

Luiss

School of European Political Economy

I grandi nodi da sciogliere per salvare l'Italia

**Carlo Bastasin, Lorenzo Bini Smaghi, Claudio De Vincenti,
Marcello Messori, Stefano Micossi, Pier Carlo Padoan,
Gianni Toniolo**

Policy Brief 32/2020

LUISS



23 luglio 2020

I grandi nodi da sciogliere per salvare l'Italia

**Carlo Bastasin, Lorenzo Bini Smaghi, Claudio De Vincenti, Marcello Messori,
Stefano Micossi, Pier Carlo Padoan, Gianni Toniolo**

La pandemia ha colpito un'Italia indebolita da un quarto di secolo di declino economico e sociale e bloccata in un circolo vizioso "bassa crescita-alto debito" impossibile da rompere finché i tassi di interesse, seppure storicamente bassi grazie all'Unione Europea, sono superiori ai tassi di crescita del PIL.

La svolta impressa all'UE negli ultimi mesi dalle iniziative della cancelliera tedesca, Angela Merkel, e del presidente francese, Emmanuel Macron, offre anche all'Italia un'occasione tanto insperata quanto imperdibile non solo di riprendersi dallo shock economico prodotto dal Covid19, ma anche di ritrovare un sentiero di crescita sostenibile finanziariamente, socialmente ed ecologicamente. Anziché partire dall'impiego delle risorse rese inaspettatamente disponibili dall'Unione europea, in queste pagine richiamiamo l'attenzione su tre nodi da sciogliere che hanno ostacolato negli ultimi decenni la crescita economica del nostro paese. Senza risolvere questi intoppi, ma magari cercando ancora una volta di aggirarli con nuovi sussidi, l'Italia rischia di sprecare quella che a noi sembra la sua ultima opportunità di evitare una nuova crisi del debito pubblico e riprendere a crescere.

Sciogliere il sistema dei sussidi

I fondi di NextGeneration-EU (NG-EU) rappresentano un'opportunità imperdibile che può consentire all'Italia di disporre di risorse ingenti con le quali ritrovare la strada della crescita, recuperare la perdita di produttività degli ultimi 25 anni e stabilizzare la finanza pubblica. La disponibilità di questi fondi costituisce uno dei due pilastri sui quali si regge l'occasione storica che l'Italia ha davanti. Il secondo pilastro è dato dalle riforme istituzionali e dai piani di investimento che sono richiesti all'Italia.

Che i fondi europei vengano utilizzati in modo adeguato ad aumentare la crescita potenziale del paese è un obiettivo vitale. Infatti, nonostante i termini generosi con cui vengono concessi oggi, prestiti e trasferimenti dovranno essere in buona parte rimborsati o coperti con nuove risorse proprie, così come dovrà essere corretto l'attuale forte aumento del rapporto debito/PIL.

Siamo pronti per sfruttare questa opportunità? Abbiamo assistito finora alla diffusione di piani generali di riforma ad ampio spettro del paese che però hanno spesso mancato della concretezza necessaria a identificare e affrontare gli intoppi che impediscono una corretta allocazione delle risorse nell'economia di mercato italiana.

La difficoltà è causata dall'intreccio tra interessi politici e posizioni di rendita economica che sono andati incrostandosi negli anni. Queste posizioni di rendita – sia economica sia politica – richiedono un impegno che non è saggio pensare scaturisca spontaneamente dal solo disporre di nuove risorse.

Per molti decenni, la politica italiana ha sistematicamente evitato di affrontare gli ostacoli alla crescita dell'economia, cercando di aggirarli attraverso l'erogazione di sussidi o di compensazioni alle inefficienze. Questi meccanismi hanno creato incentivi distorti e persistenti, premiando, tra l'altro, le dimensioni piccole e la mancanza di dinamismo imprenditoriale.

Un effetto di questa strategia di sussidio allo status quo è stato l'aumento del debito pubblico, che esprime l'incapacità del nostro sistema economico di sostenersi da solo.

