

CAPITOLO 1

INTRODUZIONE. PER UNA CRESCITA INCLUSIVA: ANALISI E PROPOSTE

di *Paolo Guerrieri*

Questo volume contiene una raccolta di saggi dedicati a una riflessione sui temi della crescita, della produttività, delle disuguaglianze e della inclusione sociale. La scelta di analizzare insieme questi diversi aspetti dell'economia e della società dipende dalla convinzione, sempre più diffusa tra gli studiosi, che esistano tra questi fenomeni importanti relazioni che, peraltro, sono anche diverse da quelle trattate usualmente nella letteratura tradizionale.

Innanzitutto, la relazione tra crescita e disuguaglianze economiche è di fatto assai più complessa di quanto non venga frequentemente rappresentata e può andare in entrambe le direzioni. La tesi tradizionale suggerisce da tempo che le disuguaglianze dei redditi e gli elevati compensi riservati a coloro che lavorano e investono rappresentino gli incentivi necessari per alimentare l'innovazione, l'offerta di lavoro, l'accumulazione di capitale umano e, quindi, la crescita e la produttività. Inoltre, si è sempre ritenuto che la crescita e l'aumento della produttività e, con essa, l'aumento dei redditi e dell'occupazione, rappresentino condizioni necessarie per migliorare anche le condizioni di coloro che vivono ai margini del sistema economico, per farli uscire da situazioni di povertà, soprattutto quella di tipo assoluto. Questa è la sequenza tradizionalmente più utilizzata negli schemi di politica economica. Si parte da stimoli all'aumento e

miglioramento della produttività che, allorché si traducono in maggiore crescita, consentono la produzione di nuove risorse. Quest'ultime, poi, affluiscono, o spontaneamente attraverso le forze di mercato, o discrezionalmente mediante politiche redistributive e sociali, verso un più ampio numero di cittadini così da generare maggiore inclusione e coesione sociale. In questo modo anche i gruppi più disagiati sarebbero nella condizione di condividere, almeno parzialmente, i frutti dell'aumento delle risorse e della crescita e, in ogni caso, sarebbero avvantaggiati dal miglioramento delle finanze pubbliche (favorite dalla crescita), in grado di rendere agevole il finanziamento di un welfare più generoso e inclusivo.

Negli ultimi due decenni, con la costante crescita delle disuguaglianze, si è sviluppata una letteratura che ha sostenuto un'altra tesi, di natura quasi opposta: le disuguaglianze crescenti, nel superare una certa soglia, possono trasformarsi in un ostacolo a una elevata e stabile dinamica di crescita, mentre un maggior grado di uguaglianza e coesione sociale può rappresentare la condizione dell'economia per realizzare un maggiore sviluppo (Ostry et al., 2019). Le ragioni di una relazione di questo tipo si trovano, innanzi tutto, nelle stesse argomentazioni sviluppate dagli studiosi di scienze sociali e, cioè, che le disuguaglianze creano malcontento diffuso, forte domanda di protezione e proteste nei confronti delle classi dirigenti. Quando questo "stress" sociale raggiunge livelli relativamente elevati, si creano condizioni di incertezza che si proiettano sul futuro e finiscono per incidere negativamente sulle decisioni a medio e lungo termine degli operatori economici. Anche fattori prettamente economici, tuttavia, sono stati portati a sostegno di questa tesi. Basti far riferimento al ruolo dell'accumulazione di capitale umano nel processo di crescita. Essa verrebbe in qualche misura penalizzata, a livello d'intero sistema economico, se una porzione importante della popolazione vedesse peggiorare le proprie condizioni finanziarie così da non poter sostenere l'educazione e la formazione dei propri giovani, senza poter ricevere dal welfare pubblico gli aiuti necessari per sopperire alle carenze di risorse proprie. Infine, va considerato che i poveri spendono, in proporzione al reddito, più dei ricchi, dal momento che questi ultimi si

possono permettere una propensione al risparmio più elevata. Se la distribuzione del reddito si modifica in favore dei ceti più ricchi, che risparmiano di più, viene penalizzata la domanda e, con essa, la crescita dell'economia.

Può non esistere dunque alcun *trade-off* come si è pensato in passato, dal momento che uguaglianza e crescita possono migliorare contemporaneamente. La sequenza tradizionale può essere modificata. In questa nuova prospettiva, le misure per stimolare la produttività e la crescita vanno attentamente valutate e selezionate anche in base al loro impatto su disuguaglianze e coesione sociale. Allo stesso tempo, unitamente alle misure per rilanciare innovazione e crescita, servono politiche redistributive e sociali che favoriscano una maggiore inclusione sociale e facciano sì che tutti i cittadini possano godere dei frutti dello sviluppo. Ne segue che i grandi obiettivi di produttività, crescita e inclusione sociale più che attraverso una sequenza causa-effetto debbano essere meglio perseguiti in una logica di interazione e retroazione e/o azione bidirezionale.

Si può ritenere che questo secondo approccio, oltre a essere più utile per interpretare la nascita e lo sviluppo di movimenti e manifestazioni di protesta e contestazione che hanno interessato in questi anni un po' ovunque tutti i maggiori paesi, possa anche avere una interessante applicazione al caso italiano. La considerazione di partenza è che il nostro paese ha manifestato nel passato, più o meno recente, una sensibile riduzione del tasso di crescita, una lunga stasi della produttività e un aumento della povertà assoluta come mai si era verificato in passato. Sorge quindi spontaneo chiedersi se tra questi fenomeni non vi sia una interazione e, in caso affermativo, di quale tipo essa sia.

I saggi contenuti in questo volume intendono dare una prima serie di risposte a tale interrogativo e vogliono gettare le basi per avviare una discussione che aiuti a formulare delle proposte di *policy*. Finalità di questa introduzione è fornire una chiave di lettura e una cornice entro cui collocare i contributi raccolti nel volume. Dal momento che tra i molteplici fattori alla base della deludente performance dell'economia italiana negli ultimi due decenni si annidano – almeno in parte – fattori di cambiamento e trasformazione a livello globale comuni a

tutti i paesi avanzati, nella prima parte di questo capitolo introduttivo viene presentata una ricostruzione della relazione tra produttività, crescita e diseguaglianze così come sviluppatasi nell'evoluzione dell'economia mondiale a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso; a seguire una rassegna delle politiche sperimentate più di recente nei maggiori paesi per cercare di attivare una positiva interazione tra crescita e coesione sociale, con particolare riguardo a quegli aspetti che possono essere di maggior rilievo per il caso italiano. I modesti risultati della nostra economia, tuttavia, sono legati in misura predominante a mali e problemi strutturali di carattere domestico, che affliggono da tempo il nostro paese. Nella seconda parte di questa introduzione vengono così analizzati la stasi della produttività e la bassa crescita del nostro paese, collegandole agli aumenti delle disuguaglianze e della povertà manifestatisi in Italia in questi ultimi due decenni, anche in un confronto comparato con altre realtà nazionali. Successivamente, sulla base dei contributi al volume, vengono indicate alcune misure e politiche da mettere in atto per aumentare il potenziale di crescita del nostro paese e rendere quest'ultima maggiormente inclusiva rispetto al passato. Particolare attenzione viene rivolta alle più gravi lacune dei nostri sistemi di sanità, scuola, formazione, università, politiche del lavoro e di contrasto alla povertà, nonché alle riforme più urgenti da mettere in atto in queste aree per rendere il nostro welfare più efficiente e inclusivo.

A. CRESCITA E DISUGUAGLIANZE NEL CONTESTO GLOBALE

1. Tecnologie, imprese, lavoro: la grande trasformazione

La globalizzazione e le nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione (ICT) sono i due grandi motori che hanno innescato l'ampia trasformazione produttiva che, a partire dalla fine degli anni Ottanta, ha radicalmente modificato il

modo di produrre nonché la tipologia di beni prodotti a livello mondiale (Dicken, 2007). Il nuovo paradigma tecnologico-produttivo, denominato in vari modi e incentrato sull'impatto delle tecnologie ICT (Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione) estesosi in senso "orizzontale" a larga parte delle industrie e dei servizi, ha reso più mutevole e complesso il contesto nel quale operano le imprese, favorendo l'espansione di alcuni comparti e la scomparsa di altri (Guerrieri e Padoan, 2007)¹. Si è aperta una nuova fase di transizione che durerà certamente a lungo e sarà imperniata su digitalizzazione, genomica, nanotecnologie e intelligenza artificiale, sempre più il cuore, quest'ultima, di tutte le trasformazioni in corso.

E i cambiamenti non si sono fermati all'interno dei cancelli dell'impresa, ma hanno richiesto l'organizzazione di reti di imprese in grado di interagire tra loro nei tempi di produzione, fornitura di componenti, vendita, progettazione. Queste nuove modalità di produzione hanno dato luogo a una crescente frammentazione internazionale della produzione e alla formazione di catene globali del valore (GVC), spingendo le imprese a "spacchettare" e delocalizzare comparti e fasi produttive in alcune economie emergenti, in particolare nei paesi dell'Asia del Pacifico e, soprattutto, in Cina (Baldwin, 2016). Allo stesso tempo le modalità di partecipazione a queste GVC hanno contribuito sempre più a determinare la capacità competitiva delle imprese e, di riflesso, delle rispettive economie (Guerrieri e Vergara Caffarelli, 2013).

Anche il funzionamento dei mercati del lavoro ha subito grandi trasformazioni nei paesi avanzati con la formazione di vaste e profonde segmentazioni della forza lavoro: sia tra lavoratori qualificati e non qualificati, sia tra lavoratori addetti a mansioni non di routine e quelli addetti a mansioni ripetitive e codificabili, quest'ultimi più facilmente sostituibili dalle macchine (Moretti, 2013). Si sono così modificati composizione e meccanismi di determinazione dell'occupazione e dei salari, anche per le rinnovate esigenze di flessibilità delle imprese che operavano in mercati globalizzati e soggetti a volatilità. Al pari di quanto avvenuto in passato, il progresso tecnologico ha distrutto posti di lavoro ma ha creato anche nuove occupazioni: alcune a più alta qualifica e molte altre a basso contenuto pro-

fessionale, come diremo più avanti. Di qui una polarizzazione crescente tra (pochi) lavori a alta qualifica e molto ben remunerati, da un lato, e la massa di lavori a più basso livello di istruzione e con remunerazioni stagnanti, dall'altro. Tendenza quest'ultima che ha fatto emergere nell'area più sviluppata nuove povertà e esclusioni sociali, anche attraverso il forte incremento dei lavori e lavoratori poveri, i cosiddetti *working poor*.

Tutto ciò ha generato profonde modifiche nella divisione internazionale del lavoro e nelle specializzazioni produttive. Nuovi rapporti di forza tra i paesi emergenti, in primo luogo la Cina, e i paesi dell'area avanzata, ovvero Stati Uniti ed Europa, hanno favorito l'affermazione dell'economia mondiale multipolare. Un sistema economico basato su tre grandi poli (Nord America, Europa e Cina-Asia del Pacifico) ha sostituito l'economia bipolare, imperniata su Stati Uniti e Europa, che aveva caratterizzato i primi quattro decenni del secondo dopoguerra. E si è determinata una relativa convergenza nei percorsi di sviluppo tra paesi avanzati ed emergenti, grazie allo spettacolare sviluppo produttivo della Cina e dei paesi dell'Asia del Pacifico. Il contributo alla crescita mondiale delle economie emergenti è passato da meno del 30 per cento negli anni Settanta a più del 70 per cento nell'ultimo decennio. Di qui, una conseguente forte diminuzione delle diseguaglianze a livello globale, tra paesi avanzati e emergenti. È un fenomeno da sottolineare perché di straordinario significato, che ha comportato per la prima volta nella storia la riduzione della povertà per circa un miliardo di persone, unitamente a un raddoppio del ceto medio dei paesi emergenti a partire dalla fine degli anni Ottanta.

La globalizzazione e il nuovo paradigma tecnologico hanno contribuito a sostenere una elevata crescita globale fino alla Grande crisi del 2008-2009, mentre nell'ultimo decennio (2009-2018) la dinamica di espansione ha registrato un significativo ridimensionamento un po' ovunque nell'area avanzata. I tassi medi di crescita sono scesi intorno all'1,4%, molto lontani da quel 2% annuo che aveva caratterizzato la dinamica globale di sviluppo nei decenni precedenti la crisi (IMF, 2018). La ripresa nell'area avanzata ha seguito un *pattern* di crescita relativamente tradizionale, in quanto imperniato in misura predominante sulla

disponibilità di liquidità alimentata dalle politiche monetarie eterodosse e fortemente espansive (il famoso *Quantitative Easing*) adottate dalle Banche centrali di tutti i paesi più avanzati e sull'elevata leva degli intermediari finanziari. Per dirla in breve, si è seguito un tradizionale modello di crescita, simile a quello che ha portato in passato alla Grande crisi del 2008-2009, con i ben noti squilibri e distorsioni, pur se con qualche difesa in più sul piano della regolamentazione dei mercati finanziari.

2. L'incremento delle disuguaglianze e gli effetti sull'economia

L'abbassamento della crescita media dei paesi avanzati nell'ultimo decennio è legato a una molteplicità di fattori, ma un ruolo predominante secondo alcuni va attribuito, dal lato dell'offerta, al rallentamento della produttività – in particolare la produttività totale dei fattori – che si è determinato nella maggior parte dei paesi avanzati (Jones, 2017)². Esso è legato, a sua volta, a una serie di problemi strutturali comuni ai paesi più sviluppati, come: il progressivo invecchiamento della popolazione, il peso eccessivo del debito pubblico e privato, la diminuita elasticità al reddito del commercio internazionale, la competizione dei paesi emergenti e le crescenti disuguaglianze, le caratteristiche delle nuove tecnologie (Gordon, 2012), su cui avremo modo di tornare.

Se si guarda al lato della domanda, come fanno altri (Benigno e Fornaro, 2018), un ruolo negativo di particolare rilievo nella diminuzione della dinamica di espansione globale viene assegnato all'anemica evoluzione degli investimenti fissi lordi e, in particolare, degli investimenti pubblici, che hanno subito in questi ultimi dieci anni un forte rallentamento in tutta l'area avanzata e soprattutto in Europa (vedi i contributi di Boitani e di Reviglio e Bruno nel volume). Assai più intenso di quanto verificatosi in altre fasi cicliche del passato. Soprattutto gli investimenti in infrastrutture materiali, di particolare importanza in quanto agiscono su entrambi i fronti, quello della domanda di beni e servizi e l'altro dell'offerta produttiva.

