

L'urgenza di una visione del futuro

Schede su debito pubblico e crescita

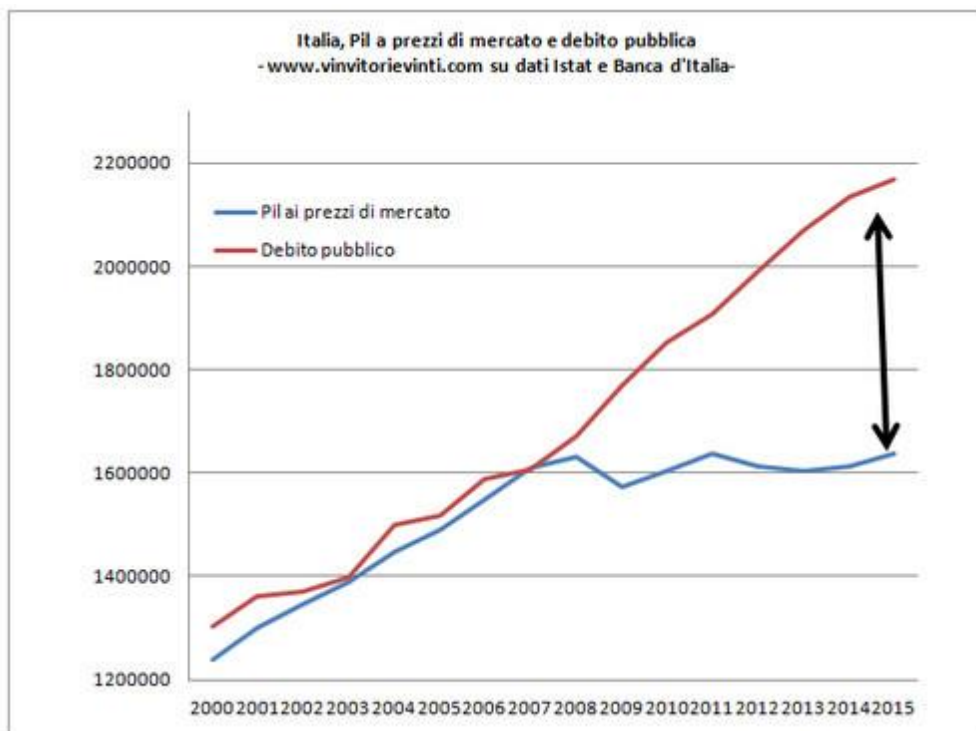
Salvatore Biasco

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

Ovviamente le schede pretendono solo di essere una base iniziale di riflessione nella speranza che qualcuno (in primis, i responsabili politici della sinistra) raccolga la palla e si appropri dell'argomento per integrazioni, correzioni, arricchimenti e sviluppi, ma anche valutazioni diverse.

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

Situazione prospettica



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

Il debito a fine 2007 era pari a 1606 miliardi, mentre a fine 2015

ammontava a 2170 miliardi. Quindi in 8 anni + 564 miliardi di euro. Ecco la dinamica qui accanto.

Facciamoci un'idea semplificata di quanto velocemente il rapporto debito/Pil possa decrescere. Poniamo l'ipotesi che il debito nominale rimanga fermo (cioè che il bilancio pubblico sia in pareggio e non aggiunga nuovo debito) e che il nostro Pil cresca in termini nominali del 2% l'anno. Il 132,4 del 2015 si rapporta dopo un anno non più a 100 ma a 102 e quindi

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

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

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

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

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

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

dove $(D_1 - D_0)$ è la variazione del debito tra il tempo 1 e il tempo 0, T = le entrate pubbliche, G = spesa pubblica senza interessi, i = tasso medio di interesse sul debito. I simboli semplicemente ci dicono che il debito si accresce/decresce per il deficit/surplus primario più gli interessi.

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

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

Possiamo rovesciare la relazione e rendere la decrescita annuale del rapporto debito/Pil (cioè x) una variabile obbiettivo (quindi noto) della politica economica e vedere quanto quell'obbiettivo necessita in termini di surplus primario (che diventa l'incognita da determinare).