Un secondo effetto è stata la costruzione di un intreccio di regole e benefici che ha preso vita propria attraverso pratiche di carattere giuridico e amministrativo, nonché attraverso rappresentanze e attori sociali, che hanno puntato alla pura sopravvivenza di un sistema di interessi coalizzati contro la modernizzazione del paese che si autososteneva.

Grazie ai fondi europei di NG-EU, nei prossimi mesi, per la prima volta da molto tempo, l'Italia disporrà delle risorse necessarie a fornire importanti incentivi all'ammodernamento dell'economia italiana. Perché questi fondi non si perdano nell'intreccio degli interessi, ma servano al contrario a rompere le incrostazioni che impediscono al paese di crescere, è necessario che le risorse siano vincolate a impegni prefissati. Per questa ragione riteniamo che il Fondo NG-EU debba funzionare attraverso un meccanismo di condizionalità, utile a identificare i nodi da sciogliere e a verificare il risultato degli interventi di policy.

Il quadro generale

Un riferimento per individuare le condizionalità utili allo sviluppo del paese è certamente il documento delle Country Specific Recommendations predisposto nel 2019 dalla Commissione Ue.

Il 5 giugno del 2019, il Consiglio dell'Unione europea ha approvato le raccomandazioni proposte dalla Commissione europea in merito a provvedimenti che il governo italiano avrebbe dovuto adottare nel 2019 e nel 2020. Il documento fornisce un quadro analitico utile a orientare tuttora l'azione di governo in vista del piano delle riforme richiesto dall'Unione europea come premessa all'utilizzo dei fondi per la ricostruzione post-pandemica.

Dal documento estraiamo in particolare le principali raccomandazioni che pure risalgono a una fase economica differente da quella che è stata generata dalla recessione del 2020:

1. riequilibrare il carico fiscale a vantaggio del lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali diverse dalle detrazioni per lavoro e carichi familiari e riformando i valori catastali non aggiornati; contrastare l'evasione fiscale, in particolare nella forma dell'omessa fatturazione, potenziando i

pagamenti elettronici obbligatori anche mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti; attuare pienamente le passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita; utilizzare eventuali entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL;

2. intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso; garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgono soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili; sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, in particolare garantendo l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine di qualità; migliorare i risultati scolastici, anche mediante adeguati investimenti mirati, e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le competenze digitali;
3. porre l'accento sulla politica economica connessa agli investimenti in materia di ricerca e innovazione e sulla qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali; migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali; affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza;
4. ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già all'esame del legislatore; migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione riformando le norme procedurali al fine di ridurre la durata dei processi penali;
5. favorire la ristrutturazione dei bilanci delle banche, in particolare per le banche di piccole e medie dimensioni, migliorando l'efficienza e la qualità degli attivi, continuando la riduzione dei crediti deteriorati e diversificando la provvista; migliorare il finanziamento non bancario per le piccole imprese innovative.

Le raccomandazioni della Commissione offrono un quadro di riferimento indispensabile per l'azione del governo, ma serve qualcosa di più: serve un segno concreto che il governo italiano sia disposto ad affrontare i nodi storici che bloccano lo sviluppo nel nostro paese. Nel disegnare tali interventi, va tenuto presente che le risorse del *Recovery Fund* dovranno essere rigorosamente impiegate solo per spese di investimento nell'arco di pochi anni, non dunque in spese correnti per stipendi e materiale di consumo. Bisogna pertanto fare in modo che gli investimenti si accompagnino alla rimozione di ostacoli di natura istituzionale e comportamentale che possano impedire o rallentare la continuazione nel tempo dei benefici ottenuti grazie alla spesa di investimenti negli anni del piano. La disponibilità temporanea di cospicue risorse aggiuntive è occasione da non sprecare per realizzare riforme coraggiose necessarie da tempo. A questo riguardo, abbiamo individuato tre campi di intervento prioritario delle politiche economiche che, rimuovendo ostacoli istituzionali e comportamentali, possono veramente segnare una nuova stagione di interventi per la crescita: 1) il settore dell'istruzione e della formazione professionale; 2) la riforma della Pubblica Amministrazione; 3) Il sistema di regolamentazione delle imprese e del mercato del lavoro.

