

argomenti

4

Rivista di
Economia, Cultura
e Ricerca Sociale
Terza Serie

2016 maggio – agosto

all'interno

- ◆ Il ruolo della politica industriale in Italia tra Stato e Mercato
- ◆ Una politica industriale e tecnologica per l'Italia
- ◆ Sviluppo e prospettive dell'industria 4.0 in Italia e ruolo strategico del credito
- ◆ Labour Coefficients Reduction and Working Time Reduction
- ◆ Insider e outsider nel mercato del lavoro italiano



1506
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI URBINO
CARLO BO

Direttore: Ilario Favaretto

Comitato scientifico: Aurelio Bruzzo (*Università di Ferrara*), Paolo Calza Bini (*Università Sapienza di Roma*), Jean-Claude Barbier (*Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne*), Giancarlo Corò (*Università di Venezia*), Bruno Courault (*CNRS - Centre national de la recherche scientifique - France*), Sebastiano Fadda (*Università Roma Tre*), Ilario Favaretto (*Università di Urbino*), Joaquim Feio (*Universidade de Coimbra-Portugal*), Giuseppe Gramigna (*Small Business Administration - Washington DC*), Rodolfo Hernandez (*Universidad de Valencia-España*), Maria Lissowska (*Warsaw School of Economics - Polska*), Mauro Marconi (*Università di Macerata*), Maria Rita Materazzi (*Università di Urbino*), Maurizio Mistri (*Università di Padova*), Luis Moreno (*CSIC - Consejo Superior de Investigaciones Científicas - España*), Giancarlo Polidori (*Università di Urbino*), Alicia Robb (*University of California at Santa Cruz - USA*), Franco Sotte (*Università Politecnica delle Marche*), Luciano Stefanini (*Università di Urbino*), Engelbert Stockhammer (*Kingston University - UK*), Robert J. Strom (*Ewing Marion Kauffman Foundation - Kansas City*), Giuseppe Travaglini (*Università di Urbino*), Josh Whitford (*Columbia University - New York*).

Comitato di redazione: Andrea Buratti, Gabriele Di Ferdinando, Giovanni Dini, Ilario Favaretto, Otello Gregorini.

Redazione: Centro studi SISTEMA, Via Sandro Totti, 4 - Edificio 3 - Piano 2, 60131 Ancona (Italy). Tel. 071 286091 / 071 2860925; fax 071 2860928 - e-mail studi@marche.cna.it

Edizione on line: Sebastiano Miccoli

Gli articoli inediti e non sottoposti alla valutazione di altre riviste, devono essere proposti a questa rivista tramite la piattaforma *Open Journal Systems* (OJS) disponibile al sito <http://ojs.uniurb.it/index.php/argomenti/index>, seguendo le indicazioni presenti alla voce "Invia una proposta" e previa registrazione.

Gli articoli pubblicati sulla Rivista *Argomenti* sono sottoposti a rigorosa procedura di *peer review* in modalità 'doppio cieco'. I revisori sono scelti dal direttore scientifico della Rivista, in base a criteri di competenza, tra esperti esterni o tra i membri del Comitato scientifico.

Gli articoli che la rivista pubblica sono presenti nei seguenti registri di catalogazione: Catalogo italiano dei periodici/Acnp, DOAJ Directory Open

Access Journals, Ebsco Discovery Service, Essper, Google Scholar, RePEc (Research Paper in Economics)

Argomenti. Rivista di economia, cultura e ricerca sociale è una pubblicazione dell'Università di Urbino realizzata in collaborazione con la CNA MARCHE.

Questa rivista utilizza Open Journal Systems 2.4.8.0, che è un software open source per la gestione e pubblicazioni di riviste elettroniche. Lo sviluppo e la manutenzione di questa installazione di OJS sono forniti da UniURB Open Journals, gestito dal Servizio Sistema Bibliotecario di Ateneo. E-ISSN 1971-8357 (Online). Registrazione presso il Tribunale di Urbino n. 4/2015 – Direttore responsabile Sergio Giacchi

II quadrimestre 2016 - Finito di stampare nel mese di settembre 2016

Ambito di interesse

Argomenti intende coprire uno spazio di discussione a sostegno dell'innovazione della piccola impresa e dei sistemi locali intesi come cardine dello sviluppo italiano ed europeo. La rivista cercherà di dare strumenti alla progettualità e alle concrete capacità di intervento sul territorio impostando analisi empiriche e formulazioni teoriche non fini a se stesse né chiuse in astratte formalizzazioni riservate a pochi interlocutori specializzati, ma sempre inerenti alle problematiche del governo del territorio e alle condizioni per il suo sviluppo. L'intento è di caratterizzare la nuova serie di *argomenti* secondo caratteri di interdisciplinarietà dell'analisi, utilizzando e mettendo a confronto approcci differenti oltre che esperienze di ricerca diverse per ambito e metodologia.

