

Associazione “Verso il 2006”

TAVOLO DI LAVORO SULLA NUOVA PROGRAMMAZIONE

PER UNA NUOVA PROGRAMMAZIONE

Documento sottoscritto da:

Manin Carabba

Laura Pennacchi

Andrea Ricci

Giorgio Ruffolo

Luigi Zanda

e

Associazione “Verso il 2006”

1. PREMESSA

Lo scorso 3 maggio l'Associazione “Verso il 2006” ha organizzato un incontro per discutere idee, riflessioni e spunti per l'elaborazione di un programma di governo per la coalizione di centrosinistra. All'incontro hanno partecipato Laura Pennacchi (Democratici di Sinistra), Luigi Zanda (Margherita), Andrea Ricci (Rifondazione Comunista), Marco Berlinguer (Transform! Italia), Giorgio Ruffolo, Manin Carabba, Marcello Messori, Mauro Gallegati, e altri membri e amici dell'Associazione. L'incontro si è focalizzato sulla nuova programmazione come elemento fondamentale per un'azione di governo in grado di affrontare efficacemente la crisi in cui si dibatte il nostro Paese.

2. RISOLLEVARE L'ITALIA DALLA CRISI: LA NUOVA PROGRAMMAZIONE

Il governo che verrà eletto nel maggio del 2006 si troverà a dover affrontare uno scenario economico e sociale che richiederà una forte capacità di azione e risposta ai problemi che sono venuti maturando negli ultimi 10-15 anni e che sono diventati ormai ineludibili. Essi possono essere riassunti in:

- crisi di credibilità del nostro Paese sullo scenario internazionale
- crisi della modello italiano di sviluppo e perdita di competitività del sistema industriale italiano;
- progressiva precarizzazione dei rapporti di lavoro;
- crescita della povertà nelle fasce più basse della popolazione e impoverimento delle fasce medie;
- aggravamento dei conti pubblici;
- aumento dell'evasione fiscale;
- creazione di nuove rendite monopolistiche e perpetuazione di quelle corporative.

Tali problemi richiedono un forte mutamento della qualità e dell'intensità dell'azione pubblica non solo rispetto al quinquennio berlusconiano, ma più in generale rispetto alle politiche degli anni '90.

Lo snodo fondamentale può essere un diverso approccio al binomio risanamento-crescita.

Un diverso approccio al binomio risanamento-crescita

I governi di centrosinistra degli anni '90 hanno basato la loro azione di politica economica sull'obiettivo di riduzione del debito e di risanamento delle finanze pubbliche attraverso la creazione di un robusto avanzo primario. In tal senso sono stati conseguiti risultati significativi, anche se in alcuni casi (per esempio per quanto riguarda le privatizzazioni non accompagnate da adeguate liberalizzazioni e nuove regolamentazioni) le esigenze di breve periodo hanno talora fatto premio sull'impostazione di una strategia di lungo periodo. Le politiche adottate dal centro-destra (finanza creativa, una tantum, condoni, tagli fiscali ai ricchi finanziati in deficit, ecc.) hanno compromesso il risanamento realizzato dai governi di centrosinistra senza riuscire a rilanciare la crescita e portando, anzi, l'Italia in recessione. Oggi, in un quadro di crescita bassa o addirittura negativa, e di crisi strutturale del sistema industriale italiano, il binomio risanamento-crescita va riproposto in termini rinnovati. L'attenzione va focalizzata sulla crescita e quindi su politiche che possano contribuire a rilanciare il processo di sviluppo del Paese. Per fare ciò occorre impostare una strategia coordinata che agisca sia sul lato della domanda che su quello dell'offerta e che comprenda al suo interno azioni di politica industriale, fiscale e di welfare. Occorre una Nuova Programmazione.

La Nuova Programmazione

La Nuova Programmazione, come qui la si intende, è l'elaborazione di un approccio di politica economica che preveda obiettivi ben definiti, e strategie coerenti per raggiungerli. Essa in sintesi non è altro che la definizione e il perseguimento di scelte chiare e coerenti, a più livelli: scelte di indirizzo della strategia generale di sviluppo del Paese e scelte conseguenti di politica industriale, politica fiscale e politica di welfare. Scelte concrete e realistiche, basate su una chiara percezione dei vincoli di tempo e di risorse che caratterizzano l'azione di governo, ma non per questo prive di ambizione. L'obiettivo prioritario è quello di invertire un processo di declino nel quale l'azione pubblica si limita ormai al tentativo, più o meno fallito, di rispettare i criteri del Patto di Stabilità e di Crescita.