Il settore dell'istruzione e della formazione professionale

Il ritardo dell'Italia nell'istruzione dei propri cittadini, rispetto al resto d'Europa è riconosciuto (dall'OCSE, dalla UE, dal Rapporto Colao) come uno dei fattori che, nel lungo periodo, hanno pesato sulla crescita della produttività, oltre che su componenti essenziali del benessere sociale e della stessa democrazia. Insieme a quella per investimenti pubblici, la spesa per l'istruzione è stata quella che ha subito una diminuzione non solo relativa ma anche assoluta dal 2008 al 2019. Colmare progressivamente questo ritardo è oggi possibile, anche grazie alle disponibilità finanziarie ottenibili con il *Recovery and Resilience Fund*.

I fondi europei hanno un duplice obiettivo: rilanciare redditi e occupazione nel breve e medio termine; avviare il paese su un sentiero di crescita diverso da quello degli ultimi 25 anni. Se bene programmata e accompagnata da riforme istituzionali, la spesa per l'istruzione si presta a contribuire significativamente al raggiungimento di entrambi gli obiettivi.

Le scuole italiane sono spesso alloggiare in edifici fatiscenti, a volte nemmeno a norma. Sono carenti le infrastrutture che, negli altri paesi, migliorano l'esperienza scolastica, la rendono più attraente per i giovani, contribuiscono alla formazione complessiva. Si tratta, per esempio, di palestre, campi sportivi, biblioteche, aule informatiche, mense. Analoghe deficienze si registrano nella maggior parte degli atenei, alcuni dei quali non offrono ai docenti nemmeno un ufficio. Sono necessari laboratori, biblioteche, aule attrezzate, strutture per attività sportive, mense. Soprattutto, per avvicinare l'esperienza universitaria italiana alla migliore pratica internazionale, è indispensabile un forte investimento nell'edilizia residenziale per gli studenti in modo da diminuire il costo della frequenza fuori sede (fondamentale esperienza formativa) e, soprattutto, di favorire le esperienze di "collegio", comunità studentesche che integrano il curriculum universitario con corsi aggiuntivi, attività culturali e sportive, partecipazione alla vita delle comunità nelle quali è inserito l'Ateneo.

Importanti investimenti nell'edilizia, nell'informatica, nell'attrezzatura di laboratorio contribuiranno in modo decisivo al sostegno dell'occupazione nel breve - medio termine (il periodo previsto per il Recovery Fund). Si tratta di spese che hanno, tipicamente, un moltiplicatore maggiore di uno. Trattandosi in gran parte di importi relativamente modesti (inferiori ai 5 milioni) hanno il vantaggio sulle grandi opere di godere delle semplificazioni burocratiche per la cantierizzazione, previste dai recenti provvedimenti. Sono anche investimenti per i quali molti atenei e alcuni istituti scolastici hanno già pronti progetti, a volte aree e autorizzazioni, sinora irrealizzati o incompleti per la mancanza di fondi.

La riqualificazione degli edifici e delle attrezzature non sarà però sufficiente a migliorare significativamente il nostro sistema educativo in assenza di riforme istituzionali.

Le indagini PISA (OCSE) mostrano che le debolezze della nostra scuola pre-universitaria sono soprattutto di carattere qualitativo, se è vero che solo il 20 per cento degli adulti italiani è in grado di leggere, comprendere e riassumere adeguatamente un breve testo. La qualità delle scuole è, inoltre, assai disomogenea tra le diverse aree del paese, anche all'interno di singole province. La scuola italiana non ha bisogno di un maggior numero di insegnanti, ma di una loro migliore distribuzione territoriale e continua riqualificazione. A un impegno maggiore dovranno essere accompagnati miglioramenti delle condizioni economiche e questo si dovrà