La crescita dell'ultimo decennio oltre che lenta è andata a beneficio di pochi, con un forte incremento delle disuguaglianze nell'area avanzata (Ocse, 2014). Mentre nei paesi emergenti cresceva il reddito medio pro-capite – come si è detto –, nell'area più avanzata l'impatto della globalizzazione e delle nuove tecnologie determinava un aumento delle disuguaglianze e dei livelli di povertà, pur se con dinamiche differenziate da paese a paese. I dati sono alquanto evidenti e allarmanti: tra il 1980 e il 2016, l'1 per cento più ricco negli Stati Uniti, in Canada e in Europa ha conquistato il 28 per cento dell'intero incremento del reddito reale verificatosi in quel periodo, mentre al 50 per cento dei ceti meno abbienti è toccato solo il 9 per cento di quello stesso incremento (Stiglitz, 2011). Anche la dinamica di crescita dei salari, pur in presenza di una disoccupazione in diminuzione, è rimasta particolarmente modesta ed è pressoché scomparso il tradizionale *trade-off* tra disoccupazione, salari e inflazione. Tanto da spingere molti autorevoli osservatori, tra cui il Fondo Monetario Internazionale, ad auspicare, ad esempio negli Stati Uniti, il rilancio e il rafforzamento delle organizzazioni sindacali, del tutto marginalizzate in questi ultimi decenni.

E proprio negli Stati Uniti l'incremento delle disuguaglianze si è manifestato con particolare intensità a partire dagli anni Ottanta³. A beneficiarne è stato un gruppo assai ristretto di cittadini americani, appartenente all'1 per cento più ricco della popolazione, che riceve oggi circa il 20 per cento del reddito nazionale rispetto a meno dell'8 per cento negli anni Settanta (Milanovic, 2017). Mentre la maggior parte dei lavoratori americani ha visto ristagnare i propri salari – se corretti per gli effetti dell'inflazione – con un trend in corso ormai da oltre trent'anni.

Questa forte sperequazione dei redditi americani ha contribuito a generare – come dimostrato da diversi studi – un crescente divario fra crescita della capacità produttiva (offerta) e incremento degli stessi redditi (domanda). Questo perché, se i redditi più bassi crescono meno dei redditi più alti, la propensione media al consumo diminuisce, dato che è più alto nelle classi di reddito basse e medio-basse. Un vuoto di domanda che negli Stati Uniti è stata colmato per molti anni dal massiccio

aumento dell'indebitamento privato e degli strumenti della finanza creativa, fino all'esplosione della Grande crisi nel 2008-2009. In questo modo la crescente disuguaglianza ha cessato di essere solo un problema di equità e giustizia sociale, di per sé assai rilevante, per divenire anche un problema di efficienza economica, che è destinato a incidere in tempi più o meno lunghi sulla capacità di crescita di un paese.

Nel caso dell'Europa, l'incremento delle disuguaglianze ha mostrato tendenze in media meno pronunciate che negli Stati Uniti, pur con forti disparità tra paesi. In particolare, mentre l'insieme del Nord Europa ha sostanzialmente mantenuto livelli stabili, i paesi del sud – tra cui l'Italia – registravano aumenti significativi, sotto diverse forme (Darvas, 2016). Va aggiunto che nei paesi del nord europeo – soprattutto in quelli Scandinavi come la Finlandia e la Danimarca – livelli di disuguaglianza relativamente bassi si sono associati a tassi relativamente elevati di mobilità sociale. Un fenomeno di segno opposto si è verificato nei paesi del Sud Europa (compresa l'Italia), con più elevati livelli di disuguaglianza dei redditi associati a diminuiti tassi di mobilità sociale (intergenerazionale).

Va infine ricordato che nel caso dell'Europa – e in particolare dell'Eurozona – un contesto socio-economico già fragile è stato inasprito dal prolungato periodo di crisi economica degli ultimi anni, con ben due fasi recessive in meno di quattro anni (nel 2009 e nel 2012-2013). I forti aumenti della disoccupazione e del disagio sociale che ne sono conseguiti hanno riportato prepotentemente all'attenzione dell'opinione pubblica e delle istituzioni politiche i temi della povertà e dell'esclusione sociale.

3. I fattori determinanti

Vi sono naturalmente molteplici fattori alla base di quest'aumento delle disuguaglianze nei paesi avanzati. Tra questi, certamente le grandi trasformazioni economiche e produttive a cui abbiamo prima accennato. A partire dalla globalizzazione, che ha imposto costi di aggiustamento all'impetuosa ascesa dei paesi emergenti – in particolare della Cina – che sono stati distribuiti

asimmetricamente nelle società avanzate e sono stati caricati per lo più sulle spalle dei ceti medi e di quelli più poveri.

Ancora, la delocalizzazione dei processi produttivi nell'area emergente ha finito per penalizzare, in termini di minori occupazioni e salari, i lavoratori poco qualificati negli Stati Uniti e in Europa. Le importazioni cinesi, ad esempio, nel periodo che va dal 1999 al 2011 avrebbero inflitto all'economia americana, secondo alcuni autori, una perdita di occupazione complessiva, diretta e indiretta, pari a circa 2-2,4 milioni di posti di lavoro autori (Acemoglu et al., 2016).

Un contributo altrettanto significativo all'aumento delle disuguaglianze è venuto dalle nuove tecnologie. La diffusione della robotizzazione e delle tecnologie digitali ha spinto verso un'automazione quasi integrale di molte produzioni manifatturiere con un'ampia sostituzione del lavoro meno qualificato e nelle sue mansioni più di routine. Ha preso corpo allo stesso tempo una profonda segmentazione della forza lavoro, come si è già detto, con aumenti di posti di lavoro spalmati tra élite altamente qualificata e un ampio strato di lavoratori meno istruiti e poco remunerati, a spese dei lavori con competenze di medio livello.

Com'è noto la relazione fra cambiamento tecnologico e occupazione è un tema molto discusso dall'analisi economica e tutt'altro che scontata. L'attesa di molti, tuttavia, è che la prevista accresciuta diffusione dell'intelligenza artificiale e delle altre più avanzate tecnologie digitali favorirà ancor più tali fenomeni di sostituzione dell'occupazione. Secondo recenti lavori dell'Ocse (Nedelkoska e Quintini, 2018), circa il 14% del totale di posti di lavoro presenti oggi nell'area industrializzata, in particolare occupazioni a bassa qualifica della forza lavoro e/o con mansioni di routine concentrate nel manifatturiero e nei servizi, presenterebbero elevati rischi di automazione. Minori rischi di sostituzione, viceversa, corrono quelle attività che richiedono più elevata istruzione e qualifiche professionali, unitamente a quelle associate a operazioni più complesse, non di routine e difficilmente codificabili. Naturalmente, si tratta di stime da considerare con cautela tenuto conto della intrinseca difficoltà a prevedere futuri livelli e composizione dell'occupazione.

In ultimo, la travolgente finanziarizzazione dell'economia in questi ultimi decenni nel generare mercati finanziari sempre più aperti e interdipendenti a livello mondiale, caratterizzati da forte mobilità dei capitali, ha favorito in molti paesi una maggiore concentrazione del reddito e della ricchezza in poche mani. Alcune autorevoli conferme sono venute da una serie di ricerche e analisi recenti del Fondo monetario internazionale (Ostry, 2019).

L'aumento delle disuguaglianze, tuttavia, non è stato solo il portato inevitabile delle grandi trasformazioni economiche e produttive prima accennate. Un ruolo davvero rilevante è stato svolto dalle scelte di politica economica adottate dai vari paesi avanzati per fronteggiarle. Anche perché, va ricordato, non esiste un inevitabile trend strutturale dietro gli andamenti nel tempo delle disuguaglianze. Lo aveva sostenuto autorevolmente il Premio Nobel per l'economia Simon Kuznets, definendo la crescita della disuguaglianza come il portato inevitabile delle fasi iniziali di sviluppo di un paese. Poi, gli stadi più avanzati del processo di sviluppo avrebbero contribuito gradualmente a ridurre le disuguaglianze, spingendo infine verso una maggiore equità. Un'ipotesi suggestiva e rassicurante, quest'ultima, ma che non ha retto di fronte all'evidenza resasi disponibile. Essa è stata così rivisitata più di recente da molte ricerche, tra cui l'autorevole contributo di Branko Milanovic, uno dei massimi studiosi della disuguaglianza globale, accanto a Deaton, Lindert, Piketty e Atkinson, recentemente scomparso.

Milanovic (2017) ha dimostrato la natura ciclica della disuguaglianza, che tende a crescere in determinate fasi storiche per poi decrescere e riprendere successivamente a salire, in un moto apparentemente senza fine. Nell'era preindustriale, secondo Milanovic, queste onde erano governate da dinamiche malthusiane (demografiche). La disuguaglianza aumentava con la crescita demografica ed economica, poi si contraeva per effetto di guerre e carestie, che decimavano la popolazione e riportavano l'economia a livelli di sussistenza. Rispetto al passato, le disuguaglianze di oggi hanno poco a che vedere con la demografia. Esse sono principalmente l'effetto di tecnologia e globalizzazione, i cambiamenti di grande portata prima ricordati. Ma al-

trentanta importanza rivestono gli interventi e le politiche economiche che li accompagnano e fronteggiano. Proprio alla luce di quanto avvenuto in questi ultimi tre decenni, come sostenuto con forza da Atkinson (2015).

4. La crescita “esclusiva”

Va ricordato innanzitutto che molti degli interventi e scelte di politica economica, adottati nei tre decenni che hanno preceduto la Grande crisi del 2008-2009, sono stati giustificati sul piano teorico e pratico nell’ambito del paradigma neoliberista allora dominante, come dei *trade-off* inevitabili e/o necessità da accettare, per quanto spiacevoli sul piano sociale, in quanto ritenuti in grado di favorire più elevate dinamiche di crescita e occupazione. Tanto più – si sosteneva – che la conseguente accresciuta dinamica di crescita avrebbe poi avvantaggiato tutti, anche i lavoratori e le classi più povere, attraverso gli effetti cosiddetti di percolazione dell’economia (*trickle-down growth or economics*)⁴. Anche le disuguaglianze di reddito sono state a lungo giustificate in quanto funzionali al sostegno della crescita, quale fonte di maggiori incentivi sia per il binomio risparmi-investimenti che per quello innovazione-imprenditorialità.

Per molti anni si è avuta, così, piena fiducia nella crescita economica come fonte di maggiori redditi e migliori condizioni di vita per tutti. Sull’onda di questo ottimismo anche la globalizzazione, per molti aspetti un fenomeno inevitabile, è stata affrontata senza efficaci strategie di politica economica e con strumenti inadeguati, confidando pienamente nell’azione e influenza delle forze di mercato e, in particolare, della finanza globale.

È stata poi la Grande crisi del 2008-2009 e il decennio successivo a incaricarsi di demolire alla radice tali facili ottimismo. È emerso, tra l’altro, come l’incremento delle disuguaglianze sia stato l’effetto di scelte e misure di politica economica che non erano affatto ineluttabili, ma che si sarebbero potute evitare. Sono in molti oggi a riconoscerlo, pur se tardivamente.

Il fatto è che queste scelte hanno poi portato a una crescita nel complesso modesta e dai caratteri esclusivi, perché a benefi-

cio di pochi, con una progressiva emarginazione di ampi settori del ceto medio. Un elevatissimo numero di lavori per lo più appannaggio dei ceti medi è in effetti scomparso, unitamente al ristagno dei redditi mediani e alla crescente polarizzazione dei posti di lavoro e dei redditi. Fenomeni quest'ultimi più evidenti in un paese di frontiera come gli Stati Uniti, ma presenti anche in paesi a crescita relativamente modesta. Allo stesso tempo, come vedremo, mentre le politiche sociali e di redistribuzione hanno contribuito nei paesi del Nord Europa a mitigare e stabilizzare le disuguaglianze in termini di redditi netti, il contrario è avvenuto nei paesi del Mediterraneo e, in particolare, nel nostro paese.

A ciò si è aggiunto, come già sottolineato, una sorta di blocco della mobilità sociale, ovvero del cosiddetto ascensore sociale, che ha comportato per molti il vanificarsi della speranza di aspirare a un futuro migliore. Per la prima volta dalla Seconda Guerra Mondiale il destino dei figli per molti rischia oggi di essere peggiore di quello dei padri. Per la posizione sociale degli individui le condizioni di partenza sono tornate a essere determinanti, quali le famiglie di appartenenza, le scuole frequentate, il quartiere di provenienza. In molti dei paesi avanzati si è così rafforzato il nesso tra «nascere bene e aver fortuna nella vita» (Milanovic, 2017).

Non desta allora sorpresa che in moltissimi cittadini, sentitisi sempre più esclusi e emarginati, sia nato in questi anni un profondo risentimento nei confronti del sistema politico e della classe politica in generale. Pur se con differenze da paese a paese, un malessere diffuso ha finito per generare il successo di quei movimenti che si sono genericamente definiti populistici. Anche approfittando del forte incremento dei flussi migratori a metà del secondo decennio – soprattutto in Europa – essi hanno saputo abilmente sfruttare e far interagire immigrazione e disagio economico-sociale, in un'offerta politica che ha catturato, pur povera di contenuti, crescenti consensi elettorali.

Ora, è evidente che questo senso di pessimismo e rancore, oggi così diffuso, non potrebbe che aumentare se in futuro si riprodurranno gli stessi andamenti, con dinamiche di crescita mediamente basse e dal carattere esclusivo. L'inasprimento di tensioni sociali favorirebbe un'ulteriore ascesa delle forze popu-

liste e sovraniste. Anche l'accesa ostilità presente oggi verso il sistema globale e i processi di apertura economica finirebbe per trovare nuova linfa vitale. Solo un nuovo e deciso rilancio di processi di crescita dai ritmi elevati e in grado di includere e favorire una maggiore coesione sociale potrebbe rappresentare un efficace antidoto alle preoccupanti tendenze in atto.

5. Politiche per la crescita e l'inclusione sociale

La globalizzazione e il progresso tecnologico hanno prodotto esiti nel complesso benefici a livello globale, estendendo lo sviluppo e una relativa prosperità a paesi un tempo esclusi dai circuiti virtuosi dell'economia mondiale. Ma hanno generato difficoltà e problemi seri, come si è detto, in molti paesi dell'area avanzata. Per affrontarli servono innovazioni profonde nei modelli di sviluppo e negli strumenti di intervento utilizzati in passato. La crescita resta un obiettivo fondamentale da perseguire quale meccanismo per la creazione di nuove risorse. E considerata la correlazione molto stretta che essa ha in vari paesi con gli andamenti della produttività, serve un deciso miglioramento anche di quest'ultima nei prossimi anni.