La rivista si rivolge perciò innanzitutto ai soggetti economici (imprenditori e forze del lavoro), agli studiosi e ai policy maker ai vari livelli. Per le tematiche affrontate e gli orientamenti divulgativi si propone come un utile strumento di studio e approfondimento per studenti e ricercatori che vogliano approfondire le problematiche relative allo sviluppo economico territoriale.

Sommario

Il ruolo della politica industriale in Italia tra Stato e Mercato <i>di Paolo Carnazza</i>	»	5
Introduzione	»	6
1. Il ruolo di una efficace politica industriale: alcune riflessioni a margine di un recente contributo	»	7
2. La politica industriale tra due opposte visioni	»	13
3. Le principali misure di politica industriale adottate in Italia negli anni 2012-2015	»	18
Sintesi e conclusioni	»	21
Una politica industriale e tecnologica per l'Italia <i>di Matteo Lucchese, Leopoldo Nascia, Mario Pianta</i>	»	25
Introduzione	»	26
1. L'impatto della crisi sull'industria manifatturiera italiana	»	27
2. L'evoluzione delle politiche industriali in Italia e in Europa	»	31
3. Gli strumenti della politica industriale e tecnologica in Italia	»	35
4. Una nuova direzione per la politica industriale	»	39
Sviluppo e prospettive dell'industria 4.0 in Italia e ruolo strategico del credito <i>di Angela Botticini, Attilio Pasetto, Zeno Rotondi</i>	»	51
Introduzione	»	52
1. Consolidamento dell'industria manifatturiera italiana dopo la crisi	»	52
2. La nuova rivoluzione industriale: Industria 4.0	»	55
3. La sfida per le imprese italiane	»	58
4. La finanza e le banche per Industria 4.0	»	60
Conclusioni	»	65

Labour Coefficients Reduction and Working Time		
Reduction <i>di Sebastiano Fadda</i>	Pag.	67
Introduction	»	68
1. The notion of full employment and of demand for labour	»	69
2. Technical progress and technological unemployment	»	71
3. Should we give up the goal of full employment?	»	75
4. The reduction of working time	»	79
Conclusion	»	85
Insider e outsider nel mercato del lavoro italiano <i>di Claudio Marra e Sandro Turcio</i>	»	89
1. Passaggi di forma	»	90
2. Insider e outsider: un quadro analitico	»	97
3. I lavoratori dipendenti	»	100
4. I lavoratori autonomi	»	104
5. Disoccupati e inattivi	»	116
6. Polarizzazione occupazionale e struttura delle disuguaglianze	»	118
7. Nota conclusiva	»	127
Appendice	»	134

Il ruolo della politica industriale in Italia tra Stato e Mercato

di Paolo Carnazza¹

Sommario

Il presente lavoro intende soffermarsi sul ruolo della politica industriale, in Italia, cercando di individuarne le prospettive sia di breve che di medio-lungo periodo. Dopo avere illustrato i principali risultati di una recente ricerca sull'efficacia della politica industriale, l'analisi mette a confronto due differenti approcci. Successivamente, la ricerca si sofferma sui più recenti interventi di politica industriale adottati in Italia a favore soprattutto dell'innovazione e delle neo-imprese ad alto contenuto tecnologico. Concludono il lavoro alcune riflessioni volte a delineare le future ed auspicabili tendenze della politica industriale che dovrebbero essere collocate all'interno di un Progetto-Paese condiviso per il raggiungimento di obiettivi di medio-lungo periodo.

Classificazione JEL: L50, 038.

Parole chiave: innovazione, politica industriale.

The role of industrial policy in Italy between the State e and the Market

Abstract

This paper aims to analyze the role of industrial policy, in Italy, trying to identify the perspectives either in the short or in medium-long term. After having illustrated the main results of a recent research on the effectiveness of industrial policy, the analysis compares two different approaches. Moreover, the research focuses on the more recent measures of industrial policy adopted in Italy especially for increasing innovation and new firms with high technological content. In the conclusions, some thoughts are developed in order to indicate the future and desirable trends of industrial policy to be placed inside a Project-Country and shared with medium - long term objectives.

JEL Classification: L50, 038.

Keywords: innovation, industrial policy.

¹ Divisione VII - PMI, startup innovative e reti di impresa – Direzione Generale per la politica industriale, la competitività e le PMI – Ministero dello Sviluppo Economico. Questo lavoro rappresenta una rivisitazione di un lavoro pubblicato dall'autore nella collana dei Working Papers del Ministero dello Sviluppo Economico (n.1, 2016). L'autore desidera ringraziare un anonimo referee della Rivista Argomenti e la Dott.ssa Marielda Caiazzo per i preziosi suggerimenti sia formali che sostanziali anche se eventuali errori e/o omissioni devono essere, comunque, da attribuire allo stesso autore; le opinioni espresse rimangono personali e non riflettono necessariamente quelle dell'istituto di appartenenza.

