*Fiscal Nacional Económico*, FNE) venga nominato dal Presidente, la nomina è a tempo indeterminato e il FNE non è destituibile¹¹. Analogamente, nella Commissione risolutiva il governo ha due rappresentanti ma gli altri tre commissari sono esterni¹², mentre le commissioni preventive hanno un forte carattere regionale, dato che il governo controlla meno della metà delle nomine.

Un'altra caratteristica importante dell'autorità antitrust, che rafforza la sua indipendenza dal governo centrale, è il suo grado di apertura. Qualsiasi soggetto, compreso il governo o il FNE, può fare una denuncia presso una Commissione preventiva, la quale conduce un'indagine ed emette una decisione. Tutte le decisioni delle commissioni preventive sono appellabili presso la Commissione di risoluzione delle controversie. Le decisioni di quest'ultima sono inappellabili, tranne in casi straordinari in cui si può far ricorso alla Corte Suprema. Questa

⁹. L'articolo 4 specifica che una particolare attività può essere riservata a enti pubblici solo per atto di legge.

¹⁰. Successivamente tutte queste commissioni sono state sostituite dal Tribunale di difesa della libera concorrenza.

¹¹. Il FNE può essere destituito solo in seguito a un processo istruito dal presidente della *Contraloría General de la República*.

¹². Nella prima applicazione della norma il primo membro era il preside di una facoltà di legge, il secondo il direttore di un dipartimento di scienze economiche e il terzo un magistrato della Corte Suprema.

procedura è stata usata diverse volte sia dal governo sia da privati, e ha avuto un ruolo significativo nell'apertura alla concorrenza del settore delle telecomunicazioni.

Nel 1980 i riformisti cileni hanno posto le basi per il primo mercato competitivo nella vendita dell'elettricità all'ingrosso e al dettaglio in tutto il mondo. Nel 1979, al termine di un inverno funestato dai *blackout*, la Commissione nazionale dell'energia (CNE) ha iniziato a studiare una riforma del settore elettrico. Nel 1980 ha messo a punto un nuovo regime di regolamentazione il cui scopo principale era far sì che fossero le forze di mercato a determinare i prezzi, i livelli della qualità del servizio e gli investimenti, lasciando al governo la possibilità di regolare solo quei settori in cui la concorrenza non si sarebbe pienamente sviluppata¹³. Questo quadro normativo ha trovato compimento nel Decreto Legge n.1 (DL 1) promulgato nel settembre 1982. Il DL 1, con modifiche minori, determina ancora oggi il sistema di concorrenza e regolamentazione nel settore elettrico¹⁴. Da una prospettiva strategica, oltre che accademica, il DL 1 del 1982 è stato innovativo e rivoluzionario sotto molti aspetti.

I cambiamenti nel settore dell'energia elettrica sono stati drastici: l'ENDESA, la principale società produttrice, è stata smembrata in diverse società più piccole, mentre la CHILECTRA, la principale società di distribuzione, è stata divisa in 19 società. È stato creato anche un consorzio economico (il *Centro de Despacho Económico de Carga*, d'ora innanzi CDEC) che riunisce molti piccoli produttori. Affinché la concorrenza funzionasse è stato creato un mercato all'ingrosso in cui i produttori possono vendere con contratti a lungo termine a grandi acquirenti. Le vendite alle compagnie di distribuzione sono regolate sulla base di un modello molto sofisticato usato per stimare il costo marginale di generazione a breve termine. Anche le tariffe di trasmissione e distribuzione sono regolamentate, dato che non ci si aspettava lo sviluppo della concorrenza in questi due settori. Gli investimenti nella generazione non sono invece regolamentati e gli investitori possono intraprendere ogni tipo di progetto senza chiedere il permesso alla CNE¹⁵.

Tutte queste innovazioni istituzionali, benché all'inizio hanno dovuto fronteggiare le resistenze della comunità accademica e degli addetti ai lavori, hanno visto crescere la loro popolarità. Tanto che molti paesi in via di sviluppo nel privatizzare i sistemi elettrici hanno seguito quello che oggi viene chiamato il modello cileno.

L'organicità del quadro normativo limita drasticamente il potere dei regolatori di deviare dalle disposizioni di legge, dato che lascia loro una discrezionalità molto ridotta. Anche i tentativi di modificare la regolamentazione incontrano serie difficoltà. Le riforme, dunque,

¹³. Prima del 1980, i prezzi dell'elettricità erano stabiliti in base alla Legge sull'energia elettrica del 1931, che sostanzialmente prevedeva un sistema in cui i prezzi erano fissati in modo da generare ricavi in grado di coprire i costi operativi stimati dall'impresa e garantire un certo tasso di profitto.

¹⁴. È interessante notare che le tre persone più attive nella creazione di un mercato all'ingrosso concorrenziale e della relativa normativa non erano economisti ma ingegneri.

¹⁵. La legge tuttavia stabilisce una procedura decisionale specifica e complessa per gli impianti di generazione di energia idroelettrica e per l'installazione delle linee di trasmissione e distribuzione quando tali impianti e operazioni prevedano l'esproprio di proprietà pubbliche o private.

sono state strutturate in modo da rendere saldo l'impegno a perseguire il tipo di regolamentazione previsto, ponendo le basi per grandi investimenti privati nel settore energetico.

A questo risultato hanno contribuito non solo l'innovativo sistema di regolamentazione, che fornisce stabilità alla cornice normativa, ma anche la ristrutturazione del settore. Si è trattato di una ristrutturazione drastica, conseguita separando la produzione e la trasmissione dalla distribuzione locale dell'energia elettrica.

Il sistema di regolamentazione implementato nei primi anni Ottanta ha prodotto un settore elettrico con prezzi vicini ai costi marginali di lungo periodo, che non variano a seconda degli usi finali dell'energia e che dipendono dalla localizzazione. Nel complesso quindi il processo di ristrutturazione ha avuto un grande successo.

La riforma delle telecomunicazioni è stata intrapresa nello stesso periodo di quella del settore elettrico. In effetti la filosofia alla base della regolamentazione dei due settori è la stessa: libertà di ingresso in tutte le tipologie di mercati con obblighi davvero minimi per i nuovi entranti (la necessità di chiedere autorizzazioni solo per l'espropriazione di proprietà pubbliche o private e, nel caso delle telecomunicazioni, per l'uso dello spettro) e bassa discrezionalità da parte del governo. Esistono, tuttavia, due differenze principali nell'implementazione della riforma in questo settore rispetto a quello dell'energia. Innanzitutto la convinzione che il settore delle telecomunicazioni fosse intrinsecamente concorrenziale ha portato gli estensori della legislazione del 1982 a non introdurre alcuna disposizione sulla regolazione dei prezzi. Nonostante fosse necessaria l'interconnessione, la legge lasciava alle parti la libertà di decidere i termini degli accordi di interconnessione. In secondo luogo, il governo non ha provveduto a cambiare l'iniziale struttura del mercato, e quindi non ha ristrutturato le due principali società telefoniche. Perciò la concorrenza all'inizio era tra due società monopoliste, l'impresa locale *Compañía de Teléfonos de Chile* (CTC) e un altro fornitore domestico e internazionale di lunga distanza, *l'Empresa Nacional de Telecomunicaciones* (ENTEL)¹⁶.