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

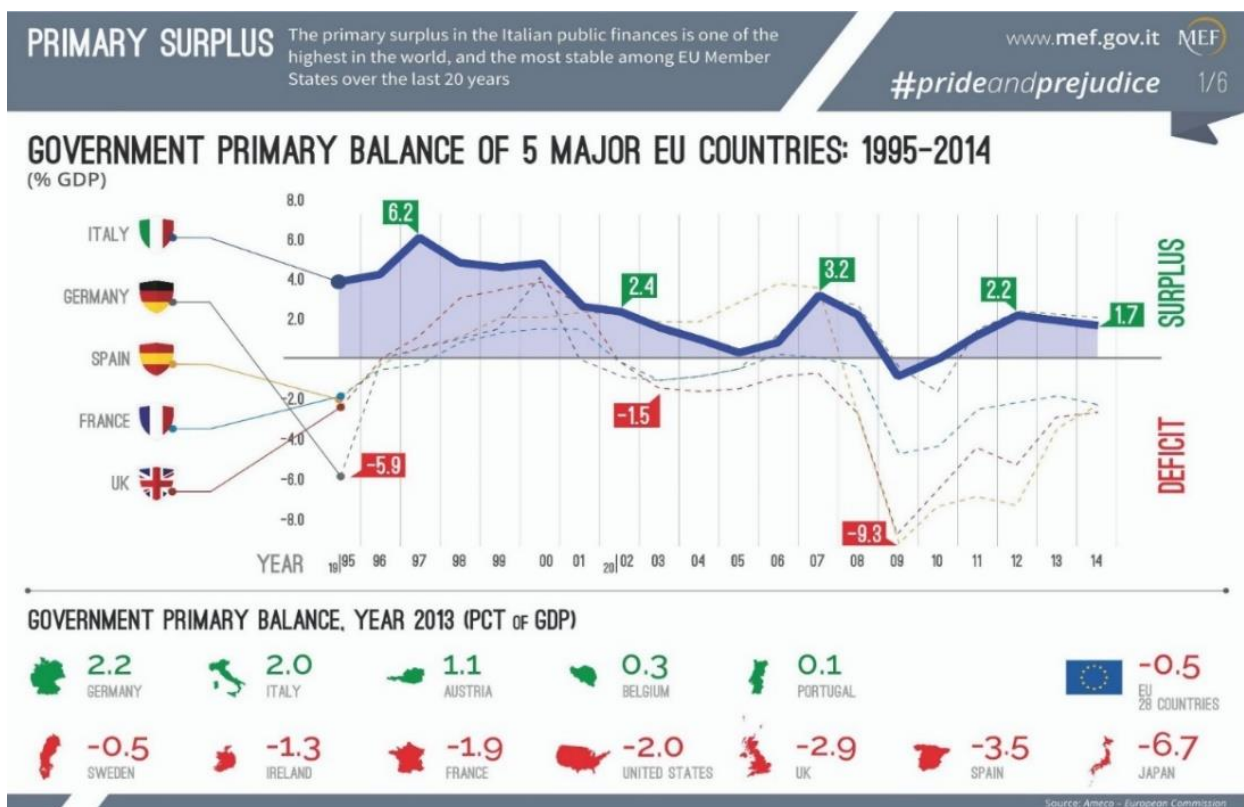
Supponiamo che l'obbiettivo sia di scalare il debito di 2 punti l'anno ($x = 2$). Partendo da 132 occorrono 16 anni per arrivare a 100%: non un obbiettivo particolarmente ambizioso. Di quale surplus primario abbiamo bisogno? Dipende dalle ipotesi che facciamo su i (tassi di interesse) e sul saggio di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

tassi medi si abbassero finché il debito sostituito costa meno di quello emesso in passato (il che varrà ancora per qualche anno, pur scontando che primo a poi i tassi di interesse internazionali invertiranno la rotta), che b) l'inflazione (con qualche ottimismo) si alzi e che c) la crescita del reddito migliori, poniamo a 1,5-1,0 la differenza tra *i* e *g*.

Siamo, ovviamente, in un esercizio di orientamento. Se $i - g = 1,5$ si parte da un surplus primario nel primo anno pari al 4% del reddito necessario a ridurre di 2 punti D/Y ¹, che diventa il 3,8% dopo 6 anni (quando il rapporto debito Pil è a 120) e è il 3,5% quando dopo 16 anni raggiungiamo il 100% (il surplus primario necessario a scendere di 2 punti l'anno si riduce man mano perché si applica a un debito/Pil in riduzione²)

Se, invece poniamo $i - g = 1,0$ (ci arriveremo? e comunque non da subito, com'è nell'esercizio) si parte da un surplus primario pari al 3,3% del reddito nel primo anno, che diventa il 3,2% dopo 6 anni quando il rapporto debito Pil è a 120³ e il 3,0% quando dopo 16 anni raggiungiamo il 100%

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



¹ $1,5 (1,32) + 2$ da per l'incognita (surplus primario) il valore di 4

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

³ $1,0 (1,20) + 2 = 2,0$

CONSUNTIVO E PREVISIONI DEL GOVERNO

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

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

Scorciatoie

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

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

contro

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

La messa in pratica è complicata

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

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

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

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

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

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

Non è detto che le stime teoriche di gettito siano rispettate: esempio: nell'ultimo dato disponibile (2013), la base teorica imponibile Imu era 2.615 mld, quella reale è stata di 1.844 mld; sono mancati rispetto gettito teorico 5.6 mld, più del 20%)

pro

risolve parzialmente il problema debito

permette un risparmio della spesa per interessi

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

In conclusione: i "contro" sono molto più pesanti dei pro. L'imposta può essere più blanda, all'1 per mille, e darebbe 6 mld l'anno e può essere ordinaria, ma se progressiva va graduata.