Introduzione

La grave crisi del 2008, alimentata dalla bolla finanziaria e immobiliare statunitense e propagatasi con virulenza all'area dei principali Paesi industrializzati, ha avuto - tra i vari effetti - quello di rimettere in forte discussione il ruolo dello Stato in campo economico e di porre al centro dell'attenzione l'impresa, l'economia reale e la politica industriale, termine quest'ultimo quasi dimenticato in Italia nell'ultimo decennio e tornato alla ribalta nel periodo più recente. La crisi manifestatasi con una doppia recessione (2008-2009 e 2012-2013) ha avuto per la nostra economia un impatto particolarmente rilevante, amplificato dalla presenza di alcuni nodi-Paese ancora irrisolti e di una serie di fattori di debolezza strutturale del nostro apparato produttivo (Carnazza, 2013). In particolare, la prima crisi ha colpito soprattutto le imprese esportatrici (la cui capacità produttiva è caduta negli anni 2008-2009 del 12,5% rispetto alla flessione del 3,2% delle imprese domestiche) mentre la seconda recessione si è abbattuta prevalentemente sulle imprese orientate sul mercato interno e su quelle meridionali (Locatelli et al., 2016). Nel contempo, però, una parte significativa del nostro sistema produttivo ha reagito alla crisi adottando articolate strategie di innovazione e di internazionalizzazione grazie alle quali è riuscita a riconquistare quote di mercato all'estero, soprattutto nell'area dei Paesi BRIC (Accetturo et al., 2013 e Fortis, 2013).

Quale è stato e quale potrebbe essere il ruolo della politica industriale all'interno di uno scenario caratterizzato da un diffuso e spontaneo processo di ristrutturazione? Il presente lavoro si pone la finalità di trovare una risposta a questo interrogativo soffermandosi sul ruolo e sulle prospettive della politica industriale, in Italia, sia nel breve che nel medio-lungo periodo.

La ricerca sarà così strutturata: nel prossimo paragrafo sarà presentato un recente studio condotto da Ambrosetti Club sull'efficacia della politica industriale per il rilancio della competitività del nostro Sistema Paese. Seguirà un confronto tra due opposte visioni di politica industriale: la prima (Viesti, 2014) evidenzia l'importante ruolo rivestito dallo Stato nel definire e impostare con efficacia interventi di politica economica ed industriale con un ampio orizzonte temporale; la seconda (Di Vico, 2014), viceversa, sottolinea l'inefficacia dell'operatore pubblico nel delineare interventi di carattere strutturale indicando come, in realtà, la migliore politica industriale sia l'assenza di politica industriale. Secondo questo approccio, a fare politica industriale *on the road* sono i diversi attori (banche, distretti industriali, le circa 4mila multinazionali tascabili) che contribuirebbero a quelle trasformazioni che lo stesso mercato giudica migliori e seleziona per il raggiun-

gimento di una maggiore competitività. Il terzo paragrafo si soffermerà sulle recenti misure di politica industriale adottate dal Governo; tali interventi sembrano seguire una filosofia ben definita, orientata a sostenere in particolar modo le imprese di successo, quelle cioè che, come accennato precedentemente, hanno adottato strategie di innovazione e di internazionalizzazione. Questi recenti interventi si possono collocare in una posizione intermedia tra le due opposte visioni di politica industriale poiché, da una parte, tendono a sostenere il mercato premiando le imprese più innovative e, dall'altra, credono nella capacità dello Stato di seguire e monitorare la complessa *governance* legata alla gestione della politica industriale, sia a livello centrale che periferico, e di valutarne i principali effetti. Ciò nella convinzione che sostenere le imprese innovative, generalmente caratterizzate da una *performance* migliore rispetto alle imprese perdenti arroccate nei mercati locali, e, nel contempo, favorire la nascita di neo-imprese ad altro contenuto tecnologico, possa contribuire ad alimentare una crescita sostenuta, inclusiva e duratura nel tempo. Seguiranno alcune considerazioni conclusive volte a delineare le future sfide della politica industriale nell'affrontare le profonde trasformazioni tecnologiche in atto (si pensi, in particolar modo, a Industria 4.0); sfide che dovranno, però, collocarsi all'interno di un Progetto-Paese ed avere una *vision for the future* (Bianchi, Pozzi, 2010).

1. Il ruolo di una efficace politica industriale: alcune riflessioni a margine di un recente contributo

Ambrosetti Club ha realizzato nel marzo 2015 una ricerca sul ruolo della politica industriale in Italia ponendo le basi per una riflessione sul tema e tracciando un percorso metodologico volto a impostare un approccio organico alla politica industriale che prevede cinque distinti livelli: 1. visione-Paese; 2. obiettivi strategici di medio e lungo periodo; 3. priorità per la politica industriale; 4. miglioramento delle condizioni per la gestione industriale; 5. *mix* coerente tra misure orizzontali (non specifiche di settore) e misure verticali (specifiche di settore).