Nel 1982, quindi, il Cile è stato il primo paese a introdurre l'aperta concorrenza in tutti gli ambiti delle telecomunicazioni senza alcuna ristrutturazione del settore. Questa situazione, tuttavia, non è durata a lungo dato che nel 1987 una grossa riforma della legge sulle telecomunicazioni ha introdotto una procedura per stabilire le tariffe. In seguito alla conclusione della Commissione antitrust secondo la quale né il servizio locale né i servizi a lunga distanza erano concorrenziali¹⁷, la SUBTEL (*Subsecretaría de Telecomunicaciones*) ha avviato un processo di fissazione dei prezzi culminato un anno dopo, con le prime tariffe della telecomunicazione regolate. Così, rispetto a un'ottica di libero mercato puro, la riforma del 1987 sembra un passo indietro verso la regolazione del prezzo.

¹⁶ Una terza compagnia pubblica era TELEX CHILE, formata nel 1982 per subentrare alle poste nella gestione delle attività di trasmissione via telex. Diverse società private erano state costituite tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta ma si aggiudicavano meno del 5% dei ricavi globali.

¹⁷ La Legge sulle telecomunicazioni specificava che, quando la Commissione per la risoluzione delle controversie decretava che un settore non era concorrenziale, SUBTEL poteva regolare i prezzi secondo una procedura specifica stabilita dalla legge.

Una riforma rivoluzionaria in quest'ambito è stata invece l'introduzione nel 1994 della concorrenza nei servizi a lunga distanza, con l'introduzione di un sistema *multicarrier*. Anche questo è un ottimo esempio di come il piano originario di un sistema di controlli e contrappesi limiti la capacità del governo di controllare rigidamente l'evoluzione dell'industria. In effetti, l'entrata in gioco delle autorità antitrust ha ribaltato l'originale posizione del regolatore contro l'integrazione verticale. Il coinvolgimento della Corte Suprema, un'altra componente decisionale del complesso sistema cileno, ha di fatto ritardato la deregolamentazione sulla lunga distanza di quattro anni. Ciò sembra costituire un altro esempio della preferenza dei riformisti per la credibilità rispetto alla flessibilità. In questo particolare esempio, però, la credibilità ha avuto un costo e quindi la concorrenza sulla lunga distanza si è sviluppata solo con ritardo.

10.3 CONCLUSIONI

Il Cile ha percorso una lunga strada riformista iniziata dalla metà degli anni Settanta e proseguita durante e dopo la transizione alla democrazia. Negli ultimi trentacinque anni ha attuato importanti riforme per raggiungere la stabilità macroeconomica, avere un'economia aperta e competitiva, sostituire il sistema pensionistico a ripartizione inefficiente con un sistema a capitalizzazione gestito da attori privati, creare un sistema finanziario sicuro e solido e incanalare gli aiuti sociali verso i gruppi più poveri. I risultati sono stati impressionanti sia se si guarda alla crescita del reddito pro-capite sia se si considerano i miglioramenti degli indicatori sociali. Questi cambiamenti sono stati possibili anche grazie a notevoli innovazioni istituzionali. In base alla maggior parte dei confronti internazionali, il Cile occupa una posizione molto avanzata in termini di rispetto e applicazione della legge, stabilità politica, efficienza del governo, qualità della regolamentazione e concorrenza. Nonostante le riforme siano state avviate durante il regime di Pinochet, i cinque governi democraticamente eletti le hanno portate avanti in molte aree, creando un modello sociale più efficiente e inclusivo.

Nonostante gli enormi progressi, il Cile deve oggi far fronte a due grandi problemi. Innanzitutto l'elevata crescita degli ultimi trentacinque anni ha segnato il passo nell'ultimo decennio. Il tasso di crescita annuo del reddito pro-capite nel 2001-2010 è stato solo del 2,5%, molto al di sotto del 6,6% del periodo 1985-2000. In particolare negli ultimi anni l'aumento della produttività totale dei fattori, il vero motore della crescita, è stato vicino a zero. Il secondo problema è la lentezza con la quale è diminuita la disuguaglianza dei redditi. Una spiegazione condivisa del rallentamento della produttività è che i frutti delle riforme del periodo 1980-2000 sono stati raccolti ed è ora più difficile ottenere sostegno politico per riforme di seconda generazione, necessarie per un secondo salto in avanti. L'approvazione di queste riforme è stata impedita da una serie di interessi politici ben radicati, nonostante in alcuni settori, come l'istruzione e il mercato del lavoro, essa sarebbe utile per ridurre la povertà e le disuguaglianze.

Numerosi studi, compreso uno recente dell'OCSE, individuano le diverse aree in cui bisogna concentrare gli sforzi: (1) rafforzare la concorrenza e la promozione dell'imprenditorialità (riduzione dei costi di avvio e di cessazione dell'attività di impresa e riforma della legge sul fallimento); (2) migliorare il funzionamento del mercato del lavoro (più flessibilità nelle condizioni di lavoro e maggiore sicurezza nei contratti di lavoro); (3) rafforzare la formazione del capitale umano (qualità ed equità dell'istruzione e della formazione); (4) migliorare l'efficienza dello Stato; (5) potenziare le politiche per l'innovazione tecnologica.

Nel caso specifico del capitale umano, nonostante sia stato fatto molto negli ultimi trent'anni per quanto riguarda l'istruzione infantile, elementare, secondaria e universitaria, ci sono ancora notevoli problemi con la qualità dell'istruzione che ricevono i bambini che frequentano le scuole municipali e le scuole private sussidiate dallo Stato¹⁸. Si tratta dei bambini le cui famiglie si trovano negli ultimi tre quintili della distribuzione del reddito. La scolarizzazione non riesce a ridurre significativamente il divario di opportunità che emerge dal *background* socioeconomico dei genitori. I problemi della qualità dell'istruzione sono profondamente radicati e dipendono da come sono gestite le scuole, dalla scarsa qualità degli insegnanti, dalla debole correlazione tra i risultati e gli stipendi degli insegnanti, dalla selezione dei presidi e dal sistema di finanziamento.

È naturale chiedersi quali siano gli insegnamenti del caso cileno per i paesi in procinto di iniziare un processo di riforme per riequilibrare gli indicatori macroeconomici e creare le condizioni per alzare il tasso di crescita. In primo luogo, esistono sempre delle opportunità per migliorare l'equilibrio dei conti pubblici. In questo settore, dopo una terapia iniziale che mette i conti in sicurezza, ci sono buone ragioni per introdurre la regola del pareggio di bilancio strutturale, che protegge le autorità pubbliche contro gli assalti alla diligenza e rende credibili gli impegni agli occhi dei mercati finanziari. In secondo luogo, c'è molto da imparare dai meccanismi che sono stati sviluppati per far sì che il settore privato investa nelle infrastrutture attraverso un sistema BOT trasparente e basato sulle regole, oltre che con un esplicito sistema tariffario per l'uso delle infrastrutture stesse. In terzo luogo, l'apertura al commercio internazionale va coniugata con politiche per la concorrenza onde evitare pratiche restrittive che danneggiano l'efficienza del sistema e i consumatori. Infine, le riforme devono essere accompagnate da istituzioni appropriate.

¹⁸. Si tratta di un sistema di scuole semiprivato, in genere gestite da piccoli imprenditori, in cui il finanziamento è condiviso con lo Stato.

