

Beati gli ultimi

di Gianfranco Viesti

(pubblicato su "Il Mulino", 3/2011)

La grande crisi internazionale ha sottratto in breve tempo molte certezze agli economisti e molte risorse alle politiche economiche. I primi sono chiamati ad una riflessione non banale, non ideologica, sui meccanismi di una crescita che sia più sostenibile, meno a rischio, nel lungo periodo. Le seconde sono chiamate ad interventi sul fronte dei conti pubblici – su cui è stato riversato l'onere dei salvataggi – drastici e dolorosi, che non impediscano però la ripresa economica. Una difficile quadratura del cerchio. Ma così è. Senza stabilità dei conti, il benessere è a rischio; ma senza crescita diviene impossibile tenere in ordine i conti pubblici. Considerazione ovvia, aritmetica, dato che ciò conta non è il valore assoluto di deficit e debito pubblico, ma il loro rapporto percentuale con il PIL; se quest'ultimo non cresce a sufficienza, ogni sforzo sul primo fronte non può che rivelarsi vano. La capacità dei governi va dunque valutata, contemporaneamente, su entrambi i fronti. Sulla loro abilità nell'utilizzare al meglio risorse relativamente scarse per produrre effetti positivi sull'economia. Un classico problema di economia politica, di scelta di priorità.

Per fortuna, non brancoliamo nel buio. L'evoluzione del pensiero economico, e la storia internazionale degli ultimi decenni, forniscono alcune indicazioni chiare, che tengono alla prova della recente crisi, sui possibili meccanismi di una crescita economica sostenibile. Una di queste indicazioni riceve un consenso quasi unanime. Il Vice direttore della Banca d'Italia Ignazio Visco ne ha scritto sul numero 1/2011 di questa rivista: "da qualche anno le raccomandazioni ad accrescere il capitale umano si sono fatte più ricorrenti e sono ormai una costante del dibattito di politica economica e non solo. In effetti le evidenze empiriche non lasciano dubbi."¹ Il nesso fra qualificazioni e capacità dei cittadini e dei lavoratori e i risultati in termini di crescita economica è uno dei principali insegnamenti che ci viene dal passato per il futuro.

La questione può essere posta in termini generali. O può tradursi in obiettivi precisi. E' quel che accade in Europa. La strategia Europa 2020 individua, assieme alla ricerca e sviluppo, alla sostenibilità energetica, all'aumento dei tassi di occupazione e all'inclusione sociale, il tema della formazione di capitale umano come grande priorità nella lista di ciò che occorre fare in questo decennio per ridare slancio al continente. Sulle strategie europee è lecita qualche cautela; le infelici vicende di "Lisbona" sono qui a ricordarcelo. La cautela attiene però principalmente alla governance e all'effettiva realizzazione di questi obiettivi: ai meccanismi cioè che assicurino che, all'interno degli stati membri vengano effettivamente messe in atto azioni determinate e coerenti per raggiungerli; ai meccanismi, deboli, di incentivo e sanzione. Al forte rischio che i temi della crescita finiscano in seconda fila rispetto a quelli della stabilità, affidati alle regole ben più cogenti del Patto di Stabilità europeo nelle nuove versioni. Ma se sono leciti i dubbi sulla governance, lo sono assai meno quelli sugli obiettivi. In tutta Europa, esecutivi di diverso colore politico convergono nell'indicare quei temi come prioritari, decisivi, per il futuro.

L'Unione si è data dei target. In tema di istruzione e capitale umano, in Europa 2020, ce ne sono due. Il primo attiene alla percentuale di giovani di età fra 18 e 24 anni che abbandonano prematuramente la scuola; il secondo alla percentuale di "giovani adulti" (30-34 anni) che hanno completato un'educazione "terziaria", universitaria. La prima percentuale va ridotta al 10%; la seconda va portata al 40%. Ad essi si affianca – perché i temi per alcuni aspetti, come il ruolo delle

¹ Ignazio Visco, "Il capitale umano per il XXI secolo", Il Mulino, 1/2011

università, si toccano - il target relativo alle spese, pubbliche e private, di ricerca e sviluppo: qui l'obiettivo è il 3%. Agli stati membri il compito, con i propri Piani Nazionali di Riforma, di indicare coerenti target nazionali e gli strumenti e le azioni per raggiungerli.