La ricerca Ambrosetti definisce la politica industriale come «*l'insieme strutturato di interventi (policy, programmi e strumenti) deciso e organizzato dal soggetto pubblico, finalizzato ad influenzare il sistema industriale secondo direzioni, tempi ed entità diversi da quanto sarebbe avvenuto in assenza degli interventi stessi, per perseguire finalità di carattere micro, macro-economico e sociale*» (Ambrosetti Club, marzo 2015).

In realtà, diverse sono le posizioni teoriche sul ruolo e sull'efficacia della politica industriale (Lotti, 2008)² e, in particolar modo, sui suoi effetti in termini di produttività e di progresso tecnologico (Saltari, Travaglini, 2006 e 2009). In particolare, non è chiaro quale possa essere l'obiettivo da raggiungere (ad esempio quale e quanta industria), quali siano gli strumenti da utilizzare, né come utilizzarli. Il dibattito ha così oscillato tra una posizione in cui è lo Stato ad assumere un ruolo cruciale nello scegliere le priorità e i settori produttivi nei confronti dei quali adottare specifici interventi e una posizione opposta in cui lo Stato, invece, deve limitarsi a garantire le condizioni di contesto in cui le imprese si trovano ad operare³.

Lo studio condotto da Ambrosetti ha il principale merito di considerare la politica industriale non disgiunta da una visione di medio-lungo periodo, da ciò che, in altri termini, *“un Paese intende diventare nell'arco dei decenni successivi”*. La ricerca suggerisce la propria Visione-Paese; in particolare l'Italia dovrebbe *“essere il Paese di riferimento nello sviluppo delle eccellenze per far vivere meglio il mondo”*.

Tale visione è condivisibile. Come noto, infatti, la nostra economia eccelle soprattutto nelle esportazioni di molti prodotti manifatturieri: *“l'export italiano dei soli manufatti è cresciuto nell'ultimo decennio più della media del G-7 e meno soltanto di quello tedesco. La quota di export dell'Italia verso i Paesi extra-Ue è oggi più alta di quella della Germania e, secondo l'Osservatorio Fondazione Edison-Gea, nel 2012 il nostro Paese ha esportato verso i primi 37 mercati emergenti quasi 100 miliardi di euro. Inoltre, lo scorso anno su 94 miliardi di euro di surplus manifatturiero con l'estero, l'Italia ne ha generati ben 76,4 (cioè oltre l'80% del totale) con macchine e apparecchi, elettrotecnica, mezzi di trasporto diversi dagli autoveicoli, prodotti in metallo e articoli in gomma e materie plastiche:*

² Un recente lavoro volto ad evidenziare l'inefficacia della politica industriale, in Italia, dal dopoguerra ad oggi è stato elaborato da De Benedetti (2016).

³ Secondo Labory (2006) la “nuova” teoria della politica industriale si basa su cinque assunzioni fondamentali: a) la struttura delle specializzazioni di un Paese può essere influenzata dall'intervento pubblico; b) le risorse cruciali di un Paese sono la capacità tecnologica, l'innovazione e il capitale umano; c) il quadro istituzionale deve favorire l'interagire dei diversi agenti economici; d) gli interventi devono essere mirati a specifici settori e ad alcuni “poli” territoriali dove appare più intensa la cooperazione tra imprese, centri di ricerca, autorità governative; e) lo sviluppo industriale si realizza dal “basso” ma spetta al Governo centrale il ruolo di coordinatore e catalizzatore.

dunque non certo con beni tradizionali simili a quelli esportati dai Paesi emergenti” (Fortis, 2013).

A conferma dell’eccezionale *performance* nei mercati esteri di questi ultimi anni, il nostro Paese ha migliorato sensibilmente la propria posizione competitiva nello scacchiere internazionale; in particolar modo, nel 2014, l’economia italiana è risultata la più competitiva al mondo in tre settori (Tessile, Abbigliamento, Pelli e Calzature) e seconda in 5 settori (Manufatti di base, Meccanica non elettronica, Apparecchi elettrici, Mezzi di Trasporto, Manufatti diversi) (Fortis, 2016).

La Visione-Paese presuppone, a sua volta, l’individuazione di obiettivi strategici di medio-lungo periodo, suggeriti dallo studio Ambrosetti, tra cui una quota di mercato globale dell’export manifatturiero pari al 4%, raggiungere la Germania per quota di occupazione collegata ai servizi attivata dal settore manifatturiero, raggiungere il 15% di quota di mercato globale relativamente ai prodotti di alta qualità del *Made in Italy*.