Ma sarebbe illusorio pensare che una maggiore crescita economica possa di per sé modificare le condizioni di disuguaglianza e frammentazione sociale che sono oggi così diffuse. Altrettanto aleatorio è riproporre la tradizionale sequenza logico temporale che dalla produttività va alla crescita e poi alle misure a favore di una maggiore inclusione. Come già avvenuto in passato, si rischierebbe di mettere in moto un circuito perverso che porta a maggiore disuguaglianza e minore crescita.

Naturalmente, non funziona neanche una semplice inversione della sequenza, perseguendo una maggiore inclusione sociale e rinviando a un non meglio precisato domani gli aumenti di produttività e crescita. Com'è nelle intenzioni di molte forze populiste oggi in Europa e anche da noi. L'esito pressoché scontato è di non riuscire a raggiungere nessuno degli obiettivi, finendo per impoverire ancor più un paese e i suoi cittadini, soprattutto i più disagiati.

Una maggiore produttività-crescita e una maggiore inclusione-uguaglianza vanno in realtà perseguiti insieme, evitando la logica dei due tempi e ricercando una combinazione virtuosa tra un rinnovato dinamismo dei mercati e dell'attività produttiva, da un lato, e una più equa distribuzione dei benefici e opportunità del processo di crescita, dall'altro. Si tratta di mettere in atto politiche e misure d'intervento in direzione della cosiddetta "crescita inclusiva". Un tema, quest'ultimo, molto dibattuto a livello europeo e internazionale già da qualche tempo, anche se poco o nulla è stato fatto finora⁵.

Una crescita inclusiva va nella direzione di riaffermare quel delicato necessario equilibrio tra azione dei mercati e fornitura di beni pubblici che è alla base dell'efficiente funzionamento di un'economia di mercato orientata alla crescita. Al riguardo un'abbondante e crescente letteratura ha offerto autorevoli conferme della piena compatibilità tra un efficiente funzionamento dell'economia di mercato, in direzione di una crescita elevata e sostenibile, da un lato, e diminuzioni delle disuguaglianze e miglioramenti dell'inclusione sociale, dall'altro. Una compatibilità che negli ultimi decenni la prolungata fase del liberismo ideologico e della globalizzazione senza regole ha spezzato, generando disuguaglianze e crescenti instabilità, oltre che una eccessiva concentrazione del potere economico e finanziario nelle mani di gruppi ristretti. Si tratta di ristabilire un tale equilibrio intervenendo sui processi di trasformazione e riorganizzazione in corso, perseguendo obiettivi di efficacia ed efficienza, allo stesso tempo, come anche di sostenibilità ed equità. In altre parole, vanno elaborate soluzioni tecniche, politiche e organizzative che sappiano meglio ripartire i costi sociali dei processi di apertura e diffusione delle nuove tecnologie, per meglio sfruttare i loro grandi benefici. Sono una serie di politiche e interventi trattati da molti contributi a questo volume e che richiameremo brevemente qui di seguito con riferimento alle esperienze di alcuni paesi avanzati che possono offrire spunti e suggerimenti utili anche per il nostro. Nella maggior parte dei casi si tratta di politiche condotte a livello nazionale. Mentre a livello europeo e internazionale è importante che si crei un contesto in grado di favorire e incen-

tivare le scelte in tale direzione dei singoli paesi. Non possiamo trattarne qui per limiti di spazio, anche se il tema dell'Europa riveste per tutti i paesi dell'Unione e, in particolare, per il nostro paese una rilevanza fondamentale. In tutta una serie di aree l'influenza che possono esercitare i singoli paesi europei è davvero limitata. Per l'Italia e gli altri paesi membri, l'Unione Europea è l'unica dimensione in grado di assicurare in una serie di aree rilevanti una vera ed efficace difesa e capacità d'intervento. In un sistema globale dominato da grandi poli serve un efficace gioco di squadra europeo e l'integrazione tra i paesi europei è divenuta sì più difficile ma ancor più necessaria, proprio per le sorti di una economia come la nostra e le altre economie europee⁶.

6. La centralità delle politiche per l'innovazione

Il rallentamento della dinamica della produttività e con essa del prodotto potenziale dei maggiori paesi, verificatisi nell'ultimo decennio, ha spinto molti di essi a sperimentare tutta una serie di misure e interventi per cercare di arrestare e invertire tali trend negativi in corso. Un ruolo centrale è occupato dalle politiche dirette a favorire l'innovazione. L'innovazione incessante è, in effetti, il tratto distintivo di questa fase di grandi trasformazioni che stiamo vivendo. La capacità d'innovazione svolge un ruolo fondamentale ai fini della crescita potenziale e dell'incremento della produttività dei maggiori paesi. In altri termini, un'economia avanzata cresce in quanto riesce a innovare, espandendo le sue imprese e i comparti più innovativi.

Innovare significa creare nuovi prodotti e nuovi servizi, e sfruttare il valore commerciale di una nuova idea. L'innovazione di prodotto resta fondamentale perché stanno cambiando le cose che si producono. La distinzione fra manufatti e servizi sta sfumando, dal momento che un manufatto è sempre più spesso un mero contenitore di servizi (Kox e Rubalcaba, 2007). E sta cambiando anche il modo di produrle.

Il termine innovazione viene inteso in senso ampio: riguarda le caratteristiche del prodotto e il processo di produzione, ma

anche le pratiche di commercializzazione, l'organizzazione aziendale, la partecipazione a catene globali del valore, e dunque la stessa organizzazione d'una impresa. La rivoluzione digitale ha in effetti frantumato le produzioni verticalmente integrate in singoli compiti – la logistica, la contabilità, la produzione dei vari componenti, la manutenzione, la commercializzazione e così via – che possono essere svolti ovunque nel mondo da fornitori esterni. Allo stesso tempo, la digitalizzazione abilita la nascita e l'affermazione di modelli di business completamente nuovi, basati sulle cosiddette piattaforme digitali, tramite le quali è possibile lo scambio di beni e servizi tra individui e imprese. Nella loro ampia varietà questi nuovi modelli di business introducono forme organizzative e modalità di lavoro, che in molti casi pongono questioni rilevanti come si è già detto su inclusione e qualità del lavoro (Giovannetti, Guerrieri e Quintieri, 2010).

In estrema sintesi stiamo vivendo una fase di transizione che si sviluppa su due fronti complementari: da un lato la manifattura si indirizza verso produzioni a più elevato contenuto tecnologico e di qualità; dall'altro i servizi tendono a incorporare un grado maggiore di conoscenza. In questo duplice movimento è racchiuso il cuore, l'essenza della cosiddetta *knowledge economy*, ovvero l'economia della conoscenza (Berta, 2014). E gli investimenti nella creazione di conoscenza, quali quelli in capitale umano, istruzione e formazione, ricerca scientifica, efficienza organizzativa e gestionale, sono divenuti in questi anni in pressoché tutti i paesi avanzati strumenti indispensabili alla generazione di elevati e stabili sentieri di crescita dei singoli paesi (Stiglitz, 2014; Visco, 2014).

Va ribadito che l'innovazione tecnologica non porta automaticamente aumento della produttività e della crescita come non significa necessariamente distruzione dell'occupazione e peggioramento della qualità del lavoro. I risultati dipendono dalle politiche e scelte d'intervento ai vari livelli che vengono adottate. Le tante e molteplici esperienze di politiche d'intervento attuate in questi anni nell'area avanzata, soprattutto con riferimento alle esperienze in corso nei maggiori paesi europei, mostrano innanzi tutto che le politiche pubbliche, come già

avvenuto in passato in analoghe fasi di transizione, stanno esercitando un po' ovunque un ruolo assai importante e per alcuni aspetti determinante. In particolare, con riferimento alla formazione e diffusione dei processi innovativi, come messo in rilievo nei contributi di Bugamelli e Lotti, Onida e Basso al volume.

Altro dato condiviso è la tendenza a discostarsi dai canoni classici del passato, dietro la spinta delle profonde trasformazioni tecnologiche e produttive in corso. L'epoca degli esclusivi interventi dall'alto è finita, perché la complessità produttiva è oggi troppo elevata e il progresso tecnico e le innovazioni sono molto più difficili da anticipare (Aghion, Boulanger e Cohen, 2011). Allo stesso tempo, la forte articolazione del sistema economico rende necessaria la cooperazione e il coordinamento di tutti gli attori interessati (imprese, università e centri di ricerca, amministrazioni centrali e locali). In questa prospettiva l'attore pubblico assume sempre più una funzione di promotore e facilitatore, diretta a favorire e assicurare le condizioni della trasformazione, in termini d'imprese più efficienti, accelerata diffusione delle nuove tecnologie, capitale umano meglio valorizzato, territori competitivi (vedi il contributo di Bartezzaghi e Della Rocca).

Come sottolineato da Onida, sempre alla luce dell'esperienza dei maggiori paesi europei, gli interventi adottati si possono raggruppare in due grandi insiemi. Le politiche *mission oriented* attraverso cui lo Stato, oltre ad assicurare al settore privato le condizioni migliori di contesto produttivo (*business environment*), cerca di influire in qualche modo sulla allocazione delle risorse finanziarie, umane e organizzative del paese, stimolando le imprese a intraprendere attività innovative a medio-alto contenuto di intelligenza e conoscenza (*brainware*). Vi è poi la dimensione delle politiche *diffusion oriented* finalizzate a stimolare il trasferimento delle conoscenze tecnologiche dalle sedi di ricerca scientifica pura (accademica e non, domestica ed estera) alle imprese del paese, siano esse unità manifatturiere o imprese che forniscono loro i servizi (progettazione, *testing*, collaudi, logistica, finanza).

In questa prospettiva un ruolo di particolare rilevanza finisce così per giocare anche la struttura produttiva di un paese. In

particolare, i suoi punti nevralgici si collocano ai due estremi: da un lato le nuove imprese e attività (le cosiddette startup) che in molti paesi hanno avuto uno sviluppo impressionante nel periodo più recente; dall'altro le grandi imprese, che in questa fase di trasformazioni costituiscono, ancor più che in passato, dei fondamentali motori d'innovazione, oltre che dei centri di riorganizzazione strategica e di domanda qualificata nel mercato del lavoro.

7. Tecnologie digitali e mutamenti organizzativi

Una priorità in tutte le politiche pubbliche d'intervento dei maggiori paesi è favorire e promuovere una efficiente rete d'infrastrutture immateriali e in primo luogo una rete di connessione a banda larga. Anche se il semplice accesso a internet, sia pure tramite la banda larga, è una condizione necessaria ma non si configura automaticamente come il tramite per accelerare la riorganizzazione e i processi di innovazione delle imprese. Perché questi ultimi si sviluppino è necessario che le ICT siano utilizzate effettivamente e in certe direzioni. Nelle esperienze più di successo, l'obiettivo è non solo migliorare le condizioni di accesso alle tecnologie ICT di cittadini e imprese, ma anche stimolare una rapida diffusione delle stesse tecnologie digitali attraverso la riorganizzazione dei processi d'innovazione delle imprese. Fondamentale, a questo riguardo, è la presenza di un numero di fattori "facilitatori" di natura prevalentemente endogena ai singoli paesi (Commissione Europea, 2016).

Forti differenze esistono tra i paesi avanzati nella capacità d'uso, ad esempio, delle esistenti connessioni a banda larga, a conferma della diversa efficacia delle misure e incentivi utilizzati negli stessi paesi per stimolare e accrescere tali capacità. La strategia nazionale per la crescita digitale è incentrata proprio sulla profonda trasformazione delle modalità d'interazione tra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. Altrettanto significative differenze e distanze emergono dalle nuove attività – soprattutto servizi – sviluppati online sfruttando le connessioni disponibili (Guerrieri e Bentivegna, 2011).

Al riguardo assai rilevante – come messo in luce da Onida, da Basso e da Bartezzaghi e Della Rocca nei loro contributi – è la realizzazione, nelle aree in grado di divenire punti di riferimento trainanti della rivoluzione digitale, dei DIH (Digital Innovation Hubs) ossia veri e propri ecosistemi nei quali operino a stretto contatto ricerca e sviluppo, imprese innovative, grandi imprese, startup, investitori. I nuovi prodotti e i servizi più innovativi vengono infatti sviluppati, nell’esperienza più recente, da aziende che lavorano a stretto contatto con altre aziende, università, istituti di ricerca e investitori. L’esempio di un istituto come il Fraunhofer e la collaborazione con le università nel sistema dei *cluster* innovativi tedeschi è un esempio di come possa essere realizzato questo obiettivo.

È in quest’ambito d’impatto, infatti, che si colgono i “segnali” più concreti dei processi trasformativi attivati dalle ICT a livello di ristrutturazioni e potenziale innovativo di imprese, territori e paesi. Sono mutamenti che presentano allo stesso tempo carattere tecnologico, e quindi di avanzamento tecnico-produttivo, ma anche – e soprattutto – organizzativo, e che interessano i modi di lavorare e produrre. L’adozione e la diffusione dell’ICT richiedono in effetti non solo investimenti specifici in attrezzature e software, ma ancora più importante è un contesto adeguato che sia caratterizzato da un numero di fattori “facilitatori” in grado di favorire la diffusione delle tecnologie ICT attraverso il cambiamento strutturale e organizzativo (Greenwald e Stiglitz, 2013).

Senza cambiamenti dell’organizzazione, preventivi o paralleli, la tecnologia digitale ha spazi limitati di successo. Come mostrano Bartezzaghi e Della Rocca, anche attraverso l’esperienza positiva di vari paesi, l’introduzione dell’ICT nella pluralità dei casi, soprattutto per le piccole e medie imprese, va preceduta e/o accompagnata dai necessari interventi di innovazione organizzativa e manageriale. Non è sufficiente, quindi, incentivare l’acquisto delle tecnologie, se contemporaneamente non si attiva un percorso complessivo di innovazione che riguarda il modello di business, i prodotti, le tecnologie, l’organizzazione, le reti di fornitura, le competenze di una impresa.

Infine, la velocità dell'innovazione digitale, oltre a offrire grandi opportunità, mette in moto mutamenti su vasta scala che possono cogliere impreparati settori molto ampi della società. Lo scarso allineamento tra i cambiamenti tecnologici e l'innovazione sociale è infatti un fattore che può rallentare e ostacolare lo sviluppo delle stesse tecnologie digitali. Ai fini di una crescita inclusiva il concetto di innovazione deve comprendere non solo innovazioni tecnologiche ma anche innovazioni sociali, chiamando in causa i diversi grandi attori che animano la società di un'area, una regione o un paese (Basso, nel volume). Compito dei governi in questo caso è sostenere e promuovere ricerca e innovazione lungo una serie di priorità tematiche che possono rappresentare altrettanti fattori trainanti ad alto potenziale innovativo per lo sviluppo civile di un paese. D'interesse a questo riguardo il caso della Germania, che attua politiche industriali con un collegamento esplicito fra sostegno pubblico alla competitività tecnologica delle imprese e finalizzazione degli incentivi ai grandi obiettivi dello sviluppo civile del paese individuando programmi e progetti specifici selezionati tramite un dialogo comprensivo tra scienza, industria, società e attori politici (*policy makers*).