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

b) Svalutazione, uscita dall'euro Il ragionamento è ingenuo perché trascura gli effetti a catena sul mercato finanziario, sulle banche, sul credit crunch, e, soprattutto sui valori patrimoniali. Solo un accenno rinviando a quanto già scritto⁴

Illusione

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

Realtà

I tassi di interesse sul nostro debito diventano proibitivi (aspettative di inflazione e default, fine dell'ombrello BCE). Gli operatori che si aspettano un default scontano tutto questo nei tassi di interesse. I possessori del debito già emesso subiscono perdite enormi. Non c'è banca centrale italiana (tornata indipendente) che possa sostenere i corsi in un mercato obbligazionario che per dimensione è il terzo al mondo

Secondo calcoli personali (e in relazione a ipotesi plausibili), i valori obbligazionari potrebbero in media cadere del 50% (cade anche il mercato azionario)

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

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

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

Effetto contagio a altri paesi più deboli

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

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

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

c) La mutualizzazione del debito L'Italia potrebbe giovare della messa in comune dei debiti nell'Unione Europea. Questa mutualizzazione, tuttavia, era molto più importante anni fa quando la garanzia comunitaria avrebbe abbassato di per sé i tassi di interesse (è inutile entrare ora nel dettaglio degli schemi possibili). Il quantitativo easing di Draghi che ha portato i tassi vicino allo zero (e alcuni in negativo) rende oggi questa via meno efficace. Ciò di cui ha effettivamente bisogno l'Italia (ma, con noi, molti altri Paesi

⁴ La trattazione più completa è nella Lettura in appendice al Capitolo 5 del libro "Regole, Stato, giustizia. La posta in gioco nella cultura della sinistra e nel nuovo capitalismo. Luiss University Press, 2016. Altrimenti ci si può riferire al saggio "Uscire è un'opzione che non abbiamo" in Idee in Controluce, novembre 2014, <http://ideecontrouce.it/uscire-e-unopzione-che-non-abbiamo/>

dell'Unione) è che almeno una parte dei debiti siano tolti dai conti pubblici (e non solo garantiti). E ciò può avvenire con il conferimento a qualche istituzione (o fondo comunitario), che emetta debito proprio e che tenga le obbligazioni pubbliche come rendita perpetua irredimibile. Oppure, se ne potrebbe fare promotrice la Banca Centrale Europea con i debiti pubblici nel suo portafoglio. Oppure ancora, con qualsiasi schema il cui risultato sia l'abbattimento dei debiti pubblici nazionali accumulati.

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

Conclusioni di questa panoramica iniziale

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

CONTESTO ESTERNO

Effetti esterni favorevoli.

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

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

Ripresa mondiale

Effetti esterni sfavorevoli

Risalita dei tassi di interesse (oggi abnormemente bassi)

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

Il resto per uscire dalla stagnazione sta maledettamente nelle nostre mani. Dobbiamo governare la politica pubblica giudiziosamente, indirizzando in modo intelligente ogni euro che si renda disponibile. Sarebbe un grave errore disperdere fondi in misure che non hanno giustificazione economica (e tentano in varie direzioni di ripetere il consenso politico - ma non altrettanto economico - portato dagli 80 euro). Pur comprendendo le esigenze che ha un governo che si forma di accreditamento e consenso, occorre ricordare che, secondo gli studiosi, il moltiplicatore della detassazione o dei trasferimenti è 0.5-0,8 e quello degli investimenti è 2,5-3 (pagano se stessi con un sovrappiù). La migliore politica sociale è la creazione di posti di lavoro e questi vengono con l'incremento di produzione.

Il governo ascrive a sé l'inversione in Italia della tendenza negativa del reddito (+0,8%) nel 2015 (e più o meno lo stesso incremento si prevede per il 2016 a meno che Brexit non cancelli la ripresa). Tuttavia,

Ignazio Visco ha affermato più volte che senza l'intervento della Bce la nostra recessione sarebbe durata fino al 2017 e che gli effetti di quell'intervento sono stimabili in +0,5% l'anno).