Il percorso metodologico tracciato dalla ricerca compie un ulteriore passo avanti indicando una serie di priorità per la politica industriale che vengono declinate come segue: difendere i settori industriali considerati strategici; integrare industria e servizi e tutelare le filiere industriali; mantenere la *leadership* relativamente ai prodotti di elevata qualità e allargarsi alla classe media emergente nel mondo; portare le tecnologie di frontiera all’interno dei settori tradizionali dell’industria e valorizzare le PMI innovative.

Al riguardo, si avanzano alcune considerazioni critiche. In particolar modo, i settori strategici sono individuati sulla base di una serie di parametri quantitativi (peso relativo in termini di produzione sul totale della produzione industriale, quota di mercato all’estero, qualità dell’occupazione ed attivazione per l’indotto). Con tale scelta si corre, però, il rischio di assumere una visione statica della struttura produttiva e di non prendere invece in considerazione settori, magari poco rilevanti sotto il profilo quantitativo, ma strategici in termini di potenzialità. Si fa inoltre riferimento alle filiere industriali ma, nel contempo, si dovrebbe approfondire il fenomeno relativo ai distretti industriali che rivestono un ruolo fondamentale all’interno dell’economia italiana e hanno subito nell’ultimo ventennio profondi mutamenti (Altobelli, 2012 e Carnazza, Giubileo, 2013). Nel contempo, non sono analizzate nuove forme di aggregazione formalizzate dal Legislatore con la Legge del 23 luglio 2009, n.99, quali ad esempio i Contratti di rete, a

cui hanno aderito molte imprese italiane. Infine, non si fa alcun riferimento a Industria 4.0 che rappresenta un'importante rivoluzione tecnologica e una sfida complessa di *governance*⁴.

In sintesi, le priorità di politica industriale individuate nello studio Ambrosetti sono il frutto di scelte a priori e discrezionali, coerenti con la Visione-Paese adottata nella ricerca. Altre priorità, forse più urgenti, potrebbero essere in realtà prese in considerazione tra cui: la bassa dimensione media che caratterizza gran parte delle nostre imprese⁵, un sistema produttivo eccessivamente dipendente dal sistema bancario, una modesta propensione all'innovazione e all'internazionalizzazione, l'elevata età media della nostra classe imprenditoriale.

Sempre seguendo la ricerca *“l’attuazione della Visione-Paese e l’identificazione degli obiettivi di politica industriale contribuiscono a definire un criterio di priorità di azione”* (Ambrosetti Club, marzo 2015). Sono considerati cruciali, al riguardo, una serie di interventi tra cui: ridare efficienza al sistema giustizia; ridurre la pressione fiscale sulle imprese (tra le più alte del mondo); migliorare la capacità di trasferimento tecnologico; ridurre il peso della burocrazia; ridurre (ulteriormente) il costo dell'energia; aggiornare le competenze della forza lavoro, anche in chiave digitale.

Tra i vari interventi indicati (altri potrebbero, però, essere scelti sempre su base discrezionale), quello relativo alla riduzione della pressione fiscale delle imprese (ma anche dei consumatori) è sicuramente il più rilevante ma

⁴ Al riguardo è interessante evidenziare alcune misure a favore di Industria 4.0 realizzate dalle Regioni Lombardia e Piemonte nel 2015: la prima ha stanziato 580 milioni di euro da spalmare in 7 anni: la finalità è usare le risorse Ue per supportare le imprese che stanno inseguendo una trasformazione "culturale" passando dalla produzione seriale a quella personalizzata (con oggetti pensati in modo diverso per ogni consumatore). Oltre alle risorse stanziato, sono previsti altri interventi: abbattimento delle tasse regionali per un periodo di 5 anni per gli imprenditori e per le startup che innovano, messa a disposizione di immobili regionali non utilizzati per le startup, a condizioni agevolate. Nel contempo, la Regione Piemonte ha deliberato 40 milioni di euro di cui 25 a fondo perduto e 15 a tasso agevolato a favore della produzione del futuro: nei progetti, che dureranno 30-36 mesi, le PMI dovranno partecipare per almeno un terzo del costo. Anche la Regione Veneto si è mossa recentemente per favorire Industria 4.0; in particolar modo, grazie a un finanziamento di 2 milioni di euro, è prevista la realizzazione di 18 nuovi Fab Lab (l'Italia è la seconda nazione al mondo per numero di Fab Lab che supera quota 100).

⁵ Nel 2014, la dimensione media delle imprese italiane è risultata pari a 3,9 addetti contro una media europea pari a 6.

presuppone una complessa manovra di finanza pubblica volta principalmente ad una drastica riduzione delle spese correnti⁶.