ottenere con una riallocazione delle risorse all'interno del bilancio corrente dello stato (con uno slogan si può parlare di trasferimento di risorse dagli anziani ai giovani). La realizzazione di questi miglioramenti qualitativi è possibile solo in un quadro di stabilità e certezza nei processi di formazione, assunzione e promozione degli insegnanti. I concorsi vanno fatti a cadenze regolari e prevedibili, su base regionale e per un numero di posti di volta in volta limitato ai bisogni delle singole aree. La pandemia ha messo in evidenza carenze diffuse nella competenza informatica: alla più ampia dotazione di strumenti, resa possibile dagli investimenti dei quali si è detto, dovranno accompagnarsi corsi di formazione adeguati. Il tempo eccezionalmente lungo, nel confronto con altri paesi, delle vacanze estive va in parte sfruttato per una diffusione e istituzionalizzazione di esperienze di lavoro, la cui valenza educativa è dimostrata da molte esperienze internazionali e italiane. Vanno trovate risorse finanziarie e organizzative per incentivare e diffondere queste esperienze, soprattutto va speso capitale politico per superare le resistenze dei ragazzi, delle famiglie, degli insegnanti.

Quanto alle università, gli investimenti ai quali abbiamo fatto cenno vanno accompagnati dalla creazione di condizioni istituzionali per : (a) educare meglio e in tempi più brevi un numero maggiore di studenti, trovando di volta in volta la giusta combinazione tra la trasmissione di un sapere generale e la formazione professionale; (b) produrre formazione professionale avanzata, necessariamente destinata a un numero relativamente piccolo di studenti; (c) migliorare notevolmente la qualità della ricerca, il che comporta, contestualmente, la creazione di dottorati competitivi a livello mondiale.

In quasi tutti i paesi avanzati dove le università funzionano bene, questi compiti vengono svolti in un quadro di ampia autonomia degli atenei, nel quale questi ultimi sono liberi nell'assunzione e nella promozione del personale docente e non docente (il personale non docente - del quale si parla poco - è assolutamente decisivo), nelle remunerazioni, nella formulazione dei programmi di insegnamento, nella scelta dei criteri di ammissione degli studenti e, in genere, nella gestione delle proprie risorse. La riforma che dovrà accompagnare gli investimenti negli atenei dovrà basarsi su due pilastri: (i) rendere effettiva la finta autonomia attuale degli atenei, sottraendoli alle regole del diritto amministrativo (per esempio, trasformandole in Fondazioni), (ii) distribuire le risorse che il bilancio pubblico alloca all'università sulla base di precise valutazioni di *performance* didattica e scientifica e di correzione di eventuali elementi esterni, da individuare e quantificare con rigore, che incidono negativamente sul reperimento di risorse proprie da parte dei diversi atenei.

Agli studenti ammessi all'università il governo dovrebbe offrire borse di studio spendibili nell'ateneo di loro scelta. Il tabù tutto italiano del valore legale dei titoli va superato con seri esami di stato per l'ammissione ad alcune professioni e con concorsi per la pubblica amministrazione in grado di valutare l'attitudine dei candidati a svolgere le specifiche mansioni richieste. In tutti gli altri casi, il valore legale è da tempo, nei fatti, inutile e desueto anche in Italia.

Ciò significherebbe accettare che alcuni atenei facciano, nel breve termine, un cattivo uso dell'autonomia, ma libererà altri da vincoli impropri che impediscono la piena realizzazione dei loro potenziali latenti. Ci saranno poche università "generaliste", dotate di quasi tutte le facoltà e di dottorati di ricerca. Molte si specializzeranno nelle aree nelle quali hanno già realizzato esperienze rilevanti. Altre ancora si concentreranno soprattutto sulla

qualità della formazione, senza ambire ai vertici internazionali della ricerca. I programmi di dottorato si realizzeranno solo negli atenei migliori per qualità della ricerca nei singoli campi.