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

.....ma: *occorre*

disegnare le triettorie di sviluppo

capire che fare politica industriale non significa risolvere e crisi di impresa, ma definire i settori strategici, definire le missioni strategiche e gli strumenti che le accompagnano

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

curare particolarmente la governance dei processi

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

RIDUZIONI FISCALI

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

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

Consuntivo

detasazioni, (esclusi patent box, nuovi incentivi, iva di gruppo, minori oneri su concessioni) circa 30mld

copertura una tantum e non (da nuove tasse, giochi, rientro dei capitali, iva reverse charge) per -11mld

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

(non sono stati considerati patent box (170m nel 2016 circa 1 mld nel 2017), la programmata diminuzione dell'ires (3,5 mld nel 2017) e irpef, gli stanziamenti per vari bandi, aumento dei costi deducibili per le flotte aziendali, rivalutazione agevolata dei beni. Al contrario non è considerato il recupero da evasione. Vedremo con la finanziaria per il 2017

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

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

Puntare sulla logistica?

sulla crescita dimensionale delle imprese?

sul brokeraggio tecnologico?

sulla formazione?

su ricerca e sviluppo?

sul Sud?

sulle città?

Sulla P.A?

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

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

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

La discontinuità nei bandi e nell'accesso agli strumenti e all'erogazione, oltre che la limitatezza dei fondi pubblici impedisce alle imprese di attuare qualsiasi pianificazione dell'investimento. Sulla stampa, le indiscrezioni sulla legge di stabilità per il 2017 parlano di una girandola di incentivi pubblici.

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

La recente destinazione alle infrastrutture per 15 mld dei Fondi di coesione e sviluppo (Fcs) per il periodo 2015-23 non dà luogo a una vera e propria alternativa, perché non ha piani operativi, la cassa è spostata verso la fine del periodo e i fondi sono di fatto programmabili dal 2019. E' comunque un passo avanti che si sia provveduto ad una accelerazione per alcune opere di manutenzione e di completamento autostradale (non tutte prioritarie), il cui effetto sui cantieri può essere a più breve termine.

Le azioni di crescita in una prospettiva del futuro

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

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

Bene e di un certo interesse il Piano per la Logistica e i Porti e bene l'accordo recente del Governo con le Regioni Piemonte, Liguria e Lombardia, ma non devono rimanere esercizio retorico. E' vero che qualcosa si è mosso con la recente (agosto 2016) ripartizione del Cipe dei fondi da assegnare a progetti specifici nel piano 2014-20. E soprattutto con l'Addendum di 8,7 mld alle Ferrovie. Ma il consuntivo non è soddisfacente. Il valico del Giovi (Genova-Novara-Milano) non sarà completato nel 2021 come previsto (ora al 9%, di avanzamento con 2,0 mld reperiti, e da ultimo, altri 1,6 contro 6,2 necessari), anche il collegamento Savona-Vado non è completato ed è indietro la piattaforma di Orbassano con i collegamenti ferroviari necessari, manca l'Alta Velocità tra Torino e Novara. La linea ferroviaria del Frejus va rivitalizzata. Dei 4,2 mld stimati per la galleria del Brennero (congiunzione con l'Austria) erano disponibili 86 mln (come affermato da G. Rocca Assolombarda nel febbraio 2016; dopo sono stati sbloccati 400 mln; l'avanzamento è al 21%). Il Cipe ha recentemente sbloccato 1,3 mld con notevole ritardo. La direttrice verso la Francia è in alto mare.

La logistica e i trasporti sono connessi anche con la questione meridionale (vedi più avanti). Dopo il raddoppio del Canale di Suez il Sud dovrebbe proporsi come attrattore dei traffici mondiali transitano nel Mediterraneo (20% di tutti i traffici mondiali via nave) e connettersi al Nord con la Rete Centrale Nazionale (multimediale). Oggi il Sud risulta isolato dalle direttrici più importanti. L'Alta velocità dovrebbe arrivare a Reggio Calabria e comprendere la Napoli-Bari-Taranto (che forse avrà un primo finanziamento nel 2017).

Per ciò che riguarda il traffico croceristico (per il quale siamo secondi in Europa con 10 ml di presenze), le Regioni andrebbero aiutata (con cofinanziamenti) a connettere il potenziamento del sistema portuale (e dei collegamenti con i porti) all'offerta sia turistica che produttiva del territorio retrostante, in un approccio integrato. Si dovrebbero stimolare le Regioni affinché i porti di approdo vengano trasformati in sé in punti di attrazione turistica e parte integrante della vita sociale del tessuto urbano, con strutture ricreative, sportive e commerciali e con rigenerazione paesaggistica. La rete ferroviaria nazionale e regionale dovrebbe essere unica e integrata, capace di soddisfare le interconnessioni rilevanti.

b) PORTARE A SISTEMA LA PRESENZA DI PMI. Concepire un grande progetto, che oggi manca, che miri all'aggregazione orizzontale e per filiere.