8. Politiche di welfare come “investimento sociale”

La Grande crisi e il decennio di grandi trasformazioni che ne è seguito ha comportato un forte incremento della domanda di intervento e protezione sociali a fronte di un'offerta di risorse da utilizzare che ha dimostrato ben presto limiti e vincoli crescenti. Anche perché dopo la Grande crisi i costi dello stato sociale sono aumentati un po' ovunque. I livelli di spesa sono triplicati rispetto agli anni Sessanta, anche se con differenze significative da paese a paese. Ma se tutti hanno speso di più, molto diversa è stata l'efficacia di questi incrementi di spesa, per le marcate differenze esistenti nella efficienza dei sistemi nazionali di welfare e delle politiche sociali. Esse hanno avuto un ruolo assai rilevante nel determinare le già ricordate differenze in termini di incrementi delle disuguaglianze e della

povertà, tra Europa e Stati Uniti, da un lato, e all'interno dell'Europa, dall'altra.

Nel caso dell'Europa, è sostanzialmente confermato – come mostrano De Nardis e gli altri coautori – il quadro di un'Europa a due velocità. Da una parte, i paesi del nord più ricchi e con sistemi di welfare più attenti ai differenti bisogni delle singole categorie sociali, che sono riusciti a mitigare l'incremento dei livelli di disuguaglianza all'interno delle proprie società. Soprattutto nei casi di Svezia e Germania ci si è mossi nell'ottica del welfare come “investimento sociale”, dunque come spesa pubblica virtuosa (ad esempio il sostegno alla famiglia e alla cura dei figli), implementando politiche di conciliazione lavoro-famiglia in grado di aumentare il livello di occupazione femminile e, più in generale, di incidere su fattori in grado di contrastare le disuguaglianze interne.

Dall'altra parte, un'Europa del sud e dell'est con un welfare in crisi ormai da molti anni, in difficoltà a adattarsi alle nuove condizioni della competitività globale, di fatto incapace di rispondere adeguatamente al forte incremento dei nuovi bisogni e della domanda di protezione. In generale i paesi del sud Europa, e tra di essi l'Italia, pur adottando un modello sociale di assistenza universale – servizi pubblici garantiti a tutti – hanno continuato a indirizzare le loro politiche sociali verso la protezione della vecchiaia e della salute, destinando a queste due voci più del 50 per cento delle risorse finanziarie dedicate alla spesa sociale. Sono state così lasciate ai margini politiche di sostegno alle famiglie e contro il rischio di disoccupazione, mettendo così questi paesi nelle condizioni di poter contrastare poco e male gli aumenti delle disuguaglianze, della povertà e dei nuovi rischi di esclusione sociale.

Un fatto importante da sottolineare è che i paesi con minori disuguaglianze e tassi di povertà hanno adottato, innanzi tutto, solide e efficaci politiche attive per il lavoro e la formazione. Più in generale le politiche attive si sono dimostrate in grado di migliorare il funzionamento del mercato del lavoro – come mostrano Pirrone e Rosina nei loro contributi – attraverso varie strade: sia promuovendo un migliore processo di incontro tra domanda e offerta di lavoro; sia evitando fenomeni di scorag-

giamento dei lavoratori disoccupati; sia mantenendo il livello di qualificazione della forza lavoro disoccupata anche in periodi prolungati di assenza dal lavoro. L'influenza più o meno positiva è variata da paese a paese, ed è dipesa ovviamente dal tipo e dalle modalità di erogazione di tali politiche. Se si guarda, ad esempio, ai servizi di collocamento, essi si sono rivelati probabilmente più efficaci allorché combinati con altri programmi in grado di stimolare l'occupazione e/o accrescere formazione e qualificazione della forza lavoro.

Come già sottolineato, l'era di grandi trasformazioni che stiamo vivendo ha determinato l'incremento del *mismatch* o non corrispondenza tra competenze possedute della forza lavoro, da un lato, e domanda di lavoro espressa dalle imprese e dal mercato, dall'altro. Ogni paese industriale avanzato si è trovato così ad affrontare la sfida di trovare o creare posti di lavoro per lavoratori minacciati nei loro impieghi dal commercio internazionale, dalla tecnologia, dall'automazione, dai cambiamenti nella domanda dei consumatori e da altri fattori. È diventato sempre più importante il ruolo di sistemi esperti di orientamento e di sostegno alla riqualificazione, in grado di accompagnare soprattutto nelle fasi di passaggio, come quello dalla scuola al lavoro, il rientro dopo una fase di interruzione (per motivi formativi o familiari), la ricollocazione dopo un episodio di disoccupazione, la mobilità tra diversi lavori, ma anche la mobilità di carriera o l'avvio di una propria attività.

In questo quadro è diventato altrettanto fondamentale in tutti i maggiori paesi lo sviluppo di politiche orientate a migliorare i livelli di istruzione, la formazione continua dei lavoratori e la spendibilità delle competenze sul mercato del lavoro, oltre che politiche per aumentare la produttività dei lavori meno qualificati (vedi i contributi di Bianchi, Cicognani e Rossi e di Lanza e Cotignano nel volume).

Il ruolo della formazione non ha più riguardato soltanto la scuola e deve tener conto che nell'attuale contesto le nuove generazioni che si affacciano al mondo del lavoro cambieranno molte professioni diverse, trovandosi a doversi riqualificare più volte. Per cogliere tutte le opportunità e scongiurare le minacce derivanti dall'avanzata del nuovo paradigma tecno-produttivo,

sempre più paesi dirigono la formazione anche verso gli attuali lavoratori e imprese (piccole e microimprese, ivi compreso il management intermedio). Così hanno fatto alcuni paesi europei – i paesi Scandinavi e la Germania soprattutto – mentre altri, tra cui l'Italia, accusano come si dirà in seguito forti manchevolezze a questo riguardo.

9. La lotta alle vecchie e nuove povertà

Le strategie più efficaci di contrasto alle disuguaglianze e alla povertà derivano dalla complementarietà e dalla combinazione ottimale delle politiche messe in atto, piuttosto che da singole politiche. Questa è la lezione più rilevante che si può trarre dalla comparazione delle esperienze dei sistemi pubblici di protezione sociale dei paesi avanzati in quest'ultimo decennio.

Ciò è stato particolarmente vero nelle politiche di contrasto a un fenomeno non nuovo ma fortemente intensificatosi in questi anni, quello dei cosiddetti *working poor*, dei lavoratori che, pur occupati, restano sotto la soglia di povertà (Saraceno, 2015). Come argomenta Lucifora nel suo contributo la diffusione del lavoro povero non è un fenomeno solo ciclico ma è legato a molti dei fenomeni prima ricordati, quali la diffusione delle nuove tecnologie e piattaforme digitali, la terziarizzazione dell'economia e occupazione, le trasformazioni del mercato del lavoro, la crescente domanda di flessibilità delle imprese. Sono cresciuti sia lavoratori poveri che lavori poveri, due condizioni di disagio non sempre coincidenti. A finire tra le statistiche sulla povertà e la disuguaglianza sono lavoratori a bassa qualificazione, impiegati in particolare nei settori dei servizi, così come i disoccupati adulti e di lunga durata difficilmente ricollocabili nel mercato del lavoro. Accanto a queste figure, si trovano molti giovani e donne.

Tra le politiche che si sono rivelate più efficaci nel contrasto ai *working poor* vi sono quelle che hanno cercato di bilanciare la salvaguardia dei minimi retributivi con la creazione di posti di lavoro anche se a basso salario. Soprattutto l'esistenza di salari minimi legali si sono dimostrati efficaci nel limitare la

discrezionalità delle imprese a tagliare le retribuzioni per ridurre i costi e contenere la diffusione dei *working poor* nei settori più esposti al rischio di povertà. In alcuni paesi, come Lussemburgo, Irlanda, Olanda, Belgio, Francia, Germania e Regno Unito, il salario minimo è molto elevato e la diffusione di lavoratori poveri è ridotta.

Per quanto riguarda le politiche di lotta alla povertà – di cui parleremo più diffusamente più avanti con riferimento all'Italia – un impatto positivo ha continuato a esercitare in diversi paesi l'intervento composto da un ampio insieme di prestazioni monetarie e non a favore dei disoccupati, dei figli minori, della casa e degli affitti e così via (vedi Ranci Ortigosa e De Nardis nei loro contributi). Come fondamentale si è dimostrata, anche in questo caso, quella rete di sicurezza rappresentata dalla garanzia di un reddito minimo, stesa per coloro che non avevano trovato altri sostegni. L'erogazione delle prestazioni monetarie è stata per lo più accompagnata da altre misure di servizi e assistenza sociale mirati.

Sempre nelle esperienze dei maggiori paesi, gli interventi in due aree quali l'istruzione e la sanità si sono rilevate fondamentali nel mitigare e ridurre disagi e esclusione (Ocse, 2018). I paesi che presentano minori disuguaglianze e tassi di povertà hanno innanzi tutto buoni e efficaci sistemi educativi e sanitari. Politiche dirette a migliorare l'accesso a un'istruzione di qualità e all'assistenza sanitaria rappresentano misure che agiscono dal lato della pre-distribuzione, cioè in chiave preventiva. Fornire un accesso più equo all'istruzione e all'assistenza sanitaria genera uguaglianza di opportunità, aumentando le probabilità che i poveri e i loro figli possano conseguire redditi elevati nonostante gli svantaggi dei punti di partenza.

Naturalmente restano valide le raccomandazioni della *Job Strategy* dell'Ocse, così come della *Lisbon Strategy* della Commissione Europea che individuano nelle politiche dirette alla creazione di occupazione il modo più efficace di ridurre le disuguaglianze e lottare contro la povertà. In questa prospettiva va combattuta in primo luogo la disoccupazione ciclica, che resta in molti paesi europei a livelli ancora troppo elevati. La disoccupazione determina effetti negativi, come sappiamo, anche

sulle potenzialità di crescita a medio e lungo termine dell'economia. Di qui la necessità di rinnovate ed efficaci politiche macroeconomiche che siano in grado di mantenere elevata la domanda aggregata creando nuove e adeguate opportunità di lavoro. A differenza di quanto fatto nel passato più o meno recente, soprattutto nell'Eurozona. Ciò significa, soprattutto, tornare a investire da parte delle autorità pubbliche. Come mostrano gli interventi di Boitani e di Reviglio e Bruno nel volume, nell'ultimo decennio si è investito poco in generale e, in particolare, in infrastrutture, materiali e immateriali, educazione e capitale umano, pur continuando a ripetere a vari livelli che investire di più e meglio sarebbe stato fondamentale. L'effetto negativo che ne è conseguito è stato di particolare rilevanza per il doppio ruolo svolto dagli investimenti pubblici, quello di sostegno alla domanda aggregata nel breve periodo e, allo stesso tempo, di rafforzamento della capacità produttiva e del tasso di crescita del prodotto potenziale nel lungo periodo (Abiad, Furceri e Topalova, 2016; IMF, 2016).

Infine, va ricordato l'uso che i governi potrebbero fare delle politiche di redistribuzione per curare l'eccessiva disuguaglianza, come sostenuto con forza e più volte nel periodo più recente dal FMI (Ostry, 2019)⁷. Nei paesi dove la disuguaglianza è più aumentata le politiche fiscali hanno offerto un contributo assai rilevante, spostando progressivamente l'onere fiscale sui redditi medi e il lavoro, con forte riduzione della progressività. Ciò è successo in molti paesi, tra cui l'Italia. Per il futuro, si potrebbe andare verso l'applicazione di una maggiore progressività dell'imposta sui redditi, che oggi grava troppo sui redditi più bassi, unitamente al ripristino o all'aumento delle imposte sull'eredità e sugli immobili eccedenti una certa soglia. Al riguardo, è ormai ampiamente dimostrato nella letteratura più recente – vedi anche i contributi del Fondo Monetario Internazionale – la piena compatibilità tra questo tipo di scelte in campo fiscale e una crescita economica sostenuta. Le politiche redistributive sono in grado di generare effetti compatibili, e in alcuni casi addirittura positivi, anche sulla dinamica di crescita di un paese, grazie a tutta una serie di favorevoli impatti, soprattutto di natura indiretta.

B. IL CASO DELL'ITALIA

1. Il ristagno di produttività e crescita

L'Italia rappresenta un caso unico nel panorama dei paesi europei sviluppati. Condizioni peculiari hanno impedito al nostro paese di sfruttare adeguatamente i vantaggi offerti dalla globalizzazione e dal progresso tecnico. La nostra economia ha risentito gli effetti negativi della competizione e delle produzioni dei paesi emergenti e della Cina in particolare più di quanto non abbia saputo sfruttare le potenzialità di sbocco e riorganizzazione della produzione offerte dai nuovi paesi. Anche per una specializzazione produttiva, cambiata solo marginalmente negli ultimi decenni e ancora troppo concentrata nei comparti a basso contenuto tecnologico e competenze del lavoro.

Il fatto è che il sistema economico e produttivo italiano ha incontrato grandi difficoltà nel fronteggiare le profonde trasformazioni generate dalla globalizzazione e dal cambiamento tecnologico – ovvero dalla nuova divisione internazionale del lavoro – sviluppatesi a partire dalla fine degli anni Ottanta. La risposta italiana ai cambiamenti in atto, in particolare in termini di struttura industriale e sistema delle imprese, università e dotazione di capitale umano, è stata tarda, insufficiente e molto lenta. In altre epoche non era stato così, basti pensare agli anni Cinquanta. In questa fase, viceversa, la nostra economia non è riuscita a sfruttare la scia delle mutazioni in atto nel contesto europeo e mondiale, e ne è rimasta ai margini. Mentre altrove i progressi nel campo delle nuove tecnologie e i benefici, derivanti dal processo di globalizzazione dei mercati, hanno rappresentato occasioni importanti per accelerare la ristrutturazione produttiva, nel nostro paese queste opportunità non sono state colte o lo sono state solo in parte. L'accresciuta competizione determinata dall'integrazione economica globale ci ha nel complesso fortemente penalizzato.

La nostra dinamica di crescita si è così gradualmente affievolita fin dall'inizio degli anni Novanta, collocandosi su standard stabilmente al di sotto della media europea. Anche il pro-

dotto potenziale si è fortemente ridotto. La recente modesta ripresa, già di fatto esauritasi, ne è una ennesima conferma. La fase di espansione in corso a livello internazionale ha permesso a quasi tutti i paesi di recuperare e anche superare, in certi casi, il livello di reddito precedente la grande crisi. Per noi purtroppo non è stato così: il livello del nostro Pil è tuttora inferiore a quello di dieci anni fa e nonostante la ripresa nei primi tre trimestri del 2018, rispetto ai corrispondenti del 2008, era del 3,8% al di sotto del livello pre-crisi (Istat, 2019).