BIBLIOGRAFIA

- Afonso, J. R. e R. Barroso (2008), "Brazil", in Bernardi, L., Barreix, A., Marenzi, A. e P. Profeta (a cura di), *Tax Systems and Tax Reforms in Latin America*, Routledge, Londra.
- Afonso, A., Schuknecht, L. e V. Tanzi (2005), "Public Sector Efficiency: an International Comparison", *Public Choice*, vol. 123, n. 3, pp. 321-347.
- Agell, J., Englund, P. e J. Södersten (1995), *Svensk skattepolitik i teori och praktik: 1991 års skattereform*, Bilaga 1 till SOU 1995:104, Stoccolma.
- Alesina, A. F. e S. Ardagna (2009), "Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending", NBER Working Paper n. 15438.
- Alesina, A., Ardagna S. e V. Galasso, (2010), "The Euro and Structural Reforms", in Alesina A. e F. Giavazzi (a cura di), *Europe and the Euro*, University of Chicago Press, Chicago e Londra.
- Alesina, A. e A. Drazen (1991), "Why Are Stabilizations Delayed?", *American Economic Review*, vol. 81, n. 5, pp. 1170-1188.
- Allegra, E., Forni, M., Grillo, M. e L. Magnani (2004), "Antitrust Policy and National Growth: Some Evidence from Italy", *Giornale degli economisti e annali di economia*, vol. 63, pp. 69-86.
- Alliansens valmanifest (2006), *Fler i arbete - mer att dela på*, Stoccolma.
- Amaro, M. N. (2011), "Terceira Reforma da Previdência: Ate' Quando Esperar?", Centro de Estudos da Consultoria do Senado, Testo di discussione n. 84.
- Amato, G. (2000), *Il gusto della libertà. L'Italia e l'Antitrust*, Laterza, Roma-Bari.
- Ansell, C. K. (2011), *Pragmatist Democracy. Evolutionary Learning as Public Philosophy*, Oxford University Press, Oxford.
- Åslund, A. (2007), *How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, and Central Asia*, Cambridge University Press, New York.
- Åslund, A. (2010), *The Last Shall Be the First: the East European Financial Crisis, 2008-10*, Peterson Institute for International Economics, Washington DC.
- Åslund, A. e V. Dombrovskis (2011), *How Latvia Came out of the Financial Crisis*, Peterson Institute for International Economics, Washington DC.
- Bakker, B. B. e A. M. Gulde (2010), "The Credit Boom in the EU New Member States: Bad Luck or Bad Policies?", IMF Working Paper 10/213.
- Balcerowicz, L. (1994), "Understanding Postcommunist Transitions", *Journal of Democracy*, vol. 5, n. 4, pp. 75-89.
- Banca Centrale del Cile (2000), *Indicadores Económicos y Sociales de Chile 1960-2000*, Santiago.
- Banca d'Italia (2011), "Statistiche di finanza pubblica nei paesi dell'Unione Europea", Supplementi al Bollettino Statistico, Indicatori monetari e finanziari n. 52.
- Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (2011), *Transition Report 2011*, European Bank for Reconstruction and Development, Londra.
- Banca Mondiale (2011a), *World Development Indicators and Global Development Finance*, banca dati online accessibile all'indirizzo URL: <http://data.worldbank.org/data-catalog>.

- Banca Mondiale (2011b), *Doing Business 2011 Making a difference for entrepreneurs*, Washington DC.
- Banca Mondiale (2012a), *Doing Business 2012 - Doing Business in a More Transparent World*, Washington DC.
- Banca Mondiale (2012b), *Global Development Finance*, banca dati online accessibile all'indirizzo URL: <http://data.worldbank.org/data-catalog/global-development-finance>.
- Barba Navaretti, G., Bugamelli, M., Ottaviano, G. e F. Schivardi (2010), "The Global Operations of European Firms", Second Efige Policy Report, Centro Studi Luca d'Agliano.
- Barros, R., de Carvalho, M. e S. Franco (2007), "O papel das Transferências Públicas na Queda Recente da Desigualdade de Renda Brasileira", in Barros, R., Foguel, M. e G. Ulyssea (a cura di) *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente*, capitolo 16, volume 2, IPEA, Brasília.
- Bassanini, A. e E. Ernst (2002), "Labour Market Institutions, Product Market Regulation, and Innovation: Cross-Country Evidence", OECD Economics Department Working Papers n. 316.
- Bassanini, A. e R. Duval (2006), "Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions", OECD Social, Employment and Migration Working Paper n. 4.
- Bean, C. (1998), "The Interaction of Aggregate-Demand Policies and Labour-Market Reform", *Swedish Economic Policy Review*, vol. 5, n. 2, pp. 353-382.
- Benmarker, H., Calmfors, L. e A. Larsson (2011), "Wage Formation and the Swedish Labour Market Reforms 2007-2009", *Studier i finanspolitik* n. 1.
- Bentley, A. F. (1983), *Il processo di governo*, trad. it. a cura di G. Buttà, Giuffrè Editore, Milano.
- Beretta, E., Dalle Vacche, A. e A. Migliardi (2009), "Il sistema portuale italiano: un'indagine sui fattori di competitività e sviluppo", Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza n. 39.
- Biasoto, G. (2004), "A universalização da saúde e a construção do SUS", in Giambiagi, F., Reis, J. G. e A. Urani (2004), *Reformas no Brasil: balanço e agenda*, Nova Fronteira, Rio de Janeiro.
- Bitar, S. (1986), *Chile: Experiments in Democracy*, Institute for the Study of Human Issues, Philadelphia.
- Blanchard, O. e F. Giavazzi (2003), "Macroeconomic Effects of Regulations and Deregulation in Goods and Labour Markets", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, n. 3, pp. 879-907.
- Blanchard, O. e T. Philippon (2004), "The Quality of Labour Relations and Unemployment", NBER Working Paper n. 10590.
- Blanchard, O. e J. Tirole (2003), "Contours of Employment Protection Reform", MIT Dept of Economics Working Paper n. 3-35.
- Boeri, T., Castanheira, M., Faini, R. e V. Galasso (2006), *Structural Reforms without Prejudices*, Oxford University Press, Oxford.
- Boeri, T., Conde-Ruiz J. e V. Galasso (2012), "The Political Economy of Flexicurity", di prossima pubblicazione sul *Journal of the European Economic Association*.
- Boeri, T., Faini, R., Ichino, A., Pisauro, G. e C. Scarpa (a cura di) (2005), *Oltre il declino*, Il Mulino, Bologna.
- Boeri, T. e P. Garibaldi (2006), "Are labour markets in the new member states sufficiently flexible for EMU?", *Journal of Banking and Finance*, vol. 30, n. 5, pp. 1393-1407.
- Boeri, T. e P. Garibaldi (2011), *Riforme a costo zero. Dieci proposte per tornare a crescere*, Chiarelettere, Milano.
- Boldrin, M., Dolado, J., Jimeno, J. e F. Peracchi (1999), "The Future of Pensions in Europe", *Economic Policy*, vol. 14, n. 29, pp. 287-320.
- Bosworth, B. e A. Rivlin (1987), *The Swedish Economy*, Brookings Institution, Washington DC.