La ricerca evidenzia, infine, la necessità di ricostruire un “ecosistema” favorevole all’industria attraverso un *mix* coerente di misure trasversali e settoriali che abbraccino diverse dimensioni: il mercato, il lavoro e le competenze, la tecnologia, la finanza, le infrastrutture e le istituzioni. Tra i vari interventi suggeriti: l’introduzione di misure strutturali per incentivare gli investimenti in R&S, la creazione (o attivazione di eccellenze già presenti nel Paese) di un Transfer Lab nazionale a supporto del trasferimento tecnologico, la creazione di un Istituto Nazionale per l’Apprendimento Permanente.

Lo studio Ambrosetti rappresenta, in sintesi, un ottimo punto di riferimento per la politica industriale e ha il pregio di indicare un percorso metodologico che appare meritevole di essere approfondito. Questo percorso dovrebbe, però, prendere in considerazione altri aspetti; in particolare:

- l’elevato debito pubblico e, in generale, il grave stato in cui versano i conti della finanza pubblica in Italia pongono un forte vincolo allo stock di risorse a disposizione per lo sviluppo economico: nell’impostare le misure di politica industriale appare, pertanto, cruciale distinguere tra misure di breve periodo a costo zero e misure, strutturali e di lungo periodo, che hanno invece un costo per i conti di finanza pubblica (ad esempio tra le azioni individuate nello studio Ambrosetti, peso diverso hanno gli interventi volti a ridurre la pressione fiscale delle imprese rispetto alle misure finalizzate a ridurre il peso della burocrazia o a realizzare semplificazioni amministrative);
- fondamentale appare il dialogo tra il livello europeo e il livello nazionale in materia di politica industriale e, in generale, in materia di politica fiscale⁷;
- a seguito delle modifiche del Titolo V della Costituzione, larga parte dei poteri in materia di politica industriale è demandata alle Regioni: diventa così sempre più opportuno creare un dialogo tra l’Amministrazione

⁶ Secondo il Rapporto elaborato dalla Banca Mondiale e da Pwc (2015), il total tax rate a carico delle imprese italiane è risultato pari, nel 2014, al 64,8% del Pil, in lieve riduzione rispetto al 2014 (65,4%) collocando il nostro Paese al top tra i Paesi dell’Area UE e al 137^o posto nella classifica mondiale.

⁷ Per un’ampia analisi sul ruolo e sui limiti, in termini di coordinamento, della politica industriale europea si rinvia a Sedezzari (2014) e ai vari contributi contenuti in Argomenti (n.41,2014).

centrale e quelle periferiche al fine di evitare l'eccessiva frammentarietà e lo scarso coordinamento degli interventi in materia industriale tra il livello nazionale e il livello regionale.

Riguardo, in particolar modo, a quest'ultimo punto, come recentemente suggerito da un lavoro del Centro Studi Confindustria (novembre 2015), la *governance* relativa alla politica industriale dovrebbe prevedere, da una parte, una competenza statale unitaria (attualmente dispersa e frammentata tra i vari Ministeri) riguardo al monitoraggio, controllo e valutazione della gestione dell'intero sistema finalizzato a dare gli orientamenti generali per le politiche industriali e, dall'altra, prevedere competenze regionali di base, rispondenti alle esigenze peculiari di ogni area territoriale a cui dovrebbero competere l'attuazione e la valutazione dei vari interventi, coerentemente con l'indirizzo generale delineato dallo Stato. La ricerca di un dialogo tra l'Amministrazione centrale e quelle regionali appare, del resto, impellente tenendo conto che gran parte degli interventi di politica industriale è sempre più realizzata dalle Regioni: tra il 2008 e il 2013, a fronte di una progressiva e sensibile caduta delle agevolazioni complessivamente concesse, l'incidenza delle agevolazioni regionali sul totale delle agevolazioni è aumentata dal 21,9% al 56,8% (Centro Studi Confindustria, novembre 2015)⁸.

Fondamentale può diventare, al riguardo, la costituzione di un Comitato di esperti (composto da rappresentanti delle Associazioni imprenditoriali, accademici, rappresentanti dei Ministeri economici, istituti bancari) a cui affidare il compito di approfondire il percorso metodologico tracciato nello studio che dovrebbe essere successivamente "validato" a livello politico in un'ottica, però, di medio - lungo periodo che vada al di là della ricerca del consenso elettorale di brevissimo periodo. Tale Comitato dovrebbe, inoltre, affrontare una serie di problemi metodologici tra cui il grado di collaborazione tra le autorità centrali e locali senza dimenticare il raccordo con la visione europea, l'individuazione dei meccanismi di monitoraggio e di valu-

⁸ Per un'approfondita analisi sulle varie misure di agevolazione si rinvia alla recente Relazione del Ministero dello Sviluppo Economico (settembre 2015) dove emergono alcune interessanti evidenze tra cui la modesta incidenza percentuale degli Aiuti di Stato sul Pil in Italia (0,1%), a confronto con i principali Paesi europei (0,5%), l'aumento nel 2014 (rispetto al 2013) del valore delle agevolazioni concesse ed erogate, la prevalenza delle agevolazioni concesse a favore delle PMI rispetto alle imprese di grandi dimensioni, la maggiore capacità di assorbimento delle concessioni complessive (sia nazionali che regionali) nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord.