Il dato oltremodo preoccupante che sintetizza questi andamenti deludenti è la persistente divergenza tra la ristagnante produttività del nostro paese e quelle dei nostri maggiori concorrenti. Dal 1995 al 2017 la produttività oraria del lavoro, a livello dell'intero sistema economico italiano, è aumentata mediamente dello 0,3 per cento all'anno, un valore che si confronta con una percentuale quasi doppia per la Spagna e quattro volte più grande per Francia e Germania (vedi Bugamelli e Lotti in questo volume). In particolare, le distanze sono aumentate con riferimento alla cosiddetta produttività totale dei fattori, che rappresenta – come si è detto – una specie di indicatore sintetico assai rilevante perché riassume la capacità del nostro sistema di produrre di più, combinando in maniera efficiente la dotazione complessiva di capitale e lavoro attraverso innovazioni tecnologiche. Anche la capacità di generare posti di lavoro a elevati salari deriva in gran parte da una elevata produttività totale dei fattori. Ciò significa che solo un deciso miglioramento del trend della produttività nei prossimi anni potrà consentire di innalzare la dinamica futura della crescita italiana, considerata la correlazione positiva molto stretta tra aumento della produttività e crescita del Pil nei paesi avanzati.

Vi sono molteplici fattori alla base di questa perdurante deludente performance. In parte essa è la conseguenza dei fenomeni di cambiamento e trasformazione a livello globale prima descritti e che hanno interessato tutti i paesi più sviluppati. In parte predominante, tuttavia, deriva da nostri mali antichi, legati a problemi strutturali che affliggono da tempo il nostro paese, avendone determinato in questi anni una relativa arretratezza rispetto alle evoluzioni di altri paesi avanzati.

Certamente importanti sono stati i fattori che hanno operato dal lato dell'offerta e ai quali particolare attenzione è dedicata in diversi saggi di questo volume. A preoccupare, tuttavia, è soprattutto la performance innovativa dell'Italia, un fattore decisivo, come abbiamo detto, ai fini della crescita di un paese avanzato nel nuovo contesto di economia della conoscenza.

2. Un'industria solida poco innovativa

La capacità d'innovazione del nostro paese, che include investimenti nella creazione di conoscenza e territori competitivi in grado di attrarre imprese innovative e capitale umano, è nel complesso scarsa. Vari indicatori lo confermano e da tempo (Bugamelli, 2012).

Le imprese italiane, nel loro insieme, mostrano un forte divario di capacità innovativa rispetto ad altri sistemi avanzati, avendo investito poco non solo in R&S ma anche in capitale immateriale e manageriale (Hall, 2013). I dati Ocse ci dicono che l'Italia investe proporzionalmente molto meno di altri paesi in nuova proprietà intellettuale. Sembra prevalere ancora un modello basato su innovazioni incrementali, che richiedono all'impresa un impegno, finanziario e organizzativo, inferiore a quello richiesto dall'attività formale di ricerca e sviluppo. Anche la specializzazione settoriale, tuttora sbilanciata verso produzioni tradizionali a basso contenuto tecnologico, ha pesato negativamente. Con l'eccezione del segmento di imprese più qualificato del nostro sistema produttivo, la maggior parte delle imprese italiane continuano a usare tecnologie tradizionali per produrre beni e servizi a basso contenuto tecnologico, più esposti alla concorrenza di paesi emergenti come quelli dell'Asia del Pacifico. D'altro canto, il mercato del *venture capital*, cioè la modalità di finanziamento specializzata nel favorire la crescita rapida di startup innovative nei nuovi settori, è ancora poco sviluppato in Italia.

La base industriale del paese resta forte, ma non il suo *stock* di conoscenze, in modo speciale guardando all'ICT e al terziario avanzato (vedi Basso, Bartezzaghi e Della Rocca nel vo-

lume). Le limitate capacità manageriali delle nostre imprese, causate anche da una diffusa e perdurante conduzione di natura familiare, hanno contribuito a ritardare l'adozione e diffusione in Italia delle nuove tecnologie ICT. A una debole struttura produttiva si è così associata una carente digitalizzazione. Lo confermano i vari indici misurati per i paesi UE (Commissione Europea, 2017), che mostrano un forte scarto tra le imprese dei paesi che dimostrano un uso più intensivo delle connessioni a banda larga (di cui fanno parte Svezia, Danimarca, Finlandia e Belgio) e quelle dei paesi più arretrati (tra cui figurano Spagna, Portogallo e Grecia). L'Italia raggiunge un valore molto inferiore alla media europea, a fronte di un buon valore dell'indicatore di accesso alle connessioni *broadband*. Questa performance così modesta fa sì che nel *ranking* complessivo, l'Italia si posizioni al terzultimo posto in Europa, nel gruppo dei paesi che meno riescono a utilizzare le connessioni esistenti.

Queste lacune d'offerta caratterizzano da tempo il nostro sistema economico e produttivo, ma i loro effetti negativi sulla crescita e produttività si sono inaspriti con le due crisi recessive che hanno colpito il nostro paese nel 2008-2009 e nel 2011-2012. In queste circostanze ai fattori dal lato dell'offerta, fin qui ricordati, si sono aggiunti quelli dal lato della domanda. Le politiche fiscali di carattere restrittivo, che sono state adottate per riportare ordine nei conti pubblici, hanno portato a una contrazione soprattutto degli investimenti pubblici e privati, determinando un ulteriore contenimento del nostro potenziale di crescita (Arachi e Baldini, 2018). Il contributo dell'intensità di capitale alla crescita della produttività del lavoro è stato negativo negli anni di maggiore crisi, mentre è risultato positivo nei paesi che hanno potuto effettuare politiche fiscali meno restrittive. Non vi è dubbio che la produttività abbia risentito negativamente della persistente debolezza della domanda aggregata in questi anni dopo la Grande crisi (vedi Boitani e Mele).

Se il contributo della produttività al processo di crescita è stato molto modesto, se non addirittura nullo, lo stesso non si può dire per il contributo dato dall'occupazione (Istat, 2018c; 2019). Quella modesta crescita che abbiamo avuto in questi anni è stata decisamente *labour intensive*. L'occupazione fino al 2007

(dal 1995) è cresciuta in Italia più che in Germania, come in Francia e solo meno rispetto alla Spagna. Negli anni della crisi l'occupazione è diminuita, ma molto meno del Pil, e in questi ultimi anni di debole ripresa l'occupazione è aumentata più o meno come in Francia e in Germania. La debole crescita nel complesso è stata sostenuta da un andamento più che discreto del numero di occupati, recuperando così tutto il terreno perduto dall'inizio della crisi. Nella media del 2018 il numero di occupati ha superato il livello del 2008 di circa 125 mila unità (Istat, 2019). Anche se va aggiunto che in termini di ore lavorate si è verificata una netta riduzione nello stesso periodo.

3. La ricomposizione del mercato del lavoro

Anche il nostro mercato del lavoro ha presentato una profonda ricomposizione in quest'ultimo decennio. È diminuito il monte ore lavorate. Il numero medio di ore lavorate in un anno da ciascun lavoratore è sceso di quasi il 7 per cento dal 2008, anche tenendo conto del leggero aumento avvenuto in questi due-tre anni di ripresa dell'attività economica. Se nella media del 2018 il numero di occupati ha superato i livelli pre-crisi, nei primi tre trimestri del 2018, rispetto a dieci anni fa, si è verificata una riduzione di circa 1,8 miliardi di ore lavorate, ovvero oltre un milione di posti *full time* (unità di lavoro a tempo pieno) (Istat, 2019). Una ripresa, quindi, fatta di più occupati ma per meno ore.

Tra le ragioni di questa riduzione ne vanno citate almeno due. La prima è dovuta alla forte crescita del *part time* che, di per sé, non è un fenomeno negativo, se si considera che ancora nel nostro paese la diffusione di questo rapporto di lavoro è inferiore a quella di altre realtà nazionali. Ma da noi l'aumento del *part time* è stato soprattutto di natura "involontaria". Non è stato cioè l'effetto di una scelta della forza lavoro verso questa forma di impiego, ma una condizione subita in mancanza di occasioni di lavoro a tempo pieno.

Lo stesso si può dire per il forte aumento del lavoro temporaneo, che è l'altra causa della diminuzione degli orari medi di

lavoro. Nei primi anni della crisi, quando essa è stata più forte, si è assistito a un forte aumento delle collaborazioni (a progetto e coordinate e continuative), cioè del lavoro cosiddetto parasubordinato. Quasi contemporaneamente vi è stata una esplosione del lavoro occasionale (i voucher). Successivamente la legislazione del lavoro è stata radicalmente modificata proprio al fine di ridurre le collaborazioni e i voucher, che sono stati praticamente azzerati. Come conseguenza di questi provvedimenti (e questa è la cronaca degli ultimi anni) le imprese hanno soddisfatto le esigenze di flessibilità attraverso un crescente e massiccio ricorso ad altre forme di rapporto di lavoro temporaneo: a tempo determinato, intermittente e in somministrazione. Si è avuta così una ricomposizione dell'occupazione verso i rapporti di lavoro a tempo determinato con una notevole espansione degli impieghi a tempo parziale. L'obiettivo che in quegli anni si voleva perseguire, cioè di aumentare il peso del lavoro a tempo indeterminato sul totale dell'occupazione, non venne pertanto raggiunto.

Vi è stato solo un breve periodo, a cavallo tra il 2015 e il 2016, durante il quale si era registrata una consistente crescita del lavoro più stabile e questa fu dovuta a una forte riduzione dei contributi sociali a favore delle assunzioni di lavoratori con questa tipologia contrattuale. Ma non appena si sono interrotti questi incentivi fiscali, che avevano natura temporanea, la "fiammata" dell'aumento dei posti stabili si è velocemente spenta.

La crescita dei rapporti di lavoro a tempo determinato e degli impieghi a tempo parziale è legata allo sviluppo di molte attività nel terziario e di professioni a bassa qualifica. La qualità del lavoro non è pertanto sostanzialmente migliorata e questo ha pesato sulle condizioni dei lavoratori che si aspettavano certamente di più. Soprattutto se si considera che gli obiettivi dei governi in carica in quegli anni erano stati molto più ambiziosi e avevano alimentato le attese e le speranze di un effettivo miglioramento dei tenori di vita e della stabilità dei posti di lavoro.

Tanto più che la debole domanda di lavoro e la scarsa crescita della produttività spiegano l'evoluzione deludente dei salari reali che caratterizza ormai da anni l'Italia, con partico-

lare intensità rispetto a quanto avviene anche in altri paesi avanzati. Nell'intera economia, negli ultimi dieci anni, la retribuzione media è diminuita del 4 per cento in termini reali, se misurata rispetto all'andamento del deflatore del Pil, e di quasi il 6 per cento, se misurata rispetto al deflatore dei consumi.

A peggiorare ulteriormente il clima generale del mercato del lavoro è stato anche il sensibile peggioramento della disoccupazione, sia di quella complessiva, sia, in particolare, di quella giovanile. Entrambe si sono ridotte di qualche punto percentuale in questi due-tre anni. Ma i tassi di disoccupazione rimangono alti, più elevati di quelli dei principali paesi europei e decisamente maggiori di quelli precedenti la crisi. Il tasso di disoccupazione di lunga durata che meglio spiega la pesantezza delle condizioni del mercato del lavoro è più che raddoppiato in dieci anni: era del 3 per cento nel 2008 ed è salito al 6,5 per cento nel 2017. Mentre nella media degli altri paesi europei questo tasso è aumentato negli anni della crisi, ma è ritornato successivamente quasi agli stessi valori iniziali.

L'aumento della disoccupazione di questi anni può essere considerato, da un lato, come la causa della forte moderazione salariale, ma per altro verso ne è stato anche l'effetto. Infatti, il peggioramento delle condizioni di vita delle famiglie dei lavoratori ha indotto a una maggiore partecipazione della popolazione in età lavorativa al mercato del lavoro, soprattutto della componente femminile. Questo spiega come mai in una situazione in cui l'occupazione ha sostanzialmente "tenuto" vi sia stata una così consistente aumento della disoccupazione. L'aumento dei tassi di attività è stata una costante della evoluzione del mercato del lavoro in quasi tutti i paesi europei, ma da noi è stata particolarmente accentuato. Basti ricordare che il tasso di occupazione complessivo ha sfiorato nel 2018 il record di 58,5% e quello di attività femminile è aumentato dal 51,6 nel 2008 al 55,9 nel 2017.

La caduta del potere di acquisto dei salari ha pesato sulle condizioni di vita delle famiglie. E questo dato ci porta a considerare l'altro aspetto che caratterizza l'evoluzione del paese in questo ultimo decennio: il peggioramento delle condizioni sociali.

4. Un disagio sociale diffuso

In quest'ultimo decennio alla sensibile riduzione del tasso di crescita e della produttività si è associato in Italia una sorta di “stress” sociale dovuto alla stasi dei redditi, all'aumento della disoccupazione e della povertà assoluta. In vari capitoli del volume (De Nardis, Lucifora, Pirrone, Ranci Ortigosa) sono riportate alcune statistiche descrittive che dimostrano come nel nostro paese a fronte dell'arresto della produttività, le disuguaglianze siano aumentate, la povertà sia cresciuta, siano peggiorate le condizioni del mercato del lavoro, e così via. L'Ocse inserisce l'Italia tra i paesi in cui sono aumentate maggiormente le disparità di reddito tra gli anni Ottanta e i giorni nostri (Ocse, 2014). L'indice Gini, che misura tale disparità, è passato da 0,31 a 0,33 in Italia dal 2008 al 2016, collocandoci al ventesimo posto per disuguaglianze sui 28 paesi UE. Nel periodo dopo la crisi sono calati in media i redditi di tutte le fasce, ma la diminuzione è stata particolarmente forte da noi per i redditi più bassi. Anche i redditi della classe media sono scesi molto più in Italia durante lo stesso periodo a confronto di quanto avvenuto in altri grandi paesi europei (dati Eurostat 2018). Sono aumentate anche le disuguaglianze nella distribuzione dello *stock* di ricchezza in Italia. Nel 2016 il 5% delle famiglie deteneva il 40% delle ricchezze azionari, mentre il 30 per cento delle famiglie più povere appena l'1% (Banca d'Italia, 2018; Ocse, 2018c). È altrettanto chiaro dai dati che l'elevata disuguaglianza e il suo stesso recente aumento sono dovuti in buona misura alla cattive condizioni di alcune categorie di famiglie, quelle del Mezzogiorno e quelle degli immigrati, che sono ulteriormente peggiorate (più della media nazionale) nel corso di questi ultimi anni.