- Brooks, S. M. e M. J. Kurtz (2007), "Capital, Trade, and the Political Economies of Reform", *American Journal of Political Science*, vol. 51, n. 4, pp. 703-720.
- Calmfors, L. (1993), "Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance - A Survey", *OECD Economic Studies* n. 21.
- Calmfors, L. (1996), "Nationalekonomernas roll under det senaste decenniet - vilka är lärdomarna?" in Jonung L. (a cura di), *Ekonomernas roll i debatten - gör de någon nytta?*, IVA e Ekerlids Förlag, Stoccolma.
- Calmfors, L. (2001), "Wages and Wage-Bargaining Institutions in the EMU - A Survey of the Issues", *Empirica*, vol. 28, pp. 325-351.
- Calmfors, L. (2011a), "The Swedish Fiscal Policy Council", *Wirtschaftspolitische Blätter* n. 58.
- Calmfors, L. (2011b), "The Swedish Fiscal Policy Council: Watchdog with a Broad Remit", *CESifo Working Paper Series* n. 3725.
- Calmfors, L. e J. Driffill (1988), "Bargaining Structure, Corporatism and Macro-economic Performance", *Economic Policy*, vol. 3, n. 6, pp. 13-61.
- Calmfors L. e A. Forslund (1990), "Wage Formation in Sweden", in Calmfors, L. (a cura di), *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries*, SNS e Oxford University Press, Oxford.
- Calmfors, L. e B. Holmlund (2000), "Unemployment and Economic Growth - A Partial Survey", *Swedish Economic Policy Review*, vol. 7, pp. 107-153.
- Calmfors, L. e A. Larsson (2011), "Pattern Bargaining and Wage Leadership in a Small Open Economy", di prossima pubblicazione in *Scandinavian Journal of Economics*, CESifo Working Paper n. 3510.
- Calmfors, L. e S. Wren-Lewis (2011), "What Should Fiscal Councils Do?", *Economic Policy*, vol. 26, n. 68, pp. 649-695.
- Calvo, G. A. (1998), "Capital Flows and Capital-Market Crises: The Simple Economics of Sudden Stops", *Journal of Applied Economics*, vol. 1, n. 1, pp. 35-54.
- Camargo, J. M. (2009), "Desemprego, informalidade e rotatividade - Reformas que fazem diferença", in Giambiagi, F. e O. de Barros (a cura di), *Brasil pos-crise: Agenda para a próxima década*, Elsevier, Londra.
- Carlsson, I. (2003), *Så tänkte jag*, Hjalmarsson och Högberg, Stoccolma.
- Carvalho Pinheiro, V. (2004), "Reforma da Previdência: uma perspectiva comparada", in Giambiagi, F., Reis, J. G. e A. Urani (2004), *Reformas no Brasil: balanço e agenda*, Nova Fronteira, Rio de Janeiro.
- Cassese, S. (1998), *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Donzelli, Roma.
- Cassese, S. (2010), *Lo stato fascista*, Il Mulino, Bologna.
- Cassese, S. (2011), *L'Italia, una società senza stato?*, Il Mulino, Bologna.
- Centro Studi Confindustria (2010a), *Scenari economici*, n. 10, dicembre.
- Centro Studi Confindustria (2010b), *Scenari economici*, n. 9, settembre.
- Centro Studi Confindustria (2011), *Scenari economici*, n. 13, dicembre.
- Cecchi, D. e F. Zollino (2001), "Struttura del sistema scolastico e selezione sociale", *Rivista di politica economica*, vol. 91, n. 7, pp. 43-84.
- Chłon, A., Góra, M. e Rutkowski, M. (2000), *Shaping pension reform in Poland: security through diversity*, World Bank Primer, Washington DC.
- Chumacero, R., Fuentes, R., Lüders, R. and J. Vial (2007), "Understanding Chilean Reforms," in Fanelli J. M. (a cura di), *Understanding Market Reforms in Latin America*, Palgrave MacMillan, Basingstoke.

- CIA (2010), *The World Factbook*, Washington DC.
- Ciocca P. L. e G. Toniolo (2004), *Industrie, mercati e istituzioni. I vincoli e le opportunità*, vol. 3(2) di *Storia economia d'Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Coe, D. e D. Snower (1997), "Policy Complementarities: The Case for Fundamental Labour Market Reform", *IMF Staff Papers*, vol. 44, n. 1, pp. 1-35.
- Commissione Europea (2011a), AMECO, banca dati online, accessibile all'indirizzo URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm.
- Commissione europea (2011b), EUROSTAT, banca dati online, accessibile all'indirizzo: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>.
- Commissione svedese sull'Unione economica e monetaria (1997), *EMU - A Swedish Perspective: The Calmfors Commission*, Kluwer Academic Publishers, Stoccolma.
- Conde Ruiz J. e V. Galasso (2004), "The Macroeconomics of Early Retirement", *Journal of Public Economics*, vol. 88, pp. 1849-1869.
- Conway, P. e G. Nicoletti (2006), "Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights", OECD Economics Department Working Paper n. 530.
- Corbo, V. (1974), *Inflation in Developing Countries*, North Holland Publishing Co, Amsterdam.
- Corbo, V. (1985), "Reforms and Macroeconomic Adjustments in Chile during 1974-84", *World Development*, vol.13, n. 8, pp. 893-916.
- Corbo, V. (1990), "Public Finance, Trade, and Development : The Chilean Experience", in Tanzi V. (a cura di), *Fiscal Policy in Open Developing Economies*, FMI, Washington DC.
- Corò, G. e I. Diamanti (2009), "Innovazione e sviluppo. Ricerca sugli orientamenti di cittadini e imprenditori", in Nardozi, G. e L. Paolazzi (a cura di), *Oltre la crisi. PMI classe dirigente*, rapporto per il convegno biennale di Piccola Industria Confindustria 2009.
- Cox, H. L. M. (2005), "Intra-EU differences in regulation-caused administrative burden for companies", CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Memorandum n. 136.
- Cukierman, A. e M. Tommasi (1998), "When Does It Take a Nixon to Go to China?", *American Economic Review*, vol. 88, n. 1, pp. 180-197.
- Da Empoli, S. e S. Di Trocchio (2011), *Giovani chi li ha visti? Il PIL mancato di una generazione fantasma*. Rapporto I-Com, settembre.
- Dagens Industri (2005), "Persson varnar för sitt eget pensionssystem", 21 febbraio.
- Dahl, R. A. (1988), *I dilemmi della democrazia pluralista*, trad. it., Il Saggiatore, Milano.
- Dahl, R. A. (1990), *La democrazia e i suoi critici*, trad. it., Editori Riuniti, Roma.
- Danninger, S. e F. Joutz (2007), "What Explains Germany's Rebounding Export Market Share?", IMF Working Paper n. 07/24.
- De la Cuadra, S. e D. Hachette (1992), *Apertura Comercial: Experiencia Chilena*, Università Cattolica del Cile, Santiago.
- Deutsche Bundesbank (2004), *Kapitalverflechtung mit dem Ausland*, Statistische Sonderveröffentlichung 10.
- Dewatripont, M. e G. Roland (1992), "Economic Reform under Political Constraints", *Review of Economic Studies*, vol. 59, n. 4, pp. 703-730.