b₁ Le reti d'impresa . Abbiamo atteso molto tempo per riconoscerle giuridicamente le reti e oggi sono 2935 (a luglio 2016), in crescita, e coinvolgono circa 15.000 imprese e 400.000 addetti. Si tratta di progetti focalizzati a un risultato per lo sviluppo comune di servizi e piattaforme. Possono andare dall'aggregazione per lo sviluppo del territorio, alla messa in comune di servizi post vendita in qualche parte del mondo, o di un export manager, allo sviluppo comune di progetti di engineering. ecc. Su queste aggregazioni occorre puntare decisamente, mentre in un quinquennio sono stati spesi solo 122 mln nel finanziamento dei progetti. Le reti incentivate sono state solo 15-16% e la dotazione annuale stanziata allo scopo è soprattutto quella regionale. E' sospeso l'impegno nazionale di detassazione di quanto destinato al patrimonio delle reti per iniziative comuni (solo 9 ml per le "Reti di impresa per l'artigianato digitale", 8 ml per le "Reti di impresa operanti nel turismo" con clausole restrittive). Le reti possono, però, concorrere paritariamente ai contratti di sviluppo. Non basta occorrono strumenti specifici.. Questi ultimi non sono specifici per le reti, ma soprattutto destinati a iniziative per il Mezzogiorno (80% come vedremo) e destinati anche a attrarre iniziative estere (32%). Erano sospesi per mancanza di fondi (il Cipe ha sbloccato per essi a metà agosto 1 mld - molto inferiore alle richieste agevolative dei progetti presentati – ma mancano le delibere.)

Significativo è anche che ai consorzi per l'export siano andati solo 14 ml dai fondi nazionali, nonostante la loro importanza.

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

b₂ Il brokeraggio tecnologico Solo con una regia istituzionale si può far incontrare le pmi con la tecnologia. Questa deve partire dalla consapevolezza che spesso le piccole imprese, non sono in grado di formulare la domanda di innovazione a loro idonea (che rimane conseguentemente inespressa) pur sentendone genericamente l'esigenza. Né esiste una tecnologia chiavi in mano che sia fruibile per le loro esigenze. Più che di incentivi, questo processo necessita di una governance che si irradi in varie direzioni. Occorre creare un interfaccia tra ricerca e impresa e puntare su figure intermedie di centri e professionisti che conoscano le problematiche della produzione e sappiano dialogare col mondo della ricerca applicata per adattarla a ogni caso specifico, traducendola in progetti. Chiamiamole figure di brockeraggio tecnologico capaci di svolgere un lavoro di scouting tra le imprese: tali figure vanno accreditate in un apposito albo. Le imprese devono individuare facilmente il loro interlocutore dedicato o trovare sul mercato un'offerta privata di tali servizi ed essere incentivate a farlo. Le Regioni sono le prime indiziate per dedicare proprie istituzioni a questo compito. Oggi esiste qualche buona iniziativa che, generalmente fa capo alla Camere di Commercio, ma dispersa e frammentata.

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

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

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

b₃ Fusioni. Sono decisioni autonome delle imprese, ma queste devono essere messe nelle condizioni di rafforzarsi. Esiste nel nostro ordinamento fiscale l'Ace (che premia la patrimonializzazione esentando i rendimenti impliciti degli aumenti di capitale): perché non considerare eligibile a fini Ace (e fino a un certo limite) il capitale incrementale che risulta dalla fusione di due (o più) imprese rispetto al capitale iniziale che aveva la più patrimonializzata tra esse?

Occorre prevedere giuridicamente, come detto, le reti organiche

b₄ Start up Bene quanto si sta facendo, inclusa la partecipazione di CDDPP (attraverso F2I) nei fondi di venture capital. Ricordiamoci, tuttavia, che noi impieghiamo in finanziamenti 260 ml (per 300 imprese) dove la Francia ne impiega 1.700 (per 1.300 imprese) e la Germania 2.000 (per 2.200 imprese). Importante è anche sviluppare le piattaforme (pubbliche-private) che guidino le imprese che nascono nelle loro scelte. Le nuove aziende hanno già in principio una natura digitale

b₅ Supporto all'internazionalizzazione Le Camere di Commercio e l'Ice (che non ha sedi nel territorio) non comunicano, là dove la loro sinergia è la forza delle pmi in altri paesi (in primis la Germania). Manca totalmente una regia nazionale che fissi le strategie in modo vincolante, lasciando alle Regioni (che oggi hanno una delega ampia in tema di politica industriale) di inserirsi in questo quadro senza sovrapporsi o deviare.

b₆ Credito Bene il Fondo di Garanzia della CDDPP, ma ricordiamoci che ha un focus sul circolante più che sull'investimento.

c) RICERCA E FORMAZIONE. Occorre chiedersi se finora vi sia stata una politica adeguata e quali siano i correttivi e l'orizzonte da assumere

c₁ Ricerca pubblica Va tenuta in dovuto conto la sollevazione che vi è stata nella comunità scientifica circa le modalità con cui il progetto Human Technopole di ricerca in tema di scienza della vita e della nutrizione (come appendice dell'Expo) sia stato messo in esecuzione. Sono stati allocati l'anno 100 mln (per vie brevi) all'ITT di Genova, senza che questo Istituto avesse competenze in materia, rendendolo il committente che sceglie con criteri e accordi discrezionali le istituzioni partecipanti alla ricerca e presceglie i responsabili di progetto. All'estero non sarebbe andata così. Vi sarebbe stata una consultazione dettagliata con la comunità scientifica, bandi aperti con regole palesi e confronto tra proposte alternative.