Questioni di particolare interesse per l'Italia, dato che, come ben noto da tante analisi e tanti numeri, e come ci ricorda ancora Visco, "in termini di capitale umano il nostro è un paese arretrato e, almeno per quanto riguarda i laureati, continua ad arretrare nei confronti dei paesi avanzati". Circostanza che certamente ha un ruolo importante nello spiegare il forte rallentamento dei nostri tassi di crescita, e in particolare il pessimo andamento complessivo nel primo decennio del nuovo secolo, vera "decada perdida" – come altre furono in America Latina – della nostra storia.

Guardiamo allora fatti e numeri. Da pochi giorni il Ministro dell'Economia e delle Finanze Giulio Tremonti ha presentato e fatto approvare in Consiglio dei Ministri il "Programma Nazionale di Riforma", sezione terza del Documento di Economia e Finanza 2011 (PNR 2011)², che indica gli obiettivi e gli strumenti italiani nell'ambito di Europa 2020. Parallelamente, nel gennaio del 2011 la Commissione Europea ha pubblicato il nuovo documento denominato "Annual Growth Survey"³; il suo allegato 1 risulta di particolare interesse: consente per la prima volta una comparazione fra gli obiettivi 2020 dei singoli stati membri, fra loro e con quelli comunitari (cosa non semplice, date le difficoltà, anche linguistiche, nell'analisi dei 27 PNR). Un'avvertenza: l'analisi è svolta sugli obiettivi presentati nei Piani di Riforma 2010; per l'Italia – quel che più conta in questa sede - con il PNR 2011 essi sono rimasti gli stessi; non si può però escludere che sia mutato qualche dato per gli altri stati membri. E' una comparazione interessante: mostra il futuro desiderabile e possibile che i paesi europei si prefiggono di raggiungere fra un po' meno di 10 anni.

E istruttiva. In sintesi, se gli obiettivi che il Ministro Tremonti si è dato per i prossimi anni saranno raggiunti (cosa non garantita), cioè se si delinea il futuro migliore che ci propone, l'Italia sarà l'ultima sui 27 partner europei in molti ambiti di azione di Europa 2020, decisivi per il rilancio della crescita e per il miglioramento del benessere dei cittadini. Naturalmente è possibile sostenere che gli obiettivi di altri paesi siano irrealistici e non saranno raggiunti. Questo è però tutto da dimostrare. E certamente essi indicano che – a differenza dell'Italia – gli altri partner hanno quantomeno l'ambizione di migliorare fortemente da qui alla fine del decennio.

Ma vediamo in dettaglio la posizione italiana. Come appena ricordato, l'Unione Europea vuole ridurre la percentuale di quanti lasciano prematuramente la scuola al 10%. I paesi più ambiziosi sono Polonia, Slovenia, Repubblica Ceca, che vogliono scendere intorno al 5%; sembra evidente come, nella loro ricorsa verso gli standard di reddito dei vecchi stati membri, essi attribuiscono grande importanza alla disponibilità di un'ampia forza lavoro con sufficienti livelli di qualificazione. I grandi paesi dell'Unione puntano a stare al 10% o appena sotto: così la Francia e la Germania; e così Austria, Belgio, Finlandia, ma anche Grecia, Ungheria, Portogallo. La Spagna è decisamente più indietro, e punta al 15%. L'Italia fa ancora peggio: punta al 15-16%. Per fortuna – si fa per dire – c'è Malta, con il suo altissimo 29%; ci consente di non essere ultimi, ma solo penultimi, fra i 27 paesi europei.