La spinta propulsiva di nuovi investimenti in edilizia e attrezzature di ricerca accompagnata dall'adeguamento delle nostre università alla migliore pratica istituzionale internazionale consentirà ai nostri atenei di formare un insieme articolato rispondente, nel complesso, sia alle esigenze locali sia a quelle dell'eccellenza internazionale. L'attrattiva delle nostre università per studenti e docenti stranieri sarà di enorme importanza per stabilire una nuova reputazione internazionale del paese. Al tempo stesso, università più dinamiche, culturalmente vivaci, con studenti abitualmente residenti saranno un fattore importante di rilancio delle nostre città.

La Pubblica Amministrazione

Se si vuole davvero creare un contesto favorevole agli investimenti, pubblici e privati, il buon funzionamento della Pubblica Amministrazione è uno dei grandi obiettivi da realizzare. Il decreto Semplificazioni, pubblicato il 16 luglio scorso, compie qualche passo nella giusta direzione, ma non scioglie i nodi di fondo (e lo strumento del decreto, del resto, non lo consentiva).

Quel che è stato fatto è presto detto. Per i contratti pubblici è introdotto un regime temporaneo, sino al 31 luglio 2021, in cui le procedure di aggiudicazione sono semplificate, soprattutto per i contratti sotto la soglia comunitaria, e sono introdotti stretti termini per evitare ritardi nell'esecuzione dei lavori. Per le autorizzazioni che coinvolgono più amministrazioni, il decreto estende sino al 2021 la possibilità di applicare la conferenza di servizi semplificata, con l'obbligo per tutte le amministrazioni di esprimersi entro 60 giorni. Sono introdotte numerose semplificazioni settoriali, soprattutto per l'edilizia, la realizzazione delle infrastrutture per le comunicazioni elettroniche, l'energia e l'ambiente. Per iniziative non espressamente vietate dalla legge attinenti all'innovazione tecnologica e alla digitalizzazione, viene data la possibilità di rivolgersi al Ministero dell'innovazione per ottenere rapidamente l'autorizzazione della sperimentazione.

Sul fronte dei controlli, il decreto limita la responsabilità per danno erariale davanti alla Corte dei conti all'ipotesi del dolo, escludendo quella per colpa grave (salvo che nel caso di 'omissioni' nell'agire). Inoltre, viene meglio delimitato il reato di abuso d'ufficio (che si sarebbe potuto abolire).

Passi più coraggiosi sono desiderabili: in particolare, nella conferenza dei servizi per superare i dissensi tra le amministrazioni, in materia di valutazione d'impatto ambientale, nel funzionamento del CIPE, nella riduzione e qualificazione delle stazioni appaltanti.

Comunque vada nell'iter parlamentare, resta che il compito di semplificare l'Italia per il rilancio dell'economia non si ferma qui.

La sfida più grande per modernizzare il Paese e favorire gli investimenti, pubblici e privati, è quella di restituire alla nostra Pubblica Amministrazione la capacità di decidere esercitando la sua discrezionalità amministrativa. La modernizzazione del nostro sistema amministrativo richiede un'azione di governo sistematica e di lunga lena. Occorre riempire di contenuto l'idea, contenuta nel decreto-legge, di un piano 2020-2023 per la

semplificazione amministrativa, in modo da alleggerire i singoli procedimenti nei vari settori, concentrando le responsabilità e riducendo il numero dei soggetti con poteri di veto.

Ciò richiede di ricostruire la capacità amministrativa nello Stato e sul territorio, colmando la vistosa carenza di dirigenti e funzionari dotati di competenze manageriali, tecniche e informatiche, dovuta a decenni di blocco del *turn-over* e circoscrivendo l'intervento della politica nella scelta dei vertici delle amministrazioni e dei dirigenti. L'ampio programma di assunzioni oggi previsto per la pubblica amministrazione deve essere mirato a reclutare personale specializzato con adeguate competenze tecniche e manageriali.