Occorre un piano pluriennale per la ricerca, con una visione di lungo periodo focalizzata su alcuni grandi progetti di sviluppo tecnologico, una governance unica dell'intero settore, e una Agenzia per la Ricerca a garanzia dei meccanismi di valutazione secondo criteri internazionali e per unificare i fondi pubblici. Occorre allocare le risorse stanziare sui quei progetti selezionati, chiamando a raccolta le imprese migliori e curare le filiere produttive e territoriali che vi si connettono. Devono diventare driver di crescita. Bisogna rendere coerenti i programmi di 8 Ministeri e di 20 piani regionali (con tematiche centrate su chimica verde,

smart cities, agenda digitale, beni culturali mobilità efficienza energetica e poco altro). La dotazione deve essere adeguata e continuativa. Non possiamo permetterci di ridurre o rendere aleatori proprio in quest'area erogazioni e finanziamenti (passati da 4mld del 2008 ai 2,8 mld del 2015, con -19,9% alle Università e -12% alla ricerca e innovazione).

La ricerca applicata ha bisogno delle due direttrici essenziali, quella dei grandi progetti diretti ai paradigmi tecnologici e che mettono insieme alte capacità realizzative industriali, Università, centri di ricerca (che può solo svolgersi come partecipazione a progetti di ricerca internazionali, in primo luogo europei) e quella che si adatta alle situazioni concrete e esigenze tecnologiche specifiche. Il modello che persegue l'Italia è nel mezzo e non è né l'uno né l'altro. Non perseguiamo coerentemente la formazione di equipe superspecializzate inserite in organizzazioni complesse, né la ricerca adatta alla filiera dei distretti.

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

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

C'è poi il problema dell'attrazione dei giovani cervelli, dando loro possibilità di carriera, di formazione di formare equipe di lavoro attorno ai loro progetti.

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

c₂ Diffusione della conoscenza Gli algoritmi dell'intelligenza artificiale devono essere aperti e accessibili a tutti

c₃ Scuole professionali Il punto di partenza è una campagna per la rivalutazione nella cultura diffusa della dignità e grandezza del fare (senza dimenticare, però, che le scuole professionali riguardano la parte più debole e meno acculturata delle famiglie e possono adempiere a un compito di inclusione e integrazione socialer). Va coordinato il canale dell'istruzione professionale di competenza statale (troppo liceizzato) con quello di competenza regionale (con forte differenziazione dell'offerta e poche qualifiche). Occorre valutare con esami nazionali e il Sistema nazionale di valutazione. La spesa per alunno è la metà che in Francia m.

Mentre prendono forma indirizzi più focalizzati e specializzati sulle esigenze delle imprese, manca una formazione degli inrbsegnanti. Abbiamo poi ridotto le ore di laboratorio e la componente specialistica della didattica e reso rigido il curriculum. Le iscrizioni sono scese dal 46% (1990) del totale alle scuole superiori al 32%, nonostante le buone performance lavorative (50% dopo un anno) e di contratti stabili (20% del totale). Col paradosso che nel 2015 le imprese non sono riuscite a trovare sul mercato 60.000 profili tecnici da assumere.

Fortunatamente la legge 107/2015 prevede l'alternanza con il lavoro. E' un buon passo avanti nella giusta direzione, che a un anno di distanza ha coinvolto il 27% della scuole superiori. Ma i fondi stanziati per formare i tutor scolastici (oltre che per la dotazione dei dispositivi di protezione) sono insufficienti (a regime, 100 ml). Manca un registro delle imprese per l'alternanza da istituire presso le Camere di

Commercio che ne faciliti l'individuazione per le scuole, né l'imposta di iscrizione a tale registro è stata abolita.

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

C₄ Università Si è puntato su sporadiche eccellenze in un quadro medio non eccelso, piuttosto che a elevare la qualità media generale, con la conseguenza di produrre una differenziazione fortissima tra sedi, che è anche territoriale. È mancato un impegno sulle Università, passate da 62.000 (nel 2008) a 50.000 docenti, da oltre 320 mila studenti a meno di 260.000 a cui i fondi sono stati decurtati del 20% dei fondi. Si registra anche una migrazione di studenti dal Sud al Nord, non sempre giustificata dalla qualità dell'offerta formativa, ma da un investimento occupazionale. L'Università è stata lasciata a sé stessa e senza scenari di domanda formativa piuttosto che farne elemento della crescita del paese. Molti meccanismi sono perversi (allocazione dei fondi, selezione e sostituzione dei docenti, processi di valutazione, assenza di piani di riequilibrio basati su patti e verifiche, tipologie delle offerte formative, organizzazione della ricerca, concorrenza invece che collaborazione).