- Dewatripont, M. e G. Roland (1995), "The Design of Reform Packages under Uncertainty", *American Economic Review*, vol. 85, n.5, pp. 1.207-1.223.
- Diamanti, I. (2009), *Mappe dell'Italia politica*, Il Mulino, Bologna.
- Diamanti, I., Gardani, L. e P. Gurisatti (2010), "Libertà e benessere in tempi di crisi" in Paolazzi, L. (a cura di), *Libertà e benessere: l'Italia al futuro*, rapporto per il convegno biennale CSC 2010.
- Dolado, J. e J. Jimeno (2004), "Contratación temporal y costes de despido en España: Lecciones para el futuro desde la perspectiva del pasado", Documento de Trabajo 48, Fundación Alternativas.
- Dornbusch, R., Goldfajn, I. e R. O. Valdés (1995), "Currency Crises and Collapses", *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 26, n. 2, pp. 219-293.
- Dornelles, F. e J. R. Afonso, "Um novo sistema tributário", in Giambiagi, F. e O. de Barros (a cura di), *Brasil pos-crise: Agenda para a próxima década*, Elsevier, Londra.
- Dos Santos, E. (2011), "Brazil on the global finance map: an analysis of the development of the Brazilian capital market", BBVA Documento di lavoro n. 11/35.
- Drazen, A. (2000), *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press, Princeton.
- Drazen, A. e V. Grilli (1993), "The Benefit of Crises for Economic Reforms", *American Economic Review*, vol. 83, n. 3, pp. 598-607.
- Duval, R. (2003), "Retirement behaviour in OECD countries", OECD Economic Studies n. 37.
- Duval, R. e J. Elmeskov (2005), "The Effects of EMU on Structural Reforms in Labour and Product Markets", OECD Economics Department Working Papers n. 438.
- Eamets, R. (2011), "Restricted macroeconomic policy and a flexible labor market", mimeo.
- Edquist, H. (2011), "Can Investment in Intangibles Explain the Swedish Productivity Boom in the 1990s?", *Review of Income and Wealth*, vol. 57, n. 4, pp. 658-682.
- Edwards S. (1995), *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, Oxford University Press, Oxford.
- Edwards, A. C. e S. Edwards (1987), *Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment*, Ballinger Press, Cambridge (Massachusetts).
- Elmeskov, J., Martin J. e S. Scarpetta (1998), "Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries' Experiences", *Swedish Economic Policy Review*, vol. 5, n. 2, pp. 205-252.
- EEAG (2004), *Report on the European Economy*, CESifo, Monaco.
- EEAG (2007), *Report on the European Economy*, CESifo, Monaco.
- Ekonomikommisionen (1993), *Nya villkor för ekonomi och politik*, SOU 1993:16, Stoccolma.
- Erhard, L. (1957), *Wohlstand für Alle*, Econ, Düsseldorf.
- Fabbrini, S. (1994), *Quale democrazia. L'Italia e gli altri*, Laterza, Roma-Bari.
- Fabbrini, S. (1997), *Le regole della democrazia. Guida alle riforme*, Laterza, Roma-Bari.
- Fabbrini, S. (2003), *L'europeizzazione dell'Italia. L'impatto dell'Unione Europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Laterza, Roma-Bari.
- Fabbrini, S. (2007), "Quale politica universitaria? Perché il centrosinistra sta perdendo la sfida della riforma", *Italiani europei*, n. 4, pp. 63-76.
- Fabbrini, S. (2008), *Politica comparata. Introduzione alle democrazie*, Laterza, Roma-Bari.

- Fabbrini, S. (2011), *Addomesticare il Principe. Perché i leader contano e come controllarli*, Marsilio, Venezia.
- Fabbrini, S. (2012), "The Institutional Odyssey of the Italian Parliamentary Republic", *Journal of Modern Italian Studies*, vol. 17, n.1, pp. 10-24.
- Federação da Indústria de São Paulo (FIESP) (2010), "Entraves ao desenvolvimento da indústria brasileira", disponibile all'indirizzo URL: www.joserobertoafonso.com.br.
- Fernández, R. e D. Rodrik (1991), "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual Specific Uncertainty", *American Economic Review*, vol. 81, n. 5, pp. 1.146-1.155.
- Ferreira, W. Jr. (2009), "O setor elétrico brasileiro: questões para uma agenda", in Giambiagi, F. e de Barros O. (a cura di), *Brasil pos-crise: Agenda para a próxima década*, Elsevier, Londra.
- Finansdepartementet (2010), Utvärdering av överskottsmålet, Ds 2010:4, Stoccolma.
- Finansdepartementet (2011), Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?, Rapport från ekonomiska avdelningen, Stoccolma.
- Finanspolitiska rådet [Consiglio per la Politica Fiscale] (2008), *Swedish Fiscal Policy 2008*, Stoccolma.
- Finanspolitiska rådet [Consiglio per la Politica Fiscale] (2009), *Swedish Fiscal Policy 2009*, Stoccolma.
- Finanspolitiska rådet [Consiglio per la Politica Fiscale] (2010), *Swedish Fiscal Policy 2010*, Stoccolma.
- Finanspolitiska rådet [Consiglio per la Politica Fiscale] (2011), *Swedish Fiscal Policy 2011*, Stoccolma.
- Fiori, G., Nicoletti, G., Scarpetta, S. e F. Schiantarelli (2007), "Employment Outcomes and the Interaction Between Product and Labour Market Deregulation: Are They Substitutes or Complements?", IZA Discussion Paper n. 2770.
- Fishlow, A. (2011), *Starting Over: Brazil since 1985*, Brookings Institution Press, Washington DC.
- Fölster, S. e S. Peltzman (2006), "Konkurrenspolitik och kommunal politik - effekter på produktivitet och tillväxt", in *NBER-rapporten II. Att reformera välfärdsstaten. Amerikanskt perspektiv på den svenska modellen*, NBER, Cambridge e SNS, Stoccolma.
- Fondo Monetario Internazionale (2004), "Fostering Structural Reforms in Industrial Countries", capitolo 3 del *World Economic Outlook: Advancing Structural Reforms*, International Monetary Fund, Washington DC, aprile.
- Fondo Monetario Internazionale (2011a), "Italy: Selected issues", IMF Country report n. 11/176.
- Fondo Monetario Internazionale (2011b), *World Economic Outlook*, Washington DC.
- Fondo Monetario Internazionale (2011c), "Germany's Impressive Recovery Presents Reform Opportunity", IMF Survey online: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2011/CAR071211A.htm>.
- Fondo Monetario Internazionale (2011d), "Report on Germany according to Chapter IV", IMF Country Report n. 11/168.
- Fondo Monetario Internazionale (2012), *How Emerging Europe Came Through the Global Crisis: An Inside Account by IMF Staff*, Washington DC (di prossima pubblicazione).
- Foresti, G. e S. Trenti (2011), "Struttura e performance delle esportazioni: Italia e Germania a confronto", Intesa SanPaolo, Servizio studi e ricerche, Collana Ricerche luglio 2011.
- Forni L., Gerali A. e M. Pisani (2009), "Macroeconomic effect of greater competition in the service sector: the case of Italy", Banca d'Italia, Temi di discussione n. 706.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2008), "Skepsis gegenüber den Führungseliten", 23 aprile 2008.
- French-Davis, R. (1973), *Políticas Económicas en Chile, 1952-1970*, Editorial Nueva Universidad, Santiago.
- Friedman, M. (1982), *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago.