L'idea di Nuova Programmazione che qui sottoponiamo riconosce ai meccanismi di mercato un ruolo importante per lo sviluppo dell'economia, sottolinea e rilancia la necessità e l'importanza dell'azione pubblica nel definire gli obiettivi e le strategie fondamentali di sviluppo del Paese e nell'incentivare il loro perseguimento. Obiettivi che devono essere strettamente integrati con quelli dell'Unione europea, non passivamente, ma operando in modo da rafforzare le capacità decisionali di quest'ultima: perché solo a livello europeo la politica può recuperare la visione la forza e gli strumenti necessari a fronteggiare le sfide della globalizzazione. All'azione pubblica, inoltre, si deve accompagnare la definizione di un quadro di regolamentazione chiaro e ben definito che garantisca il rispetto delle regole da parte di tutti, siano essi soggetti pubblici o privati, e di un meccanismo di governance trasparente per i soggetti a controllo pubblico.

Scelte, regole e politiche chiare e trasparenti per tutti, quindi, al posto del vuoto strategico, delle politiche sconnesse e della tutela di steccati e privilegi monopolistici e corporativi che caratterizzano il quadro attuale.

Le scelte strategiche potranno essere delineate nel DPEF, che, opportunamente rafforzato sia per contenuti che per potere di indirizzo, diverrebbe lo strumento di base della Nuova Programmazione. Sulla falsariga del modello comunitario, esso potrebbe essere trasformato in GOPE, Grandi Orientamenti di Politica Economia, e avere valenza dal 2006 fino al 2010. Il GOPE dovrà indicare i cardini macroeconomici, dispiegare le variabili e le necessità finanziarie (investimenti, contratti, sanità, pensioni, ecc.), programmare le attività di governo e individuare gli obiettivi di sviluppo del sistema industriale. Il controllo e il monitoraggio della sua attuazione verrebbe demandato ad un comitato interministeriale o al consiglio dei ministri.

3. UNA NUOVA STRATEGIA PER AFFRONTARE IL VINCOLO DELLE RISORSE: L'EUROBOND

In Europa

La minore crescita europea, rispetto a quella americana non è dovuta alla eccessiva rigidità dei costi (mercati del lavoro flessibili, eccetera) ma alla insufficienza della domanda interna. E, parallelamente, la maggiore crescita americana non è dovuta alla flessibilità dei costi, ma alla spinta propulsiva della politica fiscale e monetaria.

L'Europa dispone oggi di una leva potente per l'attivazione della domanda interna. La rivalutazione dell'euro rispetto al dollaro costituisce, certamente, un danno immediato per le esportazioni europee, ma anche un formidabile potenziale "attrattore" di capitali esterni.

Bisogna utilizzare questo punto di forza, e reperire risorse finanziarie, necessarie per rilanciare l'Europa, attraverso l'attrazione di quote maggiori del risparmio internazionale.

Il rilancio può avvenire con un "Piano Europeo per lo Sviluppo" (un nuovo "Piano Delors") finanziato attraverso l'emissione di bond europei. Gli Eurobond, appetibili dagli investitori internazionali, anche grazie alla forza dell'Euro, finanzieranno quindi un preciso programma di investimenti europeo volto all'innovazione, alla ricerca, alla formazione permanente, alle grandi reti europee di comunicazione e alle infrastrutture per l'ambiente.

Questo progetto può costituire la premessa per la attivazione di una vera politica macroeconomica europea, monetaria e fiscale, che riscatterebbe l'Europa dalla attuale condizione di totale dipendenza dalla politica economica americana e muoversi verso il conseguimento, per l'euro, di un ruolo di global player.

Il *global coordinator* del Piano potrebbe essere la Banca Europea degli Investimenti.

Il Piano, oltre ad attirare risparmio internazionale, attiverrebbe anche altri capitali privati (di rischio) e capitali finanziari (leverage). Il solo 'effetto annuncio' di un'iniziativa del genere potrebbe contribuire finalmente a scuotere l'Europa dal torpore attuale.

In prospettiva, questo progetto consentirebbe all'Unione di promuovere una nuova intesa per la ricostituzione di un ordine monetario mondiale (una nuova Bretton Woods), ricalcato, questa volta, sulla proposta keynesiana di un sistema multilaterale costruito attorno a una nuova moneta mondiale di riserva.