E' molto interessante notare che il nostro obiettivo è molto inferiore al target (10%) che l'Italia si è data, per le sole regioni del Mezzogiorno (in cui la situazione è peggiore), con il Quadro Strategico Nazionale per i fondi comunitari 2007-13⁴. In altri termini, il nostro paese puntava a raggiungere, ambiziosamente ma giustamente, un target coerente con gli obiettivi comunitari in anticipo, e con

² Ministero dell'Economia e delle Finanze, Documento di Economia e Finanza 2011, Roma, aprile

³ European Commission, Annual growth survey: advancing the EU's comprehensive response to the crisis, Brussel, gennaio, COM (2011) 11 final

⁴ Ministero dello Sviluppo Economico, Quadro Strategico Nazionale 2007-13, Roma, 2007

riferimento alle regioni dove la situazione di partenza è peggiore. I dati per il 2006 mostrano una media nazionale al 20,6%, 16,8% al CentroNord e 25,5% al Sud. Nel 2010 siamo arrivati al 18,8% per l'Italia, con un calo lieve al CentroNord (che è arrivato a 16,2%) e più sensibile nel Mezzogiorno (22,3%, ma con 13,5% in Abruzzo e Molise e 15% in Basilicata). Curiosamente, l'obiettivo 2013 per il Sud – concordato con l'Unione Europea – resta al 10%⁵; quello per l'intera Italia al 2013 è al 17,9% e al 2020 è al 15-16%.

Vicenda istruttiva per riflettere sulla credibilità internazionale del nostro paese. Magari anche per tornare a discutere sullo smantellamento delle politiche di sviluppo delle regioni deboli, e il suo nesso con la crescita nazionale: la programmazione 2007-13 aveva nei temi istruzione e ricerca assi di fondamentale importanza. Non è chiaro se sia ancora così, visto che il Governo, ad esempio, ha cancellato i grandi programmi nazionali (FAS) sull'istruzione e sulle risorse umane (che avevano un finanziamento di circa 2 miliardi di euro, destinati invece ad una congerie di interventi minori, prevalentemente di spesa corrente) e bloccato gli interventi a regia regionale.

Ben poco ci dice il PNR 2011 di quel che si intende fare per migliorare; si fa prevalentemente affidamento sugli effetti dei ben noti interventi Gelmini di taglio delle risorse e di riordino della secondaria: è lecito nutrire dubbi persino sul senso dei loro effetti in termini di abbandoni. Le parole di Ignazio Visco (“il rilancio della scuola è un tema centrale della politica economica, non una semplice questione di finanza pubblica né tanto meno una questione settoriale”) sembrano, nel nostro paese, risuonare nel vuoto.

La musica non cambia se si guarda il target della percentuale di “giovani adulti” laureati. L'Europa mira al 40%. La prima della classe è in questo caso l'Irlanda, con il 60%: evidente tentativo di rilanciare, dopo il ciclone bancario, una piccola economia aperta basata sull'insediamento di imprese ad alta intensità di lavoro qualificato. La Francia è al secondo posto, con l'obiettivo al 50%. Anche questa graduatoria non ricalca la classifica del reddito procapite, ma vede in testa paesi già forti e paesi più deboli ma più ambiziosi. Sopra il target comunitario troviamo infatti Belgio (46-48), la piccola ma intraprendente Cipro (46), Polonia (45), Spagna (44), Finlandia e Germania (42), Svezia (40-42). A seguire gli altri. La Bulgaria mira al 36%, la Grecia al 32%. Questa volta non ci salva Malta (33). L'Italia ha proprio l'obiettivo più basso di tutti: se tutto va bene avremo il 26-27% di laureati. Ce la giocheremo con la Romania (26,7%) per l'ultimo posto.

Incidentalmente, la mistica del dualismo italiano nella quale indulge così spesso Giulio Tremonti, che ci presenta un paese diviso fra una parte marcia e arretrata e una parte ricca e dinamica, frana davanti a questi come ad altri numeri. Ha un bell'insistere il Ministro sulla ricchezza privata delle famiglie, sul valore degli immobili. Se passiamo dalla ricchezza dell'oggi alle radici della crescita di domani scopriamo che la Lombardia è purtroppo fra le 267 regioni europee, quella a cui “mancano” più laureati, ben 143.000 rispetto ai dati attuali, per raggiungere il target europeo; che il Veneto è al posto 235 come percentuale di “giovani adulti” laureati (17%), una percentuale pari a quella del Peloponneso o della regione agricola dell'Alentejo in Portogallo; un valore che è la metà di quello dell'Estonia, di Lipsia, di Valencia.