- Gabrielli de Azevedo, S. (2009), "Esboço de um marco conceitual para análise da indústria do petróleo, pré-sal e desenvolvimento", in Giambiagi, F. e O. de Barros (a cura di), *Brasil pos-crise: Agenda para a próxima década*, Elsevier, Londra.
- Galasso, V. (2006), *The Political Future of Social Security in Aging Societies*, The MIT Press, Cambridge (Massachusetts).
- Galasso, V. e T. Nannicini (2011), "Competing on good politicians", *American Political Science Review*, vol. 105, n. 1, pp. 79-99.
- Giambiagi, F., Borges Leal, G., Mesquita Moreira, M. e P. de Sá Campello Faveret (2009), "O financiamento de longo prazo e o futuro do BNDES", in Giambiagi, F. e O. de Barros (a cura di), *Brasil pos-crise: Agenda para a próxima década*, Elsevier, Londra.
- Giannini, M. S. (1986), *Il pubblico potere. Stato e amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- Gomułka, S. (1992), "Polish economic reform, 1990-91: principles, policies and outcomes", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 16, n. 3, pp. 355-372.
- Governo della Polonia (1989), *Memorandum on the economic reform program in Poland and the role of foreign financial assistance*, Varsavia, 23 settembre.
- Governo della Svezia (2002), *Stabilisation Policy in the Monetary Union - A Summary of the Report*, SOU 2002:16, Fritzes, Stoccolma.
- Guichard, S. e E. Rusticelli (2010), "Assessing the Impact of the Financial Crisis on Structural Unemployment in OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers n. 767.
- Haggard S. e R. R. Kaufman (1992), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State*, Princeton University Press, Princeton.
- Hartman, L. (a cura di) (2011), *Konkurrensens konsekvenser: Vad händer med svensk välfärd?*, SNS, Stoccolma.
- von Hayek, F. (1945), "The use of knowledge in society", *American Economic Review*, vol. 35, n. 4, pp. 519-530.
- Hirschman, A. O. (1990), *Come far passare le riforme*, Il Mulino, Bologna.
- Høj, J., Galasso, V., Nicoletti G. e T. Dang (2006), "The Political Economy of Structural Reform: Empirical Evidence from OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers n. 501.
- Holmes, S. e C. R. Sunstein (2000), *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, trad. it., Il Mulino, Bologna.
- Holmlund, B. (1996), "Arbetslöshetens orsaker", in *Arbetsmarknadspolitik - expertbilaga* SOU 1996:34, Stoccolma.
- Jakubowski, M., Patrinos, H. A., Porta, E. e Wi niewski, J. (2010), "The Impact of the 1999 Education Reform in Poland", World Bank Policy Research Working Paper n. 5263.
- Jonung, L. (1999), *Med backspeglen som kompass - om stabiliseringspolitiken som läroprocess*, rapport till ESO, Finansdepartementet, Ds 1999:9, Stoccolma.
- Keynes, J. M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, Macmillan, Londra [trad. it., *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta* (2005), UTET, Torino].
- Kolodko, G. W. (1993), "Strategy for Poland", Institute of Finance Working Papers n. 40.
- Kommittén för utvärdering av skattereformen (1995), *Skattereformen 1990-1991. En utvärdering*, Fritzes, Stoccolma.

Konings, J., Lehmann, H. e Schaffer, M. E. (1996), "Job creation and job destruction in a transition economy: ownership, firm size, and gross job flows in Polish manufacturing 1988-91", *Labour Economics*, vol. 3, pp. 299-317.

Kornai, J. (1980), *Economics of Shortage*, North Holland, Amsterdam.

Kornai, J. (1986), The Hungarian reform process: visions, hopes, reality, *Journal of Economic Literature*, vol. 24, n. 4, pp. 1.687-1.737.

Institut der deutschen Wirtschaft (2002), *IW-Trends*, Dokumentation 4.

Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial (2010), *Oil in deep waters (Petróleo em águas profundas)*, pubblicazione in portoghese e in inglese

Intesa SanPaolo e Ref. ricerche (2009), "La dotazione infrastrutturale dell'economia italiana nel confronto con i maggiori partner europei", in *Finanza locale monitor*, maggio.

Intesa SanPaolo e Ref. ricerche (2011), "Investimenti degli enti locali e sviluppo territoriale", in *Finanza locale monitor*, marzo.

IPEA (2011), *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro - Livro 10*, Brasilia.

Laban, R. e F. Sturzenegger (1994), "Distributional Conflicts, Financial Adaptation and Delayed Stabilizations", *Economics and Politics*, vol. 6, n. 3, pp. 257-276.

Larraín, F. (1991), "Public Finance in Highly Indebted Countries: The Contrasting Chilean Experience 1970-1985", in Larrain, F. and M. Selowsky (a cura di), *The Public Sector Crisis and the Latin American Crisis*, ICS Press, San Francisco.

Larraín, F. e P. Meller (1990), "La Experiencia Socialista-Populista Chilena: la Unidad Popular, 1970-1973", *Cuadernos de Economía*, Università Cattolica del Cile, *Cuadernos de Economía*, vol. 27, n. 82, pp. 317-356.

Larsson, A. (2007), *Real Effects of Monetary Regimes*, IIES Monograph Series n. 57, Institute for International Economic Studies, Stoccolma.

Layard R., Nickell S. e R. Jackman (1991) *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford.

Lindgren, A. (1976), "Pomperipossa i Monismanien", *Expressen*, 10 marzo.

Lopez Cordova, E. e M. Mesquita Moreira (2003), "Regional Integration and Productivity: The Experiences of Brazil and Mexico", in Estevadeordal, A., Rodrik, D., Taylor, A., e A. Velasco (a cura di), *FTAA and Beyond: Prospects for Integration in the Americas*, Harvard University Press, Cambridge (Massachussets).

Mathias, A. (2009), "O regime permanente de metas de inflação: propostas de aperfeiçoamento", in Giambiagi, F. e O. de Barros (a cura di), *Brasil pos-crise: Agenda para a próxima década*, Elsevier, Londra.

Mazzaferro, C. e M. Morciano (2012), "Il fattore anziani al lavoro", www.lavoce.info, 3 febbraio.

Mc Querry, E. (2001), "Managed Care for Brazil's Banks", *Economic Review* della Federal Reserve Bank di Atlanta, vol. 86, n. 2, pp. 27-44.

McKinnon, R. 1988, "Financial Liberalization and Economic Development", International Center for Economic Growth Occasional Paper n. 6.

McKinsey & Company (2006), *Sveriges ekonomiska välstånd - Utveckling, nuläge och prioriteringar inför framtiden*, Stoccolma.

Medlingsinstitutet (2011), *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2010*, Stoccolma.

- Meller, P. (1990), "Chile", in Williamson, J. (a cura di), *Latin American Adjustment*, Institute for International Economics, Washington DC.
- Mendes, M. (2010), "Controle do gasto publico: reformas incrementais, crescimento e estabilidade macroeconômica", Centro de Liderança Publica Papers n. 4.
- Mesquita Moreira, M. (2009), "Brazil's Trade Policy: Old and New Issues", in Brainard, L. and L. Martinez-Diaz (a cura di) *"Brazil as an Economic Superpower?"*, Brookings Institution, Washington, DC.
- Ministero delle Finanze del Cile (2011), *Propuestas para Perfeccionar la Regla Fiscal - Informe Final*, Comité Asesor Para el Diseño de una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación Para Chile.
- Ministero dell'Interno (2010), *Allegati alla Direttiva del 23 Giugno 2010*, disponibile all'indirizzo URL: <http://www.governo.it/backoffice/allegati/58569-6085.pdf>.
- Mora, M. e F. Giambiagi (2005), "Federalismo e Endividamento Subnacional: Uma Discussão Sobre A Sustentabilidade Da Dívida Estadual e Municipal", BNDES Testo di discussione n. 1.142.
- da Motta Veiga, P. (2004), "O Brasil e as negociações comerciais", in Giambiagi, F., Reis, J. G. e A. Urani (2004), *Reformas no Brasil: balanço e agenda*, Nova Fronteira, Rio de Janeiro.
- da Motta Veiga, P. (2009), "Brazil's Trade Policy: Moving Away from Old Paradigms?", in Brainard, L. and L. Martinez-Diaz (a cura di) *"Brazil as an Economic Superpower?"*, Brookings Institution, Washington DC.
- Muendler, M. (2004), *"Trade, Technology and Productivity: A Study of Brazilian Manufacturers, 1986-1998"*, CESifo Working Paper n. 1.148.
- Mulligan, C. e X. Sala-i-Martin (1999), "Gerontocracy, Retirement, and Social Security", NBER Working Paper n. W7117.
- Myrdal, G. (1978), "Dags för ett bättre skattesystem!", *Ekonomisk Debatt*, vol. 6.
- Nannicini, T. (a cura di) (2011), *Non ci resta che crescere. Riforme: chi vince, chi perde, come farle*, Università Bocconi Editore, Milano.
- Nardozzi, G. (2004), *Miracolo e declino*, Laterza, Roma-Bari.
- Nardozzi, G. (2010), *Il futuro dell'Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- National Commission on Excellence in Education (1983), *A Nation at Risk: The Imperative For Educational Reform*, US Department of Education, Washington, DC.
- Nelson, J. (1990), *Economic crisis and policy choice: the politics of adjustment in the Third world*, Princeton University Press, Princeton.
- Nelson, J. (1994), "The political economy of policy reform: panel discussion", in Williamson J. (a cura di), *The political economy of policy reform*, Institute for International Economics, Washington DC, pp. 472-477.
- Neri, M. (2009), "Income Policies, Income Distribution and the Distribution of Opportunities in Brazil" in Brainard, L. and L. Martinez-Diaz (a cura di) *Brazil as an Economic Superpower?*, Brookings Institution, Washington, DC.
- Nicoletti, G. e S. Scarpetta (2005), "Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD", OECD Economic Department Working Papers n. 460.
- North, D. C. (1994), *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, trad. it., Il Mulino, Bologna.
- Obstfeld, M. (1997), "Europe's Gamble", Brookings Papers on Economic Activity, The Brookings Institution, Washington DC.