tazione delle misure adottate, le strategie da perseguire per far conoscere alle imprese i vari interventi agevolativi. Inoltre, nell'ambito del Comitato, si potrebbe ipotizzare la costituzione di un Osservatorio sulle varie politiche adottate e su temi di economia/politica industriale la cui finalità potrebbe essere quella - tra le altre - di analizzare e mettere a confronto le diverse misure di politica industriale e le indagini/ricerche sul sistema produttivo italiano e dei principali Paesi industrializzati.

Il ritorno al manifatturiero, all'economia reale, la cui importanza è stata sottolineata dalla Commissione Europea (2012), diventa quindi fondamentale. Interessante risulta la proposta contenuta nello studio di istituire una Giornata Nazionale dell'impresa *"avente la finalità di posizionare l'industria al centro di un grande progetto comune e di individuare una politica industriale per l'Italia, promuovendo il confronto e la concertazione sui temi più importanti, facendo leva sulle esperienze di successo nel Paese e coinvolgendo i talenti e le nuove generazioni"* (Ambrosetti Club, marzo 2015).

Uno dei messaggi principali della ricerca, oltre al ruolo fondamentale dell'impresa⁹, è, in estrema sintesi, che occorra abbandonare la "veduta corta" (Padoa-Schioppa, 2009) - che ha spesso accompagnato in questi ultimi anni le azioni dei politici, delle banche, delle imprese e dei consumatori - e andare al di là di un approccio meramente congiunturale per abbracciare un orizzonte temporale di medio-lungo periodo.

2. La politica industriale tra due opposte visioni

Come accennato in precedenza, dietro alle varie definizioni di politica industriale, si nascondono distinte e opposte visioni sul ruolo e sull'effettiva capacità dello Stato ad agire nella sfera economica¹⁰.

Un recente lavoro (Di Vico, Viesti, 2014) racchiude due opposte visioni su tale ruolo con particolare riguardo alla sfera produttiva; a dividere i due autori sono *"i giudizi sulla capacità dei soggetti pubblici di operare in una*

⁹ L'importanza del ruolo strategico del manifatturiero e degli interventi di politica industriale è evidenziata in una serie di recenti studi. Al riguardo, si rinvia alle analisi condotte dalla Commissione Europea (2012), McKinsey (2012), Confindustria (2013).

¹⁰ Il quadro di riferimento delle riflessioni sul rapporto Stato - Mercato da cui muove questo articolo è contenuto in Belvisi (2009).

materia così complessa, e del mercato di spingere gli imprenditori a fare investimenti e a governare l'innovazione". Secondo Viesti (2014), "l'obiettivo della politica industriale è quello di favorire i processi di rafforzamento dimensionale e di strutturazione delle imprese, affinché possano innovare e crescere nei mercati internazionali". Fondamentali diventano, all'interno di questo scenario, le sinergie che possono crearsi tra il settore pubblico e privato che, insieme, "devono definire una strategia nazionale, a medio-lungo termine, per l'innovazione. Scopo di questa strategia è individuare scenari condivisi, indicare priorità, fornire alle imprese un quadro di riferimento riducendo la loro incertezza, orientare l'utilizzazione delle risorse disponibili".

Viesti, che attribuisce allo Stato un ruolo fondamentale e strategico nell'impostare interventi di politica industriale di medio-lungo periodo, suggerisce anche una batteria di strumenti finalizzata a privilegiare in particolar modo l'innovazione, attraverso l'introduzione di un credito di imposta permanente e/o di *voucher* per l'innovazione, il cofinanziamento di borse di ricerca applicata, la realizzazione di progetti sperimentali, della durata di uno-due anni, che vedano coinvolte più imprese e uno o più centri di ricerca, il potenziamento di un rilevante piano di lungo termine di potenziamento delle attività di ricerca e alta formazione. Secondo Viesti (2014) *"Quantità e qualità della ricerca pubblica sono fondamentali per rafforzare la ricerca applicata e lo sviluppo di nuovi prodotti nelle imprese; dietro i casi di successo, negli Stati Uniti come in Europa, vi sono spesso grandi, continui e lungimiranti investimenti di risorse pubbliche"*.