In genere – come si è visto – la disuguaglianza dei redditi sarebbe certamente più elevata senza gli effetti redistributivi messi in atto dalle autorità pubbliche con la tassazione e con i trasferimenti. Se si confronta l'effetto redistributivo tra i vari paesi con questo metodo, tuttavia, vediamo che il nostro paese si distingue ancora una volta per la scarsa efficacia delle politiche redistributive di correzione delle disuguaglianze prodotte

dal mercato (Ranci Ortigosa nel volume)⁸. E la differenza tra paesi è davvero significativa nella diversa efficacia delle politiche redistributive, quali, ad esempio, il sistema della tassazione e dei trasferimenti.

Il contenimento dei salari e dei redditi da lavoro si è accompagnato in Italia, al pari di quanto avvenuto in altri paesi, a un allargamento del fenomeno dei *working poor*, cioè dei lavoratori a rischio di povertà (a causa dei loro bassi salari; vedi Lucifora in questo volume) e a una riduzione sensibile del reddito complessivo disponibile delle famiglie italiane. La diminuzione media in termini reali è stata di quasi il 7 per cento, mentre le famiglie europee hanno visto crescere, sempre in media, il loro reddito disponibile in questo intervallo di tempo del 4 per cento. Questo è il dato significativo che meglio rappresenta lo stato di sofferenza in cui si sono trovate le famiglie italiane in questo lungo lasso di tempo. La sofferenza è stata certamente maggiore per le famiglie a basso reddito e ancora maggiore per le famiglie vicine alla soglia di povertà.

Il dato più preoccupante riguarda comunque la forte crescita, nel nostro paese, della povertà assoluta. Eurostat che armonizza i dati dei vari paesi su questo fenomeno, indica che in Italia le condizioni di privazione materiale hanno coinvolto un numero crescente di persone. Erano il 7,4 per cento nel 2010 mentre erano all'8,4 per cento nella media dei paesi europei. Nel 2016 questa percentuale è salita a ben il 12,1 per cento in Italia mentre è scesa al 7,5 per cento nella media europea. Siamo l'unico paese che ha visto peggiorare in modo così drammatico la povertà assoluta, forse alla pari di Bulgaria e Romania. Secondo uno studio già citato della Banca d'Italia (2018), relativo alle condizioni economiche delle famiglie italiane, il 23% della popolazione italiana è a rischio povertà, quasi 14 milioni di persone. Il valore è cresciuto di oltre tre punti percentuali negli ultimi dieci anni, da quando è esplosa la grande crisi economica, visto che nel 2006 la percentuale era al 19,6%.

Come l'analisi della Commissione Europea mette bene in luce, un aumento della popolazione a "rischio di povertà" sta a significare che l'andamento del reddito di coloro che si trovano nella parte bassa, cioè nei primi decili della distribuzione, spe-

rimenta nel periodo considerato un ulteriore peggioramento rispetto al reddito mediano della distribuzione. Ed è quanto è successo nel nostro paese, il che conferma, ancora una volta, il peggioramento del grado di diseguaglianza dei redditi in quest'ultimo periodo.

Il rischio di povertà è ancora più grave se è persistente, se tende a colpire sempre le stesse persone e soprattutto se le posizioni nelle scale dei redditi e quindi nelle condizioni di vita, si tramandano da una generazione all'altra. Al pari di quanto sperimentato da altri paesi ma manifestatosi da noi con particolare intensità, la carenza di una adeguata mobilità sociale e intergenerazionale ha reso ancor più gravido di conseguenze l'aumento delle disuguaglianze verificatosi in quest'ultimo decennio. Con effetti pesantemente negativi sulla percezione della popolazione di un sistema ingiusto, che cristallizza le posizioni e non crea le condizioni per una effettiva possibilità di riscatto. Un livello molto basso di mobilità sociale e intergenerazionale viene in effetti interpretato come un segnale di un livello particolarmente alto di "disuguaglianza delle opportunità".

L'elasticità intergenerazionale dei redditi, cioè la misura in cui il reddito dei figli è correlato a quello dei genitori, è la più alta in Italia, dopo quella della Gran Bretagna, tra tutti i paesi più sviluppati. Questo vuol dire che l'ascensore sociale funziona poco e che la pari opportunità – e, cioè l'uguaglianza dei punti di partenza – è ancora un obiettivo lontano da raggiungere nel nostro paese e che esso se ne è allontanato ancora di più in questi anni. Ciò rende ancor meno tollerabile il già elevato grado di diseguaglianza e soprattutto il fenomeno crescente della povertà assoluta che caratterizza il nostro paese e rende ancor più urgente la messa in atto di politiche sociali e redistributive che riescano a modificare le disparità prodotte dal funzionamento dei mercati. Anche perché come più volte rilevato le ricerche più recenti sembrano dimostrare come la diseguaglianza dei redditi possa provocare importanti conseguenze negative sulla crescita economica nei paesi in cui essa si accompagna a una elevata diseguaglianza intergenerazionale, quella delle opportunità. E questo, stando ai dati statistici disponibili, sembra essere un pericolo serio proprio per il nostro paese.

5. Le sfide per una crescita inclusiva

Per riassumere, il nostro paese sperimenta da diversi anni problemi sociali importanti che non sono certo il frutto, come è successo in altri paesi, di un consistente diseguale processo di crescita. In Italia la crescita è stata molto bassa se non addirittura assente in questi ultimi due decenni. Ma disuguaglianze e povertà al contempo sono aumentate e il grado di coesione sociale rischia ulteriormente di peggiorare.

Queste difficoltà sul fronte sociale hanno già cominciato a produrre primi rilevanti effetti negativi sugli investimenti e la crescita economica. Il rischio è che si possano far sentire sul piano economico e sociale in maniera ancor più grave, con ulteriori diminuzioni del welfare, precarizzazioni del lavoro, perdite di potere d'acquisto delle classi medie, insostenibilità dei sistemi pensionistici a causa della demografia. Al contempo esse hanno scatenato, comprensibilmente, un forte bisogno di protezione da parte di una porzione crescente della popolazione e una forte protesta, sempre più consistente, nei confronti della classe dirigente del paese. Gli effetti politici si sono già fatti sentire.

È urgente assumere al più presto decisioni politiche importanti tese al varo di un processo di sviluppo inclusivo, in grado di rilanciare la crescita e cominciare a ridurre in modo deciso anche nel nostro paese le disuguaglianze nelle opportunità, le distanze che separano le famiglie con redditi elevati da quelle con redditi bassi, il fenomeno dei bassi salari, la povertà assoluta e altri fenomeni ampiamente trattati nei contributi contenuti nel volume.

Nel caso dell'Italia, ancor più rispetto a quanto sottolineato per altri paesi, è necessario perseguire una strada che possa combinare crescita economica e inclusione sociale. Proprio l'esperienza degli altri paesi, che sono più avanti del nostro in termini di crescita e che hanno trascurato i temi dell'egualianza, dimostra che sarebbe illusorio pensare che la crescita da sola possa migliorare condizioni di disuguaglianza così deterioratesi. Ed è altrettanto evidente che è senza sbocchi una politica orientata alla mera distribuzione di risorse e che trascuri la creazione di condizioni per una modernizzazione del sistema

produttivo e un rilancio della produttività. Senza rilanciare la crescita, non si potranno dare risposte durature alla domanda di maggiore coesione sociale. Non è un caso che gli indicatori di dispersione dei redditi e di crescente povertà siano peggiorati negli anni delle ultime crisi. Quando le cose vanno male, vanno male soprattutto per i più deboli e gli emarginati. Inoltre, vengono a mancare le condizioni – forse necessarie ma non certo sufficienti – di finanze solide che permettano di mettere in atto politiche redistributive e un welfare più inclusivo.

Serve dunque un insieme articolato di politiche per costruire un futuro di crescita inclusiva per l'Italia. Un pacchetto di *policy* che agisca contemporaneamente per aumentare sviluppo produttivo e occupazione – obiettivi di per sé affatto semplici da raggiungere – e per misure redistributive e sociali in grado di allargare il numero di cittadini che possano partecipare e godere dei frutti di un rilanciato processo di crescita.

Certo un aiuto potrà derivare da politiche di maggiore crescita in Europa, anche se non ci soffermeremo questo tema per mancanza di spazio. Va detto comunque – sempre con riferimento all'Europa – che non rappresenterebbe affatto una soluzione, come si è riproposto di recente da parte di alcuni, un'uscita dell'Italia dall'euro. A parte i costi proibitivi da sostenere, l'uscita dall'euro e connesse svalutazioni non risolverebbero i nostri problemi di crescita bassa, come non l'hanno risolta in passato (Guerrieri, 2017). Sono i mali strutturali che vanno affrontati per rilanciare produttività e crescita e che riguardano noi e hanno soprattutto carattere domestico. Li conosciamo molto bene ma non riusciamo da anni a affrontarli con efficacia. È utile, viceversa, sfruttare le potenzialità della partecipazione dell'Italia all'area euro per risolvere questi nodi strutturali.

A questo riguardo, dopo due decenni di pressoché totale ristagno, un rinnovato processo di sviluppo che sia anche inclusivo deve necessariamente passare per il recupero del gap di produttività che il nostro paese ha accumulato in tutti questi anni, riportandola almeno in linea con la media europea. In altre parole, non si può rinunciare a competere in tema di innovazione e progresso tecnologico se si vorrà arrivare a fermare e invertire l'abbassamento del nostro tenore di vita in corso da tempo.

Al riguardo, non esiste una formula magica. È un compito complesso, difficile e richiederà anni dal momento che significa rimuovere e correggere fattori e meccanismi strutturali assai noti e che da anni – come si è detto – penalizzano la nostra economia e la rendono poco adatta a affrontare e rendere possibile il cambiamento.

Una grande discussione c'è da sempre tra chi indica come obiettivi d'intervento i fattori di contesto, ovvero ciò che avviene fuori dai cancelli delle imprese e chi viceversa mette in primo piano i fattori legati al sistema produttivo e delle aziende, quindi a ciò che succede dentro i cancelli stessi. Come cercano di spiegare, tuttavia, molti contributi in questo volume ambedue sono importanti – fattori esterni e interni al sistema produttivo – in quanto hanno contribuito entrambi al deludente andamento della produttività e alla stagnazione della crescita dell'economia italiana in tutti questi anni.

6. Tornare a innovare

Tra le molte priorità d'intervento, quella più importante – che davvero può fare la differenza tra lo sviluppo del passato e la stagnazione di oggi – è che l'economia italiana torni a innovare, ovvero espandere i settori e le imprese che producono innovazione. Come abbiamo già ricordato, nell'economia della conoscenza i paesi avanzati crescono perché innovano e espandono i settori innovativi. L'innovazione continua è la caratteristica principale di questa fase di grandi trasformazioni.

Abbiamo già messo in rilievo come la performance innovativa della nostra economia sia stata in questi anni davvero modesta. Al riguardo, è assolutamente necessario in Italia un forte aumento della quota di Pil dedicata alla ricerca e sviluppo, sia per la ricerca pubblica di base, sia per la ricerca applicata, che è principalmente finanziata dalle imprese. I problemi, tuttavia, derivano anche dalle debolezze della struttura produttiva e delle nostre imprese, come sottolineato da vari contributi al volume (Bugamelli e Lotti, Lanza e Cotignano, Monducci e Costa, Onida). In Italia permane un profondo dualismo produttivo, fatto

da uno gruppo folto di imprese troppo piccole e inefficienti per essere competitive sui mercati globali e un gruppo assai più ristretto di imprese dal profilo intermedio che trainano la nostra crescita, realizzano innovazioni di frontiera e sono in grado di competere sui mercati internazionali. I loro risultati nell'ultimo decennio sono stati molto positivi e di indubbio rilievo, sia in termini di produzione di valore aggiunto che di occupazione.

È una asimmetria che va colmata, innanzi tutto favorendo un aumento della dimensione e dell'efficienza media delle aziende esistenti. La dimensione di impresa è in effetti un fattore chiave dei processi di ristrutturazione e frammentazione internazionale della produzione che hanno caratterizzato la stagione dell'economia globale. Come messo in luce da Bugamelli e Loti, Monducci e Costa l'alta incidenza delle aziende di piccola dimensione nel nostro sistema produttivo resta un elemento di forte debolezza competitiva a livello internazionale. E non si tratta solo della piccola dimensione e/o della struttura familiare della proprietà delle imprese, dato che a queste caratteristiche si aggiunge la bassa managerialità nella conduzione delle nostre piccole unità. Quel capitale manageriale che è fondamentale per fronteggiare le nuove sfide e per gestire riorganizzazioni delle imprese che richiedono sempre un forte coordinamento.

C'è comunque un'altra peculiarità del nostro sistema produttivo da segnalare. L'Italia è, tra i principali paesi europei, quello dove il divario di produttività tra imprese medio-grandi e imprese piccole è più ampio (Andrews, 2015; Oecd, 2015). In questi anni questo gap di produttività si è allargato penalizzando un efficace processo di diffusione delle innovazioni che si sviluppano nelle imprese di frontiera (Onida nel volume). Tali innovazioni interessano oggi un numero troppo limitato di imprese e si trasmettono in modo solo parziale e lento al corpo del sistema produttivo nazionale. Di qui, una distorta allocazione delle risorse e una bassa dinamica di produttività totale dei fattori del nostro paese (Calligaris, 2016).

Tra i fattori determinanti uno lo abbiamo già ricordato, ovvero le nostre tantissime imprese di piccola e piccolissima dimensione, che non sono in grado di soddisfare standard minimi di complessità organizzativa e efficienza tecnica per

assorbire e diffondere tali innovazioni. L'altro riguarda la scarsa efficienza dei nostri servizi, in particolare i servizi alle imprese, che hanno conosciuto nell'ultimo decennio addirittura una diminuzione della loro produttività media. In questo caso i nostri ritardi sono pesanti e di vecchia data come diremo qui di seguito. L'effetto negativo è che significativi incrementi di produttività si addensano in parti specifiche dell'apparato produttivo nazionale ma non riescono a trasferirsi – o lo fanno molto poco – agli altri segmenti dell'apparato produttivo.

7. Le opportunità per un'economia intermedia

La sfida fondamentale da affrontare e gestire nei prossimi anni per la nostra economia e il sistema produttivo è l'“economia della conoscenza”. Ovvero, una manifattura sempre più indirizzata verso produzioni a più elevato contenuto tecnologico, da un lato, e servizi che incorporino un grado maggiore di tecnologie e competenze, dall'altro. E che sappiano interagire, sviluppando sinergie e opportunità reciproche (Berta, 2016).