- Obstfeld, M. e K. S. Rogoff (2001), "The Six Major Puzzles in International Macroeconomics: Is There a Common Cause?", in Bernanke, B. S. e K. S. Rogoff (a cura di), *NBER Macroeconomics Annual 2000*, MIT Press, Cambridge.
- OCSE (2001), *Knowledge and Skills for Life - First Results from PISA 2000*, Parigi.
- OCSE (2004), *Economic Survey of Sweden*, Parigi.
- OCSE (2006), *Employment Outlook 2006*, Parigi.
- OCSE (2007), *Infrastructure to 2030 (Volume 2): Mapping Policy for Electricity, Water and Transport*, Parigi.
- OCSE (2008a), *Employment Outlook 2008*, Parigi.
- OCSE (2008b), *Economic Surveys "Germany"*, vol. 2008/7, aprile.
- OCSE (2009a), *Italy. Better regulation to strengthen market dynamics*, Parigi.
- OCSE (2009b), *Economic Survey "Brazil"*, Parigi.
- OCSE (2010a), *Employment Outlook 2009*, Parigi.
- OCSE (2010b), *OECD Factbook*, Parigi.
- OCSE (2010c), *PISA 2009 results: learning trends: changes in student performance since 2000 (Volume V)*, Parigi.
- OCSE (2010d), *PISA 2009 at a glance*, Parigi.
- OCSE (2011a), *Economic policy reform 2011: Going for growth*, Parigi.
- OCSE (2011b), *Employment Outlook 2010*, Parigi.
- OCSE (2011c), *Education at a Glance 2011*, Parigi.
- OCSE (2011d), *Rapporto Italia 2011, Sintesi valutazione e raccomandazioni*, Parigi.
- OCSE (2011e), *Economic Survey "Brazil"*, Parigi.
- Odenius, J. (2008), "Germany's Corporate Governance Reforms: Has the System Become Flexible Enough?", IMF Working Paper 08/179.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts) [trad. it., *La logica dell'azione collettiva* (1983), Feltrinelli, Milano].
- Organizzazione Mondiale per la Sanità (2011), *Global Health Observatory*, banca dati online accessibile all'indirizzo URL: <http://apps.who.int/ghodata/>.
- Padoa-Schioppa, T. (2011), *Due anni di governo dell'economia*, Il Mulino, Bologna.
- Palme, M. e I. Svensson (2007), "Financial Implications of Income Security Reforms in Sweden", in Gruber J. e D. A. Wise (a cura di), *Social Security Programs and Retirement around the World: Fiscal Implications of Reform*, University of Chicago Press, Chicago.
- Palmer, E. (2002), "Swedish Pension Reform: How Did It Evolve, and What Does It Mean for the Future", in Feldstein M. e H. Siebert (a cura di), *Social Security Pension Reform in Europe*, University of Chicago Press, Chicago.
- Parlamento della Svezia (1991), *Regeringens skrivelse 1990/91:50 om åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna*, Stoccolma.
- Parlamento della Svezia (2006), *Legge di bilancio primaverile*, Stoccolma.
- Parlamento della Svezia (2007), *Legge di bilancio*, Stoccolma.

- Parlamento della Svezia (2010), Legge di bilancio primaverile, Stoccolma.
- Parlamento della Svezia (2011), Legge di bilancio primaverile, Stoccolma.
- Pellizzari, M. e G. Pica (2011), "Professionisti in cerca di ordine" in Nannicini, T. (a cura di), *Non ci resta che crescere. Riforme: chi vince, chi perde, come farle*, Università Bocconi Editore, Milano.
- Perotti R. (1999), "Fiscal Policy in Good Times and Bad," *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, n. 4, pp. 1.399-1.436.
- Persson, T. e G. Tabellini (2000), *Political Economics: Explaining Economic Policy*, MIT Press, Cambridge (Massachusetts).
- Petrini, R. (2004), *Il declino dell'Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Pinheiro, A. (2000), "The Brazilian Privatization Experience: What's Next?", BNDES Discussion Paper n. 87.
- Pinto, B., Belka, M. e S. Krajewski (1993), "Transforming state enterprises in Poland: evidence on adjustment by manufacturing firms", *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1, pp. 213-270.
- Pissarides, C. (1990), *Equilibrium Unemployment Theory*, Basil Blackwell, Oxford e Cambridge (Massachusetts).
- Pissarides, C. (2001), "Employment Protection", *Labour Economics*, vol. 8, pp. 131-159.
- Purfield, C. e C. Rosenberg (2010), "Adjustment under a Currency Peg: Estonia, Latvia and Lithuania during the Global Financial Crisis 2008-9", IMF Working Paper 10/213.
- Rajan R. e L. Zingales (2003), "The great reversals: the politics of financial development in the twentieth century", *Journal of Financial Economics*, vol. 69, n. 1, pp. 5-50.
- Regelutredningen (2005), *Liberalisering, Regler och Marknader*, SOU 2005:4, Stoccolma.
- Rezende, F. (2009), *A Reforma Tributaria e a Federação*, Fondazione Getulio Vargas, Rio de Janeiro.
- Riksbanksutredningen (1993), *Riksbanken och prisstabiliteten*, SOU 1993:20, Stoccolma.
- Rodrik D. (1996), "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, vol. 34, n. 1, pp. 9-41.
- Roland, G. (2002), "The political economy of transition", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, n. 1, pp. 29-50.
- Rossi, G. (2003), *Il conflitto epidemico*, Adelphi, Milano.
- Rossi, S. (2009), *Controtempo. L'Italia nella crisi mondiale*, Laterza, Roma-Bari.
- Rovelli, R. e A. Zaiceva (2011), "Individual support for economic and political changes: evidence from transition countries, 1991-2004", Quaderni DSE Working Paper n. 736.
- Rutkowski, J. (2007), "From the shortage of jobs to the shortage of skilled workers: labor markets in the EU new member states", IZA Discussion Paper n. 3202.
- Sachs, J. D. (1994), "Life in the Economic Emergency Room", in Williamson, J. (a cura di), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington DC.
- Sachs, J. D. e A. Warner (1996), "Achieving Rapid Growth in the Transition Economies of Central Europe", Harvard Institute for International Development, Development Discussion Paper n. 544.
- Saint-Paul, G. (1996), "Exploring the Political Economy of Labour Market Institutions", *Economic Policy*, vol. 11, n. 23, pp. 263-315.
- Saint-Paul, G. (1999), "Assessing the Political Viability of Labour-Market Reform: The Case of Employment