Per disincentivare l'inerzia delle amministrazioni e incentivare il "fare" serve uno specifico impegno dei dirigenti degli uffici e dei vertici delle amministrazioni per dare attuazione alle disposizioni già presenti nell'ordinamento, in particolare tenendo conto dei risultati dell'azione amministrativa ai fini dell'attribuzione degli incarichi dirigenziali e della determinazione delle retribuzioni o dei premi di risultato.

Infine, un capitolo di massima importanza riguarda il sistema dei controlli sull'azione amministrativa, che occorre concentrare sui risultati ex-post, riducendo al minimo i controlli preventivi incentrati sul rispetto delle procedure. In questa prospettiva, il ruolo della Corte dei conti e dell'Anac dovrebbe essere ripensato radicalmente.

In generale, bisogna chiedersi se non sia possibile passare da un approccio basato sulla sfiducia – nel cittadino, nell'impresa, nel funzionario pubblico – a uno basato sulla piena trasparenza e la responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti. Senza questo passaggio culturale, il nodo gordiano della eccessiva burocrazia non verrà mai tagliato.

Il sistema di regolamentazione delle imprese e del mercato del lavoro

Le conseguenze della recessione che sta facendo seguito alla crisi pandemica sono già così profonde da poter essere considerate prive di precedenti. Analogamente, le conseguenze di medio-lungo periodo sono difficili da prevedere. Le manifestazioni più appariscenti della recessione in corso segnalano già, tuttavia, un percorso di profonda riorganizzazione delle attività produttive.

Il primo fenomeno di trasformazione produttiva da valutare riguarda l'impatto asimmetrico della crisi su singoli settori produttivi, alcuni dei quali potrebbero uscire dalla crisi completamente trasformati. Il secondo fenomeno è lo spostamento nel rapporto di impiego capitale-lavoro dovuto alle misure di distanza sociale di cui è tuttora difficile valutare la durata, ma che hanno già modificato radicalmente l'organizzazione del lavoro in quasi tutti gli ambiti produttivi ed accentuato il fenomeno di digitalizzazione dell'economia. Il terzo fattore è la ricomposizione del commercio internazionale: dal 2009 si era fermato l'incremento degli scambi globali a ritmi superiori al tasso di crescita del PIL globale, ma nell'anno in corso si stima che il commercio mondiale sia destinato a calare di ben oltre il 20%, con la prospettiva di recuperare negli anni successivi solo parzialmente la perdita di volume e valore.

Fino al 2020 il modello di crescita europeo era basato sull'esportazione di beni e servizi al di fuori dell'UE. Il solo dimezzamento in volume del surplus di partite correnti dell'UE significherebbe quasi un dimezzamento del tasso di crescita medio annuo europeo dell'ultimo decennio. Per compensare questo gap di domanda e di offerta nell'UE sarebbe sufficiente che l'economia italiana funzionasse al ritmo di piena occupazione dei fattori.

Da questa semplice considerazione si può capire per quale ragione l'UE abbia avuto a cuore il ruolo dell'Italia come percettore di fondi di ricostruzione e resilienza. Dovranno d'altronde essere riviste le tendenze dei decenni precedenti alla formazione di catene globali del valore. Si presenteranno quindi esigenze di accorciamento di tali catene e opportunità di inserimento delle imprese italiane nelle catene europee del valore. Per le imprese italiane, il cui dinamismo stava esaurendosi negli ultimi anni, si tratta di un processo dinamico di riorganizzazione e ammodernamento estremamente esigente.

Per affrontarlo, le imprese dovranno fare i conti con le difficoltà che ne hanno frenato lo sviluppo dimensionale e tecnologico negli ultimi trent'anni. La stessa sfida riguarda le organizzazioni del lavoro. L'Italia è infatti l'unica economia avanzata nella quale si registra una marcata e ostinata discrepanza tra produttività e costo del lavoro con caratteri diversi a seconda dei settori e della distribuzione geografica delle attività e con una persistente divergenza tra Nord e Sud che rischia di aggravarsi ulteriormente. Nel complesso, la produttività del lavoro italiana è ferma e ha perso il passo dei concorrenti. Negli ultimi anni il contributo del capitale alla produttività del lavoro è stato pari a zero e, nelle attività tradizionali, è stato addirittura negativo.