Dopo la scomparsa o la vendita all'estero in questi ultimi due decenni dei grandi gruppi italiani, che ha escluso il nostro paese dai grandi segmenti oligopolistici in via di ristrutturazione a livello globale – un dato di fatto quest'ultimo che stenta da noi a essere riconosciuto – il segmento delle imprese medie e medio grandi rappresenta oggi il pilastro fondamentale della nostra struttura produttiva. Nella prospettiva dell'economia della conoscenza, esse rappresentano asset fondamentali su cui puntare, sia quali attori in grado di competere per la partecipazione nelle grandi catene del valore internazionali sia quali potenziali locomotive per il resto delle nostre imprese. Perché tutto ciò si verifichi è necessario favorire e accelerare una loro positiva trasformazione. Sia rompendo il loro attuale isolamento e sia creando un contesto di riferimento che sappia valorizzarne le capacità innovative. È un compito ambizioso, perché tutto ciò oggi non esiste. È necessario allora accompagnare e rafforzare l'articolazione sistemica delle nostre imprese medio grandi di frontiera, per meglio esaltarne le capacità d'impatto.

Particolarmente importante a questo fine è il comparto dei servizi alle imprese, divenuti importanti nella ristrutturazione del manifatturiero un po' ovunque in Europa (Evangelista, Guerrieri e Meliciani, 2013). Molto meno da noi. Basta comparare, a questo riguardo, Germania e Italia. Tra manifattura e servizi alle imprese, le relazioni intersettoriali presentano in Germania una densità superiore a quella dell'Italia (Istat, 2017). Questa minore interazione tende a limitare la capacità di attivazione della manifattura sul resto del nostro sistema economico, come anche a limitare il trasferimento di input innovativi tra i comparti. Al contempo, in Italia la struttura delle relazioni intersettoriali è caratterizzata da rapporti commerciali in cui i settori acquirenti sono prevalentemente i servizi. Poiché l'efficienza tende a trasmettersi per lo più dai settori fornitori verso quelli acquirenti, ne consegue che l'unidirezionalità degli scambi fra *business services* e manifattura si trasformi nel nostro paese in una sorta di freno all'aumento dell'efficienza e produttività dell'industria.

Dobbiamo allora puntare a rafforzare e trasformare questo legame anche da noi, migliorando i servizi con misure di vario genere, come discusso in diversi capitoli del presente volume. Soprattutto i servizi ad alta intensità di conoscenza, quali i servizi professionali, che hanno conosciuto in Italia un modesto sviluppo, assai inferiore a ciò che è avvenuto in altri paesi europei. Essi devono diventare, seppur gradualmente, comparti produttivi a elevata competitività, così da generare valore aggiunto e posti di lavoro qualificati (Guerrieri e Meliciani, 2005).

L'altra condizione per ridurre e eliminare il gap di produttività esistente tra le imprese del nostro paese è sviluppare un'infrastruttura di connessioni adeguata alle sfide della digitalizzazione. In altri termini, è necessario creare delle piattaforme digitali, che sono oggi assolutamente carenti sia per numero che per qualità. È un passaggio obbligato per iniziare a colmare i significativi ritardi accusati dalle imprese italiane nelle attività ICT realizzate online. Anche in questo caso esiste una forte eterogeneità tra paesi: un gruppo di paesi – tra cui Olanda, Danimarca, Svezia – mostra indicatori costantemente e significativamente superiori alla media, mentre un altro insieme di paesi europei

– tra cui Spagna, Grecia – se ne distacca in modo persistente verso il basso. L'Italia fa parte di quest'ultimo gruppo e occupa l'ultimo posto della classifica dell'UE a 15 per le attività online delle imprese (Commissione Europea, 2017).

È evidente che una più forte diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione favorirebbe anche da noi la creazione di imprese di servizi più efficienti, anche ad alto contenuto tecnico-scientifico, in grado di domandare lavoratori qualificati e laureati scientifici e tecnici. Senza dimenticare che le tecnologie ICT sono divenute fondamentali per consentire alle nostre imprese di gestire i processi di frammentazione internazionale della produzione e ambire a occuparvi ruoli e posizioni non marginali.

Per riassumere, non vi è dubbio che il perseguimento di una serie di obiettivi di rilancio del nostro sistema produttivo quali quelli fin qui enunciati chiama in causa il ruolo delle politiche pubbliche e, in particolare, quello della politica industriale o, meglio, di una politica per lo sviluppo produttivo. Una rinnovata politica industriale è essenziale per cercare di innalzare la produttività e la crescita potenziale della nostra economia nella prospettiva dell'economia della conoscenza. Come sostenuto da Onida nel volume, essa va ripensata radicalmente rispetto al passato per fronteggiare adeguatamente le grandi trasformazioni in atto. Serve soprattutto una chiara strategia di rilancio e riconversione produttivi della nostra economia. Finora è mancata. È vero che su alcuni fronti, più di recente, si sono fatti alcuni passi nella giusta direzione. Ma il più resta da fare. I provvedimenti Industria 4.0, di per sé positivi, potranno produrre gli effetti sperati solo se accompagnati da una rinnovata politica d'insieme (Basso nel volume; Beltrametti, 2016) e da un deciso rilancio degli investimenti, pubblici e privati. Le innovazioni per tradursi in risultati concreti devono essere incorporate in nuovi investimenti. Ma in Italia, specie nell'ultimo decennio, si è verificato un vero e proprio crollo degli investimenti, sia pubblici sia privati. È da una loro ripresa che può venire un decisivo effetto volano per rimettere stabilmente in moto la nostra economia (Boitani e Mele, Reviglio e Bruno nel volume).

8. Il ruolo delle politiche territoriali

Un'ultima annotazione di rilievo riguarda le città, le aree metropolitane e i territori. Si stanno rilevando sempre più come un decisivo motore di sviluppo, non solo per la presenza in esse di molti servizi, soprattutto ad alta conoscenza, ma perché costituiscono un contesto di sviluppo assai favorevole per le attività innovative (Celant, 2017). Le città oggi rappresentano l'equivalente delle fabbriche della rivoluzione industriale. Ciò significa che i *cluster* territoriali e la prossimità anche nell'era di internet possono divenire fondamentali per trasmettere le conoscenze e innovare. Anche se la prossimità va costruita e non basta quella fisica. E ciò vale soprattutto nei settori che innovano, cioè producono e sfruttano la conoscenza e le nuove idee.

Parte della letteratura sulla digitalizzazione indica come alternativa ai network locali quelli internazionali con filiere di imprese – servizi – comunità di pratiche, non necessariamente vincolate al territorio. Sono soluzioni già in atto. Ma come insegna il caso di Silicon Valley le reti internazionali non si sostituiscono, dal punto di vista strategico, a network locali. Il territorio in questo caso è rilevante e prioritario come moltiplicatore dell'innovazione, dell'imprenditorialità, dei risultati e delle competenze (Bianchi, Cicognani e Rossi nel volume). Di qui l'importanza di ripensare l'organizzazione del territorio e anche del tradizionale modello di distretto industriale. Un concetto utile a questo riguardo – come suggeriscono Bartezzaghi e Della Rocca nel loro contributo – è il termine di ecosistema. Termine quest'ultimo ripreso dalla prassi e dagli studi dell'ecologia che sta a indicare l'insieme di unità tra loro diverse che interagiscono in modo bilanciato, in uno spazio delimitato, in modo da dare luogo a un complesso autosufficiente di attività.

Promuovere quindi ecosistemi attraverso legami sempre più stretti tra politiche industriali e politiche territoriali, favorendo progetti di investimento pubblico e privato in infrastrutture tecnologiche e incubatori. Promuovere ad esempio nei Digital Innovation Hubs territoriali e soprattutto nei Competence centres (universitari e non) la crescita di personale tecnico-professionale motivato e capace di interagire col mondo

della ricerca e insieme parlare il linguaggio delle imprese, anche medie e piccole. In definitiva, un paese che vuole crescere ha bisogno di mettere in relazione coerente le grandi trasformazioni di questo secolo (rischi e opportunità) con le specificità (limiti e potenzialità) del territorio, come ci ricorda Rosina nel suo contributo.

L'efficacia delle politiche e misure qui auspicata sarà comunque limitata – va infine aggiunto – se non si produrranno profondi miglioramenti del contesto più generale in cui si svolge l'attività economica. L'elenco delle cose da fare in questo caso è lungo e noto da tempo. Tra le urgenze vi sono gli interventi per la tutela della legalità, al fine di garantire più certezza del diritto agli operatori economici. Nel campo della giustizia civile, che è una componente essenziale del sistema istituzionale di un'economia, il contributo di Giacomelli, Mocetti, Palumbo e Roma al volume mostra che alcuni cambiamenti sono stati apportati, con un conseguente calo dei procedimenti pendenti, ma gli interventi sinora effettuati, soprattutto dal lato dell'offerta, non sembrano avere dato ancora risultati apprezzabili sulla produttività degli uffici. Permangono, inoltre, notevoli criticità. Esse possono essere affrontate tramite la semplificazione e lo snellimento delle procedure e l'introduzione di ulteriori forme di specializzazione; oltre agli interventi legislativi, per ridurre le differenze in termini di efficienza tra i diversi uffici giudiziari è inoltre necessario incentivare l'adozione di pratiche manageriali volte al buon funzionamento degli uffici e alla celere definizione dei procedimenti, anche attraverso la diffusione di buone prassi.

Ciò vale anche nel campo della sanità in tema di ricomposizione e razionalizzazione della spesa sanitaria, che costituisce attraverso il miglioramento della salute dei cittadini sia un input fondamentale del capitale umano sia una leva potente per una più ampia inclusione sociale (Bloom, 2004). In particolare, nel contributo di Turati l'attenzione è incentrata sulle industrie dei servizi sanitari e sulla produzione di servizi ospedalieri, con l'obiettivo di identificare spazi per la razionalizzazione della spesa sanitaria volti al miglioramento della produttività e alla diffusione delle migliori pratiche su tutto il territorio nazionale.

9. Il triangolo virtuoso dell'economia della conoscenza

La crescita occupazionale e salariale assai modesta che caratterizza l'Italia ormai da anni è causata da una domanda di lavoro da parte delle imprese troppo debole. E a monte, come si è detto, la debolezza della domanda di lavoro riflette in larga misura una struttura industriale fragile e la scarsità di adeguati investimenti in innovazione. Ma i ritardi delle nostre imprese sono anche il riflesso delle carenze della nostra offerta di lavoro, in particolare nel segmento del lavoro qualificato. L'adozione delle nuove tecnologie digitali, ad esempio, è significativamente influenzata dalle competenze dei lavoratori in quanto richiede alle imprese anche cambiamenti organizzativi complessi da dover gestire e consolidare (Bartezzaghi e Della Rocca nel volume). In Italia le competenze digitali dei lavoratori sono tra le più basse nell'area Ocse e la quota di occupati ad alta qualifica è sensibilmente inferiore alla media UE. Altrettanto grave è il ritardo di cui soffre il nostro paese sul fronte dell'istruzione professionale (*vocational training*) (Bianchi, Cicognani e Rossi; Pirrone).

Questo fa sì che nonostante la bassa domanda di lavoro qualificato esista comunque una carenza di lavoro qualificato. È una sorta di *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro che è andato aggravandosi nell'ultimo decennio. L'Italia non solo è in coda tra i paesi avanzati per percentuale di laureati, ma ha anche uno dei più allarmanti livelli in Europa di "disallineamento" tra i percorsi di studio scelti dai giovani e le esigenze del mercato del lavoro: una sorta di *skill mismatch* sottolineato in vari capitoli del volume. Questo perché la composizione per disciplina dei laureati va in direzione assai diversa da quanto richiesto dalle imprese e dall'economia della conoscenza (vedi Regini e Gavosto nel volume). L'uscita dalla crisi economica ha determinato un aumento di questo *mismatch* tra le competenze possedute dalla forza lavoro e la domanda di lavoro espressa dal mercato (Pirrone).

Domanda e offerta di lavoro non riescono insomma a incrociarsi nel nostro paese, con lavoratori che sono o sovra-qualificati o sotto-qualificati per le posizioni aperte. Un *mismatch* che

disincentiva l'investimento in capitale umano, anche perché molti nostri brillanti laureati hanno cominciato massicciamente a espatriare, rendendo ancora più scarse le risorse professionali disponibili, con conseguenze estremamente negative sulla competitività della nostra economia.

Nell'ottica di promuovere una crescita dell'occupazione che sia inclusiva e un mercato del lavoro in cui quantità e qualità di lavoro si muovano in parallelo, nel volume vengono discusse diverse opzioni di politica economica e politiche attive per promuovere la partecipazione e la creazione di lavoro.

Si insiste molto sulla necessità di politiche rivolte alla formazione del capitale umano che serva alle imprese (Bianchi, Cicognani e Rossi; Pirrone; Rosina). Al riguardo urgono massicci investimenti per accrescere competenze tecnologiche del capitale umano del nostro paese (istruzione professionale, lauree professionali, dottorati industriali, formazione permanente, schemi scuola-lavoro) oltre che far veramente decollare gli ITS – Istituti Tecnico Scientifici (oggi poco più di 10.000 iscritti in Italia contro quasi 800.000 in Germania e 600.000 in Francia). E queste competenze andranno aggiornate continuamente attraverso meccanismi di formazione permanente.

Promuovere e coordinare interventi per formare e attrarre capitale umano e facilitare la crescita delle imprese e dei settori che innovano è una priorità importante della nostra politica economica. È d'altra parte questo il modo con cui tentare di restituire valore e porre nuovamente al centro del sistema economico il lavoro, per trasformarlo nuovamente nel pilastro fondamentale della coesione e dello sviluppo sociale.

A questo riguardo si potrebbe affermare che mai come in questo periodo è divenuto essenziale, per riqualificare e riallocare una forza lavoro disorientata dalle trasformazioni globali, rilanciare e rendere finalmente efficaci le politiche attive del lavoro e i servizi per l'impiego, soprattutto per la formazione continua (Bianchi, Cicognani e Rossi; Pirrone). Quest'ultima rappresenta in effetti lo strumento più efficace per ridurre la probabilità di povertà e disoccupazione. Ma come ricorda Pirrone nel volume i centri per l'impiego (CPI) italiani, pur con molte differenze sul territorio, sono lontani dai livelli di coper-

tura e standard di qualità dei paesi più avanzati con i quali ci confrontiamo (sono un decimo rispetto alla Germania). Manca un sistema informativo efficace, presente in altri paesi avanzati, che consenta di seguire i giovani dopo l'uscita dal sistema scolastico e tenerli dentro al radar delle politiche pubbliche (per limiti di raccordo tra scuole e CPI, oltre che per sfiducia dei giovani verso i servizi per l'impiego).