Come incrementiamo i laureati? Che ci dice il PNR italiano? “Per l'università l'obiettivo primario è quello di eliminare la frammentazione degli indirizzi – che ha spesso comportato la scarsa efficacia nell'uso delle risorse – e insieme di sostenere il miglioramento della qualità dell'offerta formativa, attraverso indicatori d'efficienza e d'efficacia correlati sia a regole dimensionali che a requisiti per assicurare la qualità dell'istruzione. Il finanziamento delle risorse sarà progressivamente parametrizzato alla performance e al merito. L'impianto complessivo della riforma (l. 240/2010),

⁵ http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/istruzione.asp

attraverso l'innalzamento della qualità della formazione superiore, intende contribuire al raggiungimento dell'obiettivo europeo dell'accrescimento del numero dei laureati". Insomma le grandi strategie del governo sono basate "sulle politiche correnti"; anche qui sui provvedimenti Gelmini. E anche qui è lecito dubitare perfino se essi porteranno i laureati ad aumentare, o, attraverso il progressivo soffocamento del sistema universitario nazionale, a diminuire.

Utile, ma non sorprendente, citare infine quanto accade per gli obiettivi relativi alle spese in ricerca e sviluppo. Qui la posizione dell'Italia, con il suo obiettivo all'1,53% del PIL del 2020, migliora notevolmente: fanno infatti peggio di noi non solo Malta, ma anche Cipro e Slovacchia, e seppur lievemente (1,5%), Bulgaria e Lettonia. Otteniamo un soddisfacente ventiduesimo posto su ventisette. Anche qui il confronto non è ingeneroso solo con i paesi più avanzati con cui amiamo paragonarci: la Svezia (4%), la Francia e la Germania (3%); ma anche con la Spagna (3%), il Portogallo (1,7-2,3%), la Grecia e la Romania (2%), la Polonia (1,7%).

Insomma, considerando anche che abbiamo un obiettivo al 67-69% per il tasso di occupazione (il più basso dopo quello di Malta), il Piano Nazionale di Riforme 2011 ci dà come scenario quello di giocarci complessivamente con la piccola isola mediterranea e forse con la Romania l'ultimo posto nell'Europa a ventisette per gli obiettivi di Europa 2020.

Qualche considerazione. La prima è che questi numeri evidentemente non interessano a nessuno nel nostro paese, data la scarsissima eco che hanno avuto. L'orizzonte temporale della discussione pubblica pare oggi schiacciato, forse come mai nella nostra storia, sull'oggi; con un respiro al massimo di qualche settimana. Parlare dell'Italia fra dieci anni appare evidentemente tema ozioso, da discussione intellettuale; forse degno di pesanti e burocratici rituali europei, non della nostra frizzante e dinamica politica.

Certo, bisogna guardarsi bene dal rischio di cullarsi nella mistica del declino, di indulgere ad una facile esterofilia, di importare dall'America Latina oltre alla "decada perdida", anche quella "fracasomania", o indole ad un pessimismo cosmico, che accompagna con uno scetticismo preconcepito da bar tutto ciò che riguarda il futuro. Ma questi numeri sono agghiaccianti. Non sono la fotografia del "declino" passato. Sono la possibile cinematografia di un paese ricco ma senza ambizioni, sviluppato ma senza obiettivi; ripiegato su se stesso.

Fanno tornare alla mente le parole pronunciate da Mario Draghi ad Ancona⁶. Il Governatore in quella sede ha ricordato che "all'inizio del Seicento, gli stati della penisola italiana erano ancora tra i più ricchi del pianeta", ma che poi "tre generazioni più tardi l'Italia era un paese sottosviluppato, dominato da una casta di possenti proprietari agrari che avevano ricacciato in secondo piano gli operatori mercantili, manifatturieri e finanziari"; suggerendo che oggi, "come allora, ci potremmo trovare di fronte a un bivio. Gli indicatori delle organizzazioni internazionali ci dicono che gli italiani sono mediamente ricchi, hanno un'elevata speranza di vita, sono in gran parte soddisfatti delle loro condizioni: l'inazione è sostenibile per un periodo anche lungo; potrebbe generare un declino protratto. Quegli stessi indicatori mostrano che l'inazione ha costi immediati: la ricchezza è il frutto di azioni e decisioni passate, il PIL, legato alla produttività, è frutto di azioni e decisioni prese guardando al futuro. Privilegiare il passato rispetto al futuro esclude dalla valutazione del benessere la visione di coloro per cui il futuro è l'unica ricchezza: i giovani".