Occorre una revisione. Le lauree di primo livello non hanno raggiunto lo scopo se il 55% prosegue per le lauree magistrali (5 anni di media per le lauree triennali, con 1/3 con voti bassi, inferiori a 90). A cinque anni dalla laurea solo il 50% utilizza pienamente le competenze acquisite. Il 3+2 va rivisto con lauree professionalizzanti non subordinate a percorsi di lauree specialistiche.

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

C'è poi da mettere ordine nella giungla delle figure di ricerca e assicurare una regolarità di carriera per chi ha i titoli per avanzare, ricordando che in un ambito scientifico uno scienziato ha bisogno di laboratori e strumentazioni.

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

d) DIGITALIZZAZIONE DEL PAESE. L'Agenda Digitale è fondamentale, ma ancora non è chiaro quale sia il piano di alfabetizzazione digitale di famiglie e pmi (80% delle quali ignorano il tema dell'Agenda). Tutte le professioni saranno in breve tempo rivoluzionate

La creazione dell'infrastruttura non basta. Occorre una governance per la digitalizzazione di distretti e filiere, la condivisione di competenze, la messa a disposizione delle best practices e servizi di orientamento. Servono piattaforme digitali di filiera e distretti che integrino le aziende e che impegnino pubblico, privati e centri di ricerca secondo un disegno razionale. Servono standard aperti. Tutti gli indirizzi di politica

industriale vanno resi coerenti con l'obiettivo di informatizzare il paese e dare impulso all'innovazione (l'ammortamento al 140% riguarda ad esempio l'acquisto di qualsiasi tipo di bene capitale e non è connesso finora alla trasformazione digitale, anche se sembra che qualcosa sia allo studio).

Ma, anche sulla infrastruttura è lecito dubitare che non vi siano sprechi nella duplicazione privata delle reti di banda larga in nome della concorrenza, mentre sarebbe stato forse opportuno imporre una rete unica che unisse privati e pubblico. L'impegno diretto dello Stato (4 mld fino al 2020) è limitato alla rete nelle zone dove non vi sono convenienze di mercato.

Sul wi-fi pubblico vi è stato un disimpegno di amministratori e governo, a parte due eccezioni territoriali (Milano e Roma-Sardegna, con numero limitato di hot spot). E' poco chiaro perché non sia stata utilizzata la seconda rete informatica del Paese, posseduta da Poste Italiane, per la diffusione del wi-fi in tutto il territorio nazionale e per la digitalizzazione della P.A., preferendo che una impresa di quelle potenzialità entrasse in un'ottica rispondente a canoni privatistici (ma più che di preferenza di tratta di adesione a canoni di politica economica e totale non conoscenza dell'impresa messa sul mercato).

C'è poi il capitolo **P.A. digitale**. Anche qui c'è bisogno di una governance stabile. La password unica per l'accesso alla P.A (Spid). non esaurisce i problemi e le potenzialità di comunicazione con i cittadini (ed ha comunque una implementazione troppo lenta, così come Pago Pa e l'Agenda della popolazione). Sarebbe stato possibile costruire in breve tempo la possibilità di interagire con le imprese e i cittadini attraverso un indirizzo di posta elettronica assegnato loro da Poste Italiane (codicefiscale+ un acronimo comune) usufruendo anche di 13.000 sportelli sul territorio. La preferenza per la privatizzazione è incomprensibile. Non è chiaro, poi, perché non vengano acquisite le informazioni digitalizzate su 6 mln di imprese e 10 mln di amministratori possedute da InfoCamere, rischiando di duplicare quanto già disponibile sul territorio. Si potrebbe arrivare all'eliminazione di libri e registri cartacei per le imprese. Attraverso le banche dati di InfoCamere (e attraverso data base comunicanti) si potrebbe mettere a disposizione degli intermediari le informazioni su domanda di lavoro (acquisendo i curricula compilati secondo parametri precisi e standard) e le offerte di lavoro.

La formazione digitale nel pubblico impiego (soprattutto per ciò che attiene alla dirigenza) non sembra essere andata oltre le indicazioni di principio.ty14

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

Manca un'idea delle politiche di sviluppo necessarie che sia parte di una strategia nazionale e sia un disegno coerente di risposta alla crisi. Cioè manca una visione di come inserire il Mezzogiorno all'interno di politiche nazionali volte al ridisegno del quadro amministrativo, normativo, fiscale e di incentivazione per l'intera economia italiana; politiche attraverso le quali siano da attendersi particolari ripercussioni in quest'area e che all'occorrenza possano avere una graduazione territoriale (e anche una graduazione interna al Mezzogiorno).