* * *

In Italia

E' chiaro che l'entità delle risorse da mettere in campo per far ripartire il Paese (un'economia da 1.200 miliardi di euro) non e' dell'ordine dei miliardi di euro, ma delle decine, diverse decine di miliardi di euro l'anno. La proposta del "Piano Europeo per lo Sviluppo", finanziato da obbligazioni europee, risponde a questa esigenza.

L'Italia potrà avere un ruolo di forte promotore e di catalizzatore. In particolare dovrà:

- promuovere l'iniziativa a livello politico
- fare scelte selettive sui settori di ricerca da finanziare, le infrastrutture su cui puntare, i settori produttivi da sviluppare in via prioritaria
- presentare progetti esecutivi, immediatamente attivabili, con il massimo anticipo.

4. UNA NUOVA POLITICA INDUSTRIALE

Il sistema produttivo italiano sta perdendo terreno sui mercati internazionali e si ritrova a subire in misura crescente la concorrenza internazionale sul mercato interno. Tale fenomeno è dovuto da una parte al declino della grande impresa, che si è ormai in massima parte ritirata dai settori più aperti alla concorrenza internazionale per rifugiarsi in quelli relativamente protetti nei quali è possibile godere di rendite di quasi monopolio o comunque dovuti a posizione dominate (telefonia fissa, autostrade, energia), e dall'altra all'arrancare delle piccole e medie imprese operanti nei settori tradizionali del *Made in Italy*. Fa eccezione un gruppo ristretto di medie imprese particolarmente dinamiche operanti sia nei settori tradizionali che in quelli innovativi.

Inoltre il sistema dei servizi alle imprese, ed in particolare il sistema bancario, appare fornire risposte talora inadeguate alle necessità del sistema industriale.

In questo quadro si impone con forza la necessità di una strategia forte e di lungo termine di politica industriale che abbia tre obiettivi fondamentali:

- promuovere un nuovo modello di specializzazione verso settori più innovativi e con più elevato valore aggiunto;
- promuovere la crescita dimensionale delle aziende;
- rilanciare lo sviluppo del Mezzogiorno.

Promuovere un nuovo modello di specializzazione

Tra gli interventi possibili per avviare una politica di modernizzazione del tessuto produttivo vi sono:

- l'identificazione da parte del Governo di settori prioritari di sviluppo per il sistema produttivo italiano (soprattutto settori "trainanti", ovvero in grado di promuovere innovazione e cambiamento anche negli altri settori)
- la definizione di politiche e strumenti a supporto di tali settori;
- l'attuazione di una serie di misure a sostegno della ricerca: aumento dei finanziamenti alla ricerca e individuazione di una missione chiara e univoca delle strutture pubbliche di ricerca
- l'attuazione di una serie di misure a sostegno dell'innovazione:
 - una nuova disciplina dei rapporti tra università e privati, degli spin-off, dello sfruttamento dei brevetti;
 - la riforma dei distretti industriali: sportelli unici, centri per la ricerca applicata
 - il potenziamento dei rapporti tra i distretti, le università e i centri di ricerca;
 - la promozione degli investimenti privati nel capitale di imprese innovative.

In particolare, l'azione del governo potrebbe puntare sulla filiera energetico-ambientale, con gli obiettivi di:

- ridurre l'impatto ambientale della produzione e del consumo dati i fenomeni preoccupanti di inquinamento dell'aria e dell'acqua e i problemi di smaltimento dei rifiuti specialmente nel Mezzogiorno;
- ridurre la dipendenza dai combustibili fossili attraverso le fonti alternative (solare, eolica, biomassa), i veicoli alternativi (a biocombustibile, idrogeno, elettrici) e lo sfruttamento energetico dei rifiuti non riciclabili;
- promuovere i prodotti tipici del Made in Italy (agroalimentare, impiantistica e meccanica strumentale);
- rilanciare l'agricoltura sul piano energetico (biomasse, biocombustibili)
- promuovere nuove ricerche, nuove produzioni e nuovi servizi nella filiera energetico-ambientale per sviluppare know-how di base e per creare nuove opportunità per le nostre imprese in questi settori;

Tale politica potrebbe essere perseguita sia sul lato della domanda che dell'offerta.