La dinamica della produttività dipende dagli investimenti appropriati, pubblici e privati. La carenza di tali investimenti in Italia dall'inizio degli anni Novanta ha ragioni complesse e molteplici, dalla mancata diffusione presso le piccolissime e piccole imprese dei processi innovativi realizzati dal nucleo delle imprese italiane che è riuscito a collocarsi sulla frontiera tecnologica, alle conseguenze dell'incertezza politica e istituzionale, alla mancata evoluzione del sistema di relazioni industriali. Fatto è che il ritardo accumulato è stato particolarmente forte nelle tecnologie avanzate e nella proprietà intellettuale, la cui natura non collateralizzabile ha reso inadeguata l'erogazione di credito da parte delle banche e ha fatto, così, emergere la debolezza delle fonti non bancarie di finanziamento delle imprese (obbligazioni e azioni). Per compensare queste carenze, è necessario che l'investitore possa fare affidamento su orizzonti di tempo stabili, su minore incertezza del quadro di politica economica, su ampia disponibilità di fonti alternative di finanziamento e, eventualmente, su un meccanismo di garanzia pubblica. Per tutte queste ragioni, l'offerta di finanziamenti e sussidi agli investimenti nel programma pluriennale NG-EU rappresenta un'occasione di valore esistenziale per l'economia italiana.

Tale programma prevede che gli investimenti che devono sostenere la dinamica della produttività del lavoro e la produttività totale dei fattori siano condotti in congiunzione con riforme adeguate a garantirne gli effetti microeconomici. Ovviamente, le riforme che devono accompagnare l'erogazione dei fondi europei devono tener conto della speciale – benché tuttora poco prevedibile – trasformazione dei sistemi produttivi a seguito della recessione post-Coronavirus. In sintesi possiamo fare riferimento a tre interventi:

Un'iniziativa di riforma dell'organizzazione della produzione che garantisca il dinamismo necessario ad accompagnare la necessaria trasformazione dei singoli settori e delle singole imprese del nostro paese e a innalzare la qualità della domanda di lavoro. Il secondo ambito di intervento è un sistema di riqualificazione professionale della forza lavoro in considerazione della necessità di rapido avanzamento tecnologico del sistema produttivo italiano. Questo sistema di assistenza e di formazione deve essere ampiamente sussidiato con risorse pubbliche (anche nella fase di inserimento del lavoratore nell'impresa, sia nella fase di apprendistato, sia in quella di impiego specializzato) e improntato a efficacia e capillarità locale, in modo tale da prevenire l'eventualità che le imprese siano tentate di specializzarsi in lavorazioni a basso valore aggiunto sfruttando il basso costo del lavoro che potrebbe conseguire da una durevole recessione.

Un nuovo sistema di welfare che prevenga la persistenza della disoccupazione che potrebbe aggravarsi fin dai prossimi mesi e che sia in grado di affiancare il sistema di riqualificazione e di convogliare attraverso un sistema di politiche attive del lavoro un'offerta di forza lavoro qualitativamente più elevata verso le nuove occupazioni. Questo richiederebbe una semplificazione e una concentrazione in un unico strumento delle misure di sostegno del mercato del lavoro sia in termini di gestione delle crisi che di riallocazione dei lavoratori.

Ulteriori incentivi dovrebbero riguardare gli investimenti delle imprese in termini di: maggiore capitalizzazione, investimenti in capitale umano tangibile e intangibile (dando più struttura, coerenza e continuità alle misure 4.0). Parallelamente, dovrebbe essere accelerata la spesa per investimenti pubblici nei settori strategici. I fondi "Next Generation – EU" possono accompagnare questa transizione con programmi pubblici di investimento, ma anche con adeguati incentivi di rafforzamento patrimoniale e tecnologico delle piccole imprese in grado di sopravvivere e di aumentare di dimensione.