Una lunga citazione, ancora una volta di parole che vengono dalla Banca d'Italia; fra le pochissime istituzioni che nel dibattito collettivo tiene ancora in conto i problemi del domani. E ancora Visco,

⁶ Mario Draghi, "Crescita, benessere e compiti dell'economia politica", lezione magistrale al Convegno in ricordo di Giorgio Fuà, Ancona, 5 novembre 2010. La lezione riprende il titolo (e lo spirito) della Lettura Annuale dell'Associazione "Il Mulino" del 1993, tenuta da Giorgio Fuà.

allora, che ci mette in guardia da effetti perversi sul nesso istruzione-competitività: “le riforme che hanno accresciuto la flessibilità nell’impiego del lavoro hanno facilitato l’aumento dell’occupazione. (...) l’abbassamento delle retribuzioni d’ingresso dei più giovani ha consentito di allungare i tempi di risposta del settore produttivo alle sfide della globalizzazione (...) con il rischio però di rendere bassi gli incentivi necessari per effettuare l’investimento in capitale umano dal quale dipende in ultima istanza la possibilità di ritorno alla crescita nel nostro paese”.

L’istruzione, la ricerca, non sono parole da “anime belle” o del “politicamente corretto”. Sono le chiavi della crescita economica. Discuterne, significa entrare nel merito del “modello di sviluppo” del nostro paese per il suo futuro. “Modello di sviluppo”, un termine che sembra puzzare di vecchio, che non si sente più. E che invece riguarda la capacità di definire l’“agenda” del paese: quali sono le questioni davvero importanti; come affrontarle, in un tempo di risorse scarse; quale è il modello di società e di economia verso cui puntiamo. Una cultura da strapaese le ha sostituite con la mistica del federalismo, della lotta agli sprechi, della riduzione del carico fiscale: tutti temi seri e rilevanti in sé, ma assurdi a chiavi magiche per mantenere il benessere di tutti. O quantomeno di alcuni.

Nel nostro interessante paese il Ministro dell’Economia Giulio Tremonti gode di grande considerazione e stima, anche in vasti ambienti dell’opposizione, perché si dice che nel cuore della crisi economica internazionale abbia mantenuto i conti pubblici relativamente in ordine. Poco si discute, però del come questo sia avvenuto, e degli effetti che questo può provocare nei prossimi anni; sollevando almeno qualche dubbio sulla circostanza che le decisioni di operare grandi tagli quantitativi, senza scelte di merito, sulla scuola e sull’università, sulla spesa per infrastrutture o per lo sviluppo regionale, possono ridurre il deficit oggi, ma non aiutano certo la crescita domani. Il Ministro non manca tuttavia di onestà intellettuale: conscio che la sua azione di governo ci sta facendo precipitare nella comparazione europea, si dà obiettivi al 2020 che certificano il nostro essere ultimi della classe.

Sorprendentemente, nella discussione pubblica si tende ad ignorare la ovvia considerazione ricordata all’inizio di questo scritto. E cioè che quel che conta, perché le finanze pubbliche siano in ordine, non è l’ammontare quantitativo del debito o del deficit, ma il suo rapporto con il PIL; e che se il PIL non cresce, il rigore dei conti diviene velleitario; e che se per tenere i conti in ordine oggi si taglia ciò che più può far crescere il PIL domani, si mette a rischio non solo la crescita ma anche la stabilità futura. Il Piano Nazionale di Riforma 2011, e la sua lettura comparata con il resto d’Europa, fa emergere fortissima questa preoccupazione.

Ma a chi importa? Chi contrappone questi numeri al Ministro? Chi discute di un paese che nello scenario migliore possibile fra dieci anni, quello indicato come obiettivo da raggiungere dal Governo, avrà ancora un ragazzo su sei che esce prematuramente dagli studi e un numero di giovani adulti laureati che sarà un po’ più della metà di quello della Polonia? La paura è che nell’ultimo decennio, nella nostra “decada perdida” non abbiamo smarrito solo la crescita, ma anche il gusto e la capacità di ragionare del futuro, del “modello di sviluppo” dell’Italia che lasciamo ai più giovani.