Sul lato della domanda attraverso l'acquisto di nuove tecnologie e prodotti da parte delle amministrazioni pubbliche locali e centrali e attraverso la detassazione di prodotti innovativi; sul lato dell'offerta attraverso il sistema delle università, dei centri di ricerca, delle grandi imprese pubbliche, cui potrebbe essere demandato il compito di effettuare investimenti in ricerca e sviluppo, realizzare impianti innovativi e nuovi prodotti, attivando anche l'indotto di PMI.

Promuovere la crescita dimensionale delle imprese

Un'efficace strategia di politica industriale dovrebbe inoltre puntare a promuovere la crescita dimensionale delle imprese e la riforma della base produttiva attraverso politiche volte a:

- indurre una maggiore apertura del sistema bancario alle PMI (caratterizzate in genere da un maggiore tasso di solvibilità rispetto alle grandi aziende)
- liberalizzare i settori che forniscono servizi alle imprese;
- promuovere l'ingresso di investitori esterni;
- sviluppare politiche di supporto all'internazionalizzazione;
- l'introdurre agevolazioni fiscali e finanziarie per:
 - l'innovazione tecnologica e organizzativa,
 - lo sviluppo del capitale intellettuale e della conoscenza,
 - la formazione continua dei lavoratori (manager inclusi),
 - la diffusione di tecniche manageriali consolidate (largamente utilizzate con successo dalle grandi imprese e assenti dalle piccole) per l'innovazione di processo e di prodotto,
 - l'assunzione di figure direttive in grado di sostenere la visione imprenditoriale dei proprietari.

Rilanciare lo sviluppo del Mezzogiorno

La nuova politica industriale non potrà prescindere dal problema del Mezzogiorno, oggi colpito in misura maggiore rispetto al resto del Paese dalla crisi economica e, nonostante tutti i proclami di segno contrario, sempre più trascurato dalla politica di governo. La strategia e le politiche sopra descritte dovranno quindi essere completate da una strategia di rilancio dello sviluppo del Mezzogiorno tesa soprattutto a migliorarne il cosiddetto *business environment* che preveda:

- il rinvio del progetto del Ponte di Messina a favore di opere infrastrutturali più urgenti: sistema viario, ferroviario e portuale; sistema idrico.
- lo sviluppo di una politica di collegamenti con l'area Mediterranea, Balcanica e del Far East (traffico proveniente dal canale di Suez diretto in Europa);
- la lotta alla criminalità organizzata;
- la riduzione dei differenziali di costo per le imprese (tassi passivi bancari, energia, trasporti e logistica, ...). Per i differenziali di tassi passivi: sostegno all'accesso al credito e meccanismi di garanzia per le PMI.
- la realizzazione di progetti pubblici ad elevato contenuto tecnologico nella filiera energetico-ambientale: settore rifiuti, settore energie alternative.
- lo sviluppo dell'industria del turismo attraverso la valorizzazione del patrimonio culturale, con incentivi ad investimenti per:
 - potenziare l'offerta di servizi turistico-culturali
 - migliorare la qualità dei servizi,
 - estendere la stagione di afflusso turistico e aumentare il numero medio di giorni di permanenza,
 - potenziare l'indotto di servizi, erogati da PMI locali, artigiani, ...

5. UNA NUOVA "GOVERNANCE" DELL'IMPRESA PUBBLICA

La governance dell'impresa pubblica dovrà essere ispirata ai principi:

- della trasparenza,
- dell'indirizzo verso investimenti strategici per il Paese,
- del coordinamento tra le politiche delle aziende pubbliche che agiscono in stesse filiere produttive.

Il processo avviato, interrotto, ripreso, delle privatizzazioni e liberalizzazioni (due termini di riferimento che non procedono, a loro volta, in parallelo) ha generato, per via del mutamento della natura dei soggetti gestori (e, da ultimo, per effetto della finanza creativa) un campo di imprese a partecipazione statale di notevole rilevanza economica. Le regole, gli indirizzi, i programmi di questo sistema di imprese in mano pubblica (e l'analisi, in questa sede, si limita allo stato centrale) non appaiono trasparenti. E' complesso l'intreccio fra poteri di regolazione delle autorità e poteri di indirizzo dei ministeri; è molto invasivo e determinante il potere del Tesoro azionista; è incerto il confine (nel caso di società con il Tesoro socio unico o di maggioranza o di controllo) fra effettive responsabilità degli organi di amministrazione e "decisionismo" della assemblea monocraticamente dominata dal Tesoro.