Non si può negare che i contratti di sviluppo premiano soprattutto il Sud (circa per l'80%) e siano cumulabili con altre agevolazioni, ma sono stati fermi per lungo tempo e rifinanziati (parzialmente) solo ora. Esiste un bonus investmentalSud per nuove attività (nuovi stabilimenti, ampliamenti, diversificazione, ecc.), anch'essi cumulabili, ma non sembrano rispondere a un disegno. L'impegno finanziario è soprattutto delle Regioni.

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

Malgrado qualche attenzione recente, non cambia il quadro di politiche produttive poste (non da ora) sulle spalle fragili delle Regioni e per di più in un contesto non alla portata delle Regioni, mentre sempre più il Mezzogiorno ha bisogno di ripensare sé stesso nella sua interezza e nella sua collocazione geo-economica. La realtà è che le Regioni sono state lasciate a sé stesse, senza un modello di riferimento che non è venuto, senza un premio alle best practices, che, pure, non è venuto (fra l'altro è mancato un loro deposito nazionale a cui ispirarsi in diversi contesti territoriali). Ne è derivata una scarsa gerarchizzazione degli interventi, un eccesso di aiuti a micro imprese e al contesto ambientale locale, un eccesso di attenzione sugli strumenti di incentivazione, partenariati sovradimensionati caratterizzati da scarsa precisione nei compiti degli attori presenti ai tavoli di decisione. Soprattutto non si sfugge all'impressione che le Regioni abbiano puntato al rafforzamento e sostegno del tessuto di imprese locali più che attrarre capitali. I grandi assi di infrastrutturazione del Mezzogiorno, che poi sono sempre gli stessi (elettricità, acqua, trasporti) travalicano la progettualità regionale. Porti, interporti, autostrade del mare e informatizzazione del territorio e della P.A. sono nuovi traguardi, che altrettanto travalicano la progettualità regionale. Ma a maggior ragione la travalica il ripensamento del ruolo logistico.

Non vi è bisogno di negare il grado di federalismo raggiunto. Né di implicare che lo sviluppo dal basso e partecipativo debba cessare, ma in un contesto che premi la selettività e abbia quell'asse su cui misurare l'efficacia e le esternalità degli interventi e delle risorse ad essi destinate; asse che è finora mancato, ma rimane un'illusione continuare a pensare che lo sviluppo possa salire dal basso verso l'alto. Occorre un soggetto pubblico (o più istituzioni pubbliche o miste) che produca un coordinamento di sistema, che fornisca la progettazione di qualità integrata, organizzi capitali e soggetti privati e pubblici, interagisca con i territori, svolga politiche di attrazione degli investimenti legate all'unicità degli stessi, interagisca con i distretti tecnologici e industriali e con le città. Soprattutto, che stabilisca le priorità. Non un soggetto che gestisca denaro, ma che coordini e indirizzi, cercando di accompagnare il cambiamento.

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

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

Siamo sicuri che una riforma tecnocratica della dirigenza (la licenziabilità e altre disposizioni riguardanti ruolo e poteri) - più il taglio delle partecipate - sia l'attacco da cui partire? Non sarebbe stato meglio identificare le diverse missioni che attengono a parti diverse del settore pubblico, riorganizzare la PA per funzionalità operative e filiere decisionali (che sono diverse per dimensioni e finalità) rinunciando all'uniformità organizzativa e contrattuale? Vi sono tante specificità della PA che occorre individuare e trattare separatamente. Non abbiamo bisogno di manager che organizzino bene le procedure, ma di identificare il prodotto (pubblico) e le funzionalità delle singole filiere, responsabilizzare chi di dovere sui contenuti e valutare la scelta delle direzioni operative in un'analisi costi-benefici. Ben sapendo che per molte funzioni il prodotto pubblico è il benessere dei cittadini (e la funzionalità e efficienza della macchina, la qualità di coordinamento e indirizzo, che in ultima istanza ricade nel benessere dei cittadini). Ma è comunque importante la chiarificazione dell'obiettivo e la conoscenza interna dei costi (anche indiretti) resi necessario a produrre quella determinata attività; costi che devono essere in accettabile proporzione col risultato. Ben sapendo che una P.A. organizzata non più solo per produrre documenti, regolamenti e controlli comporta che per ogni obiettivo specifico vi sia una organizzazione del lavoro specifica e una selezione della dirigenza con professionalità adeguata a quell'obiettivo. Il che sembra in contrasto con l'attuale indirizzo di unificare il ruolo della dirigenza.

Ricordando che per il buon svolgimento delle funzioni di staff e di direzione che attengono alla P.A. occorrono saperi che una volta erano interni alla Pubblica Amministrazione e via via sono stati esternalizzati.

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

(Prima stesura marzo 2016; revisione settembre 2016)