L'area di intervento è comunque più ampia. La sfida della economia della conoscenza, per poter essere affrontata con qualche chance di successo, richiede da parte nostra un vero e proprio investimento in conoscenza, puntando sul triangolo virtuoso educazione, ricerca, innovazione. Esiste ampia evidenza al riguardo che investire nel sistema di istruzione formale, scuola e università, sia un fattore chiave del benessere degli individui, della crescita dell'economia e della partecipazione dei cittadini alla vita civile e politica. Al riguardo, il nostro paese denota un considerevole ritardo nei confronti internazionali. Come ricordano Regini e Gavosto nei loro contributi, in Italia sono bassi il livello di scolarizzazione e la quota dei laureati. Le maggiori fragilità si avvertono nella scuola media e nell'istruzione e formazione professionale: si tratta dei segmenti dove è più urgente intervenire. D'altro lato, in nessun altro paese esistono divari così profondi nei livelli di apprendimento come fra il Nord e il Sud dell'Italia. Per ridurre il gap negli apprendimenti, vengono elencate da Gavosto tre aree prioritarie di intervento: la selezione e formazione dei docenti; l'innovazione didattica; e l'allungamento dell'orario scolastico.

Un'attenzione particolare merita il sistema universitario italiano che ha dimostrato sia una bassa efficienza nel fornire capitale umano di quantità e qualità adeguata, sia una scarsa equità, ovvero una bassa capacità di inclusione, fallendo l'obiettivo dell'uguaglianza delle opportunità. È a queste carenze strategiche e organizzative che si possono imputare fenomeni quali il bassissimo tasso di laureati, l'alto tasso di abbandoni e il mismatch fra domanda e offerta di competenze (Capano, 2017). Le proposte di *policy* avanzate da Regini nel volume non richiedono ingenti risorse, come sarebbe peraltro necessario per riforme più radicali, quanto intendono favorire una “differenzia-

zione smart” dell’Università italiana mediante lo strumento della “contrattualizzazione” dei rapporti fra Ministero e atenei tale da assicurare una migliore performance formativa e scientifica delle università italiane. Tutto ciò consentirebbe di migliorarne la performance sia dal punto di vista dell’efficienza che da quello della coesione sociale.

10. Un rigenerato sistema di welfare

Un dato certo di questi anni è che il sistema di welfare del nostro paese non è stato in grado di assicurare un adeguato contrasto e riduzione delle disuguaglianze economiche (Ferrera, 2012). La riforma delle politiche di welfare, tuttora fortemente tarate sulla figura del lavoratore occupato a tempo pieno e indeterminato, si presenta come una priorità importante da soddisfare in direzione allo stesso tempo di una loro maggiore efficienza e equità, soprattutto in tema di lotta alle povertà, vecchie e nuove.

Come si è visto il dato davvero preoccupante nel nostro paese è la forte crescita nell’ultimo decennio della povertà assoluta, molto più intensa che in altri paesi UE (Istat, 2017). Naturalmente, un primo motivo è che la nostra economia genera un numero insufficiente di posti di lavoro. Le proposte, fin qui avanzate, per aumentare quantità e qualità della domanda di lavoro sono rilevanti anche come misura di contrasto alla povertà. Ma non sono minimamente sufficienti. È necessario fare molto di più, anche perché in questi ultimi decenni l’Italia è stata tra i pochi paesi avanzati a non occuparsene. Solo più di recente, il nostro paese si è impegnato pur con molte difficoltà e ripensamenti ad attivare risorse e interventi nella lotta alla povertà, prima con il Reddito d’inclusione e, quest’anno, con il Reddito di cittadinanza. Rinviando al contributo di Ranci Ortigosa nel volume per una analisi e discussione dei contenuti e limiti di questi due provvedimenti, va ricordato – alla luce delle positive esperienze già richiamate di altri paesi – che per combattere la povertà non è certo sufficiente una sola politica, per quanto efficace, in quanto serve dotarsi di un mix articolato di

strumenti d'intervento. Trasferimenti specificamente mirati a contrastare l'esclusione sociale riescono a essere efficaci allorché si combinano con altre misure, quali le politiche per la famiglia, per la casa e la disoccupazione.

Ciò è ancor più vero nel caso del nostro paese, in cui le misure contro la povertà non possono essere certo configurate come semplici aggiunte a un sistema di welfare che ha finora dimostrato una sostanziale iniquità e inefficienza nella sua capacità d'intervento. Anche da noi si dovrebbero ridiscutere e riqualificare le vecchie misure assistenziali riassorbendole in nuovi interventi che siano in grado di ricomporre l'offerta complessiva nelle diverse aree di bisogno, aumentando la coerenza e la complementarietà dei diversi strumenti. Come per gli interventi diretti, ad esempio, a ripristinare un soddisfacente grado di mobilità sociale, fortemente deterioratasi in questi anni in Italia come in molti paesi del Sud Europa, con drammatiche riduzioni delle opportunità per i figli delle famiglie più povere e svantaggiate, che andrebbero contrastate, tra l'altro, con misure e politiche educative per l'infanzia e l'avvio al lavoro.

Una specifica proposta in direzione di una revisione d'insieme delle nostre politiche sociali e di welfare, in cui inserire misure di lotta alla povertà, è avanzata nel contributo di Ranci Ortigosa al volume. Si dimostra, tra l'altro, che in una tale ricomposizione delle misure e degli interventi da adottare anche il problema delle risorse potrebbe agevolmente essere risolto, soprattutto riqualificando quanto oggi viene speso, male e in modo iniquo.

L'altro grande capitolo da affrontare in tema di lotta alla povertà riguarda il fenomeno già trattato dei *working poor* ovvero di chi lavora ed è povero. Sono in forte aumento anche in Italia, come conseguenza delle trasformazioni produttive e tecnologiche dell'ultimo ventennio. Con riferimento all'esperienza del nostro paese, nel contributo di Lucifora al volume, vengono individuate principalmente tre linee di intervento. La prima è l'introduzione di un salario minimo legale per tutelare i bassi salari, soprattutto in quei segmenti del mercato del lavoro in cui inattività, disoccupazione e sommerso si intrecciano con i lavori a maggior rischio di povertà (Garnero, 2018). La seconda

linea riguarda la configurazione delle politiche di sostegno al reddito delle famiglie (non dei singoli individui). Anche in questo caso occorrerebbe fare tesoro dell'esperienza di alcuni paesi che da tempo e con qualche successo adottano politiche del genere, soprattutto per evitare ben note inefficienze come la dipendenza degli assistiti dai sussidi e l'esistenza di trappole della povertà che disincentivano il lavoro. La terza linea d'intervento è quella di puntare sulla crescita occupazionale nei settori a basso salario che presentano un elevato moltiplicatore occupazionale e favoriscono la transizione al mercato di attività spesso relegate alla produzione domestica, quali i lavori che caratterizzano la *green economy* e la *healthcare*. A questo riguardo va ricordato che il nostro paese sconta da decenni un cronico e massiccio deficit di posti di lavoro, che riguarda i servizi e in particolare proprio il terziario sociale (sanità, assistenza, servizi di prossimità, turismo, ricreazione, cultura). Se si puntasse a stimolare la domanda di lavoro in questi settori attraverso misure e incentivi mirati – attivando naturalmente le risorse aggiuntive necessarie – si potrebbe generare un elevato numero di nuovi posti di lavoro che potrebbero aiutare moltissimi poveri e *working poor* a migliorare le loro condizioni fino a diventare economicamente autosufficienti. In definitiva, come ricorda Lucifora, la diffusione del lavoro povero deve essere combattuta creando le condizioni affinché la bassa remunerazione non costituisca una trappola della povertà ma solo un ingresso agevolato nei posti di lavoro, verso una maggiore stabilità occupazionale e una carriera retributiva.

11. Un futuro per i giovani

Per riassumere, la situazione dell'Italia di fronte alle sfide poste dalle grandi trasformazioni tecnologiche e produttive in atto è per molti aspetti unica. Più di altri paesi, l'Italia ha assolutamente bisogno di un'agenda che incoraggi un aumento della crescita e sia in grado di garantire una maggiore inclusione sociale. Occorrono politiche e misure d'intervento che vadano a beneficio della produttività e crescita dell'intero sistema econo-

mico e, al contempo, siano in grado di alzare il livello e la qualità della vita dei più vulnerabili e svantaggiati. Tra questi figurano oggi in primo piano i giovani che hanno risentito maggiormente della crisi e soffrono di tutta una serie di svantaggi. Li ricorda e commenta Rosina nel contributo al volume mostrando attraverso una serie di dati come l'Italia non sia certo un paese fatto per i giovani. Anzi. Il tasso di disoccupazione giovanile (fino ai 24 anni) è più che raddoppiato negli anni iniziali della crisi. Si è ridotto successivamente, ma è tuttora al 32,1 per cento, un valore che si confronta con il 21,2 per cento di dieci anni fa e con il 15,2 medio dell'Unione Europea. L'Italia è all'ultimo posto nella UE per i Neet, acronimo inglese che sta per giovani tra i 15 e i 29 anni che non lavorano, non studiano e non seguono corso di formazione, con un'incidenza negli ultimi anni intorno al 24% contro una media europea che si ferma al 14%. C'è poi la nuova disuguaglianza che si è profilata in questi anni, quella intergenerazionale, tra giovani e anziani. Venticinque anni fa la povertà era concentrata tra gli anziani oltre i 65 anni di età oggi è concentrata nei minori, nei giovani e nei giovani adulti (Istituto Toniolo, 2018).

E, infine, l'Italia presenta uno dei maggiori squilibri demografici al mondo nel rapporto tra generazioni più mature e quelle più giovani e l'effetto maggiore di questo squilibrio demografico lo si vivrà nei prossimi anni col ricambio generazionale (Livi Bacci, 2018). Si ridurrà quindi drasticamente nel nostro paese la popolazione nelle età in cui maggiormente si produce reddito mentre peserà sempre di più quella nella fase della vita in cui si assorbe ciò che si è prodotto.

L'unica efficace risposta è un cambio di passo del nostro paese, che ci porti a potenziare il capitale umano delle nuove generazioni e la sua valorizzazione nel sistema produttivo. Molti degli interventi per una crescita inclusiva di cui si discute nei saggi del volume vanno in questa direzione. Serve un investimento pubblico sulle nuove generazioni: formazione di medio-alto livello, adeguati servizi di orientamento, efficaci strumenti di accompagnamento per l'ingresso nel mondo del lavoro, consistente sostegno all'autonomia e alla costituzione di un proprio nucleo familiare. Come ci ricorda Rosina, ne deriverebbe una

migliorata allocazione delle risorse giovani nel mondo del lavoro, con effetti positivi sia sulla produttività che sulla mobilità intergenerazionale. Aumenterebbe quindi il potenziale di crescita e diminuirebbero le disuguaglianze generazionali ma anche quelle sociali. Un nuovo sentiero di crescita inclusiva per il nostro paese, in definitiva, in cui migliorate possibilità di produzione di benessere con le nuove generazioni consentirebbe di rafforzare anche la sostenibilità del sistema di welfare.

Altri paesi hanno iniziato da tempo a mettere in atto misure che vanno in questa direzione e con qualche successo, dimostrando che là dove crescono le opportunità per i giovani, anche l'economia si espande, con i giovani che non devono temere la concorrenza degli anziani e delle nuove tecnologie. Anche l'Italia può e deve farlo con l'impegno di tutti. Gli interventi necessari richiedono tempo per generare gli effetti sperati e vanno, quindi, avviati al più presto. Non si può davvero più aspettare.

Note

¹ Per questo ruolo a tutto campo l'ICT è stato definito nella letteratura economica come un insieme di tecnologie ad "ampio spettro e alta pervasività" (General Purpose Technologies, GPT), con un enorme potenziale di innovazione ancora non pienamente sfruttato. Anche per la rapida avanzata di altri campi di frontiera della tecnologia – sotto molti aspetti complementari – quali la robotica e l'intelligenza artificiale.

² La produttività totale dei fattori è un indicatore sintetico dell'efficienza di un sistema economico perché riassume la capacità di un'economia di combinare in maniera efficiente la dotazione complessiva di capitale e lavoro e rappresenta l'ingrediente primo del potenziale di crescita di un paese.

³ Lo confermano misure della disuguaglianza sia prima dell'imposizione fiscale e dei trasferimenti (la cosiddetta "disuguaglianza di mercato") sia dopo il calcolo di imposte e trasferimenti (la c.d. "disuguaglianza netta").

⁴ Com'è noto l'ipotesi portante del paradigma neoliberalista che si è affermato e ha dominato la scena teorica economica per oltre tre decenni sono mercati e attori perfettamente efficienti e razionali, in grado di garantire sempre all'economia equilibri ottimali e di piena occupazione.

⁵ La mole di contributi su questo tema è davvero imponente, tra quelli più recenti si segnalano Ostry et al. (2019), Rajan (2019), Rodrik (2018).

⁶ Sempre per limiti di spazio non tratteremo degli aspetti che attengono alle politiche per la sostenibilità ambientale della crescita. I temi dello "sviluppo sostenibile" stanno sempre più richiamando la pubblica attenzione sul-

l'equilibrio ambientale del pianeta e sulle compatibilità tra obiettivi economici, sociali ed ecologici. Sono stati oggetto di approfonditi studi, anche se poco valorizzati, della Banca Mondiale, dell'Ocse e di altri a cui si rimanda. Una sola notazione appare importante fare ed è sulla necessità e possibilità allo stesso tempo, allorché si configurano le politiche per l'ambiente, di farlo in modo tale da creare delle sinergie importanti con le politiche sociali e, in particolare, con quelle contro la povertà. Si possono produrre così effetti positivi sia per l'ambiente sia per la lotta alle disuguaglianze. Assai rilevante a questo riguardo è misurare l'impatto delle politiche economiche con indicatori nuovi che possano cogliere vari aspetti legati al benessere sostenibile. C'è un ampio dibattito al riguardo e prime interessanti sperimentazioni, tra cui quella del nostro paese, che ha introdotto nel 2017 con il Documento di economia e finanza tra i criteri di valutazione delle politiche economiche alcuni primi «indicatori del benessere sostenibile» (BES).

⁷ «[...] more progressive tax and transfer policies must play a role in spreading globalization's economic benefits more broadly» (Obstfeld e IMF, 2016).

⁸ Il ruolo e gli effetti redistributivi di imposte e trasferimenti vengono misurati confrontando la disuguaglianza prodotta dalle forze e dal funzionamento dei mercati privati con la disuguaglianza netta o effettiva, cioè quella che si misura una volta che imposte e trasferimenti hanno prodotto i loro effetti redistributivi.