Una ipotesi ricostruttiva del sistema di "governance" del nuovo settore delle partecipazioni statali deve affrontare tre ordini di temi:

- le attribuzioni delle Autorità indipendenti, di regolazione e controllo;
- i poteri di indirizzo e programmazione del CIPE e dei Ministeri;
- i poteri dello Stato azionista, oggi concentrati nel Tesoro (Ministero dell'Economia).

L'attenzione prioritaria riguarda i poteri di regolazione e controllo, con riferimento alla disciplina europea ed alla disciplina e alla organizzazione statale.

In primo luogo nei settori dei servizi di interesse economico generale dell'energia e delle comunicazioni, devono essere rafforzati i poteri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nel loro intreccio con quelli delle Autorità con competenze settoriali. Il problema della governance si estende, infatti, anche ai problemi della gestione e del corretto funzionamento di alcuni grandi servizi di importanza strategica ai fini dello sviluppo, ma ancora in un regime di monopolio o di forte dominanza.

Il riordino dei poteri di direzione strategica del governo può impennarsi sui poteri di indirizzo generale del CIPE, da dotare di adeguate strutture di istruttoria tecnico-economica, e su una nuova e chiara attribuzione di competenze al Ministero delle Attività Produttive, chiamato a definire strategie e politiche di investimento omogenee ad un disegno complessivo di politica industriale.

Una nuova governance per l'impresa permetterebbe di rilanciare il ruolo dell'impresa pubblica (in particolare nel Mezzogiorno) come catalizzatore di sviluppo di nuovi settori industriali, quelli a più alta intensità di innovazione e di conoscenza, dove c'è maggiore necessità di investimenti ingenti con tempi di rientro medio-lunghi.

6. NUOVE POLITICHE FISCALI E DI WELFARE

Accanto alla politica industriale, tesa a rilanciare lo sviluppo del Paese, il prossimo governo dovrà affrontare con forza il problema del progressivo impoverimento delle fasce più deboli della società e il fenomeno della nuova povertà che colpisce in misura crescente le categorie più deboli del ceto medio: giovani, donne e famiglie monoreddito. Tale problema dovrà essere affrontato sia attraverso la politica del welfare che attraverso quella fiscale. Quest'ultima, inoltre, dovrà essere funzionale anche agli obiettivi di crescita e di risanamento dei conti pubblici.

La politica di welfare

Tra le priorità del prossimo governo vi dovrà essere quella avviare una politica di welfare che affronti con forza due problemi: la precarizzazione dei rapporti di lavoro e la crescita della povertà.

Tale politica dovrà in particolare avere come target prioritario i giovani, le donne e le famiglie, le categorie oggi più a rischio povertà o già direttamente colpite dalla nuova povertà, e dovrà focalizzarsi sull'erogazione di servizi più che sull'erogazione di sostegni monetari diretti, sulla progressiva personalizzazione dei servizi forniti e sulla realizzazione di politiche attive di welfare che dovrà essere universale e selettivo. Punti fondamentali di tale politica dovranno essere:

- il sistema di ammortizzatori sociali;
- la sanità e i servizi territoriali ai cittadini (tra cui i servizi alle neomadri lavoratrici, gli asili nido, ...). Oggi sanità e servizi territoriali sono sottofinanziati rispetto alla media europea;
- la differenziazione delle tariffe in base al reddito.

La politica fiscale

La politica fiscale deve essere indirizzata a tre obiettivi: il primo, e forse il più importante, è quello redistributivo e di sostegno alle fasce più deboli; il secondo è quello della crescita; il terzo è quello del risanamento. In questo quadro politiche di riduzione fiscale generalizzata non appaiono né desiderabili né efficaci, mentre lo sono interventi selettivi di riduzione a cui possono accompagnarsi anche eventuali aumenti su particolari categorie di contribuenti o di prodotti. In particolare l'azione di politica fiscale dovrebbe comprendere:

- sostegno alle fasce più deboli;
- riduzione del cuneo fiscale;
- ri-equilibrio tra tassazione dei redditi da lavoro e degli investimenti finanziari
- lotta all'evasione fiscale;
- trasparenza e razionalizzazione del sistema fiscale;
- eventuale reintroduzione della tassa di successione;
- eventuale inasprimento dell'imposizione sulle fasce di reddito più elevate;
- ridefinizione del sistema di incentivi alle imprese a favore di meccanismi più selettivi, ma automatici.