- Protection”, CEPR Discussion Paper n. 2136.
- Saint-Paul, G. (2000), *The Political Economy of Labour Market Institutions*, Oxford University Press, Oxford.
- Saint-Paul, G. e S. Bentolila (2000), “Will EMU Increase Euroclerosis?”, CEPR Discussion Paper n. 2423.
- Sala-i-Martin, X., Blanke, J., Bilabo Osorio, B., Drzeniek Hanouz, M. e T. Geiger (2011), “The Global Competitiveness Index 2011–2012: Setting the foundation for strong productivity”, in *The Global Competitiveness Report 2011–2012*, World Economic Forum, Ginevra.
- Salgado, H. (2004), “A defesa da concorrência no Brasil: retrospecto e perspectivas”, in Giambiagi, F., Reis, J. G. e A. Urani (2004), *Reformas no Brasil: balanço e agenda*, Nova Fronteira, Rio de Janeiro.
- Salvati, M. (2000), *Occasioni mancate: Economia e politica in Italia dagli anni 60 ad oggi*, Laterza, Roma-Bari.
- Salvati, M. (2011), *Tre pezzi facili sull'Italia. Democrazia, crisi economica, Berlusconi*, Il Mulino, Bologna.
- Sartori, G. (1993), *Democrazia. Cos'è*, Rizzoli, Milano.
- Scarpetta, S., Hemmings, P., Tresselt T. e J. Woo (2002), “The Role of Policy and Institutions for Productivity and Firm Dynamics: Evidence from Micro and Industry Data”, OECD Economics Department Working Paper n. 329.
- Schaffer, M. E. (1993), “Polish economic transformation: from recession to recovery and the challenges ahead”, Centre for Economic Performance Working Paper n. 446.
- Schiantarelli, F. (2005), “Product Market Regulation and Macroeconomic Performance: A Review of Cross Country Evidence”, IZA Discussion Paper n. 1791.
- Schneider, B. R. (2009), “Big Business in Brazil: Leveraging Natural Endowments and State Support for International Expansion”, in Brainard, L. and L. Martinez-Diaz (a cura di), *Brazil as an Economic Superpower?*, Brookings Institution, Washington, DC.
- Schwartzmann, A. (2004), “Metas para a inflação: imperfeitas para um mundo imperfeito”, in Giambiagi, F., Reis, J. G. e A. Urani (2004), *Reformas no Brasil: balanço e agenda*, Nova Fronteira, Rio de Janeiro.
- de Siquiera, R. B., Nogueira, J. R. B., e E. S. de Souza (2010), “Alíquotas efetivas e a distribuição da carga tributária indireta entre as famílias no Brasil”, mimeo, disponibile all'indirizzo URL: www.joserobertoafonso.com.br.
- Sinn, H. W. (2006), “The pathological export boom and the bazaar effect, how to solve the German puzzle”, CESifo Working Paper n. 178.
- SNS (1986), *Nya spelregler för tillväxt*, Konjunkturrådets rapport, Stoccolma.
- SNS (1988), *Hur ska välfärden fördelas?*, Konjunkturrådets rapport, Stoccolma.
- SNS (2007), *Tillväxt i otakt*, Konjunkturrådets rapport, Stoccolma.
- Sörensen, P. B. (2010), *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges*, ESO 2010:4.
- Streeck, W. (2009), *Re-forming Capitalism*, Oxford University Press, Oxford.
- Streeck, W. e C. Trampusch (2005), “Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State”, *German Politics*, vol. 4, n. 2, pp. 174-195.
- Summers, L. H., “Five Grim and Essential Lessons for World Leaders”, *Financial Times*, 3 novembre 2011.
- Superintendencia de Pensiones (2010), *El Sistema Chileno de Pensiones*, settima edizione.
- Tafner, P. and G. Giambiagi (a cura di) (2007), *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*, IPEA, Rio de Janeiro.

- Tang, P. J. G. e G. Verweij (2004), "Reducing the administrative burden in the European Union", CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Memorandum 93.
- Tanzi, V. e L. Schuknecht (2000), *Public Spending in the 20th Century*, Cambridge University Press, Cambridge (Massachusetts).
- Teixeira Torres, E., Pimentel Puga, F. e B. Barbosa Meirelles (a cura di) (2010), *Visão do desenvolvimento*, BNDES, Rio de Janeiro.
- Ter-Minassian, T. (2010), "A Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil sob uma perspectiva internacional", in *Lei de Responsabilidade Fiscal: Históricos e Desafios*, Caderno FGV Projetos, n.15, Fondazione Getulio Vargas, Rio de Janeiro.
- Tompson, W. (2009), *The Political Economy of Reform: Lessons from Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD Countries*, OECD, Parigi.
- Toniolo, G. (2011), *L'Italia e l'economia mondiale, 1861-2011*, presentazione della ricerca Banca d'Italia, 12 ottobre 2011.
- Toniolo, G. e V. Visco (a cura di) (2004), *Il declino economico dell'Italia*, Bruno Mondadori, Milano.
- Transparency International (2011), Classifica CPI 2011, scaricabile alla pagina http://www.transparency.it/upload_doc/CPI_table.pdf.
- Truman, D. B. (1951), *The Governmental Process*, Knopf, New York.
- Ubiraci Sennes, R. e T. Narciso (2009), "Brazil as an International Energy Player", in Brainard, L. and L. Martinez-Diaz (a cura di), *Brazil as an Economic Superpower?*, Brookings Institution, Washington, DC.
- Unione Europea (2006), "Competenze chiave per l'apprendimento permanente", Allegato alla Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente del 10 novembre 2005, Gazzetta ufficiale, L. 394 del 30.12.2006, p. 10.
- Valdés, S. (1992), "Structural Adjustment in Capital Market: The Chilean Experience", in Weisscarver D. (a cura di), *The Chilean Economic Model*, ICEG, San Francisco.
- Venn, D. (2009), "Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators", disponibile all'indirizzo URL: www.oecd.org/els/workingpapers.
- Weaver R. K. e R. A. Rockman (a cura di) (1993), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Brookings Institution, Washington DC.
- Whalley, J. (1990), "Foreign Responses to U.S. Tax Reform", in Slemrod, J. (a cura di), *Do Taxes Matter*, MIT Press, Cambridge (Massachusetts).
- Williamson, J. (a cura di) (1994), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington DC.
- Wölfl, A., Wanner, I., Kozluk, T. e G. Nicoletti (2010), "Ten Years of Product Market Reform in OECD Countries – Insights from a Revised PMR Indicator", OECD Economics Department Working Paper n. 695.
- World Economic Forum (2010), *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, Ginevra.
- World Economic Forum (2011a), *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, Ginevra.
- World Economic Forum (2011b), *The Global Information Technology Report 2010-2011*, Ginevra.