Interessanti e meritevoli di un ulteriore approfondimento appaiono, inoltre, una serie di "istruzioni per l'uso" che lo stesso autore suggerisce riguardo alla definizione e all'impostazione di una seria politica industriale; in particolar modo:

- una strategia di politica industriale deve contenere un numero adeguato di misure; né troppo poche ma certamente non troppe (*"una proliferazione di misure è senz'altro controproducente"*);
- la strategia deve essere comunicabile in maniera semplice e, soprattutto, deve essere ben nota alle imprese (la conoscenza relativa alle misure di politica industriale, come vedremo, non è assolutamente scontata);
- è fondamentale che tale strategia debba rimanere stabile nel tempo: ciò non significa che gli strumenti rimangano immutabili nel tempo; al con-

trario le politiche industriali dovrebbero incorporare sin dall'inizio meccanismi di monitoraggio e di valutazione¹¹;

- infine, in linea con quanto suggerito dallo studio del Centro Studi Confindustria (novembre 2015), *“Politiche industriali ben disegnate richiedono una intelligente e chiara governance multilivello: una forte collaborazione tra autorità centrali e locali (...) alle prime vanno la visione strategica, raccordata con quella europea, le iniziative di lungo momento, il disegno degli strumenti (...) alle seconde spetta un ruolo fondamentale: quello di promuovere e rafforzare ecosistemi dell'innovazione su base locale”*.

Questo scenario presuppone che lo Stato occupi un ruolo fondamentale nell'impostare misure di medio-lungo periodo per favorire soprattutto l'innovazione. Questa visione è sostenuta in un recente lavoro (Mazzucato, 2014) che evidenzia come lo Stato abbia esercitato negli anni passati, soprattutto negli Usa, una forza propulsiva nel finanziare e sostenere le innovazioni spesso più radicali e rivoluzionarie (e, quindi, più rischiose) assumendo un vero e proprio ruolo “imprenditoriale”. Secondo questo studio, in particolar modo, *“Lo Stato è ritratto come un agente imprenditoriale, che si fa carico degli investimenti più incerti e rischiosi nel panorama economico”* e, ancora, la visione è quella di *“uno Stato imprenditoriale che si assume i maggiori rischi e modella il mercato”*. Questo studio cita il caso dell'iPhone che non sarebbe esistito se 70 anni fa il Pentagono non avesse investito nella tecnologia da cui, poi, è nata la Rete¹².

¹¹ Il Decreto Crescita 2.0 del dicembre 2012, nel definire un insieme articolato di misure agevolative a favore delle startup innovative, e, successivamente, il Decreto Legge Investment Compact del marzo 2015, che ha introdotto la platea delle PMI innovative, hanno previsto un'attività di monitoraggio e di valutazione delle varie agevolazioni. In tal senso è prevista ogni anno una Relazione del Ministro dello Sviluppo Economico al Parlamento. Inoltre, una Legge approvata nel novembre 2011 (Statuto per le imprese) ha costituito la figura del Garante per le PMI a cui è demandato, tra i vari compiti, quello di valutare ex ante ed ex post le varie misure di politica industriale a favore soprattutto delle imprese di piccole e medie dimensioni.

¹² Questa tesi non è condivisa da Giavazzi (2015), secondo il quale *“senza l'intuizione di Steve Jobs certo non avremmo l'iPhone; inoltre vi è un enorme differenza fra mettere in gara imprese private per un fornitore militare o assegnarlo a Finmeccanica, un'azienda in cui lo Stato è il maggior azionista”*.

A questo scenario se ne contrappone uno diametralmente opposto dove la migliore politica industriale è l'assenza di politica industriale. In particolare *“lo Stato non è in grado di garantire nemmeno l'ordinario fluire dei provvedimenti, sappiamo che tra la decisione legislativo-parlamentare e il varo dei provvedimenti esiste una zona grigia fatta di difficoltà tecniche, magari anche di norme scritte male, di valutazioni ex post degli uffici ministeriali competenti, di conflitti interpretativi”* (Di Vico, 2014). La politica industriale è, invece, realizzata *on the road*. A fare politica industriale sono indirettamente i vari soggetti istituzionali: le banche che spesso hanno assunto il ruolo di partner strategici nei confronti delle imprese, il Fondo strategico italiano, i nuovi modelli di distribuzione alla Eataly, le circa 4mila multinazionali tascabili, i distretti che hanno reagito alla crisi recessiva del 2008, infine molte imprese di micro e piccole dimensioni che, spontaneamente - attraverso iniziative, accordi di collaborazione, strategie di innovazione, di internazionalizzazione, - hanno permesso al nostro Paese di ritornare competitivo e di riconquistare quote di mercato al di fuori dei confini nazionali.

In questo scenario, lo Stato dovrebbe minimizzare i suoi interventi e limitarsi a creare un contesto favorevole all'attività di impresa: *“è lo stesso assunto dello Stato intelligente e lungimirante contrapposto a forze di mercato ciniche e miopi che non tiene davanti alla verifica dei fatti”*; e, ancora, *“lo Stato fatica a pensare l'ordinaria trasposizione dei provvedimenti e l'adozione di decreti attuativi, figuriamoci se riesce a dotarsi di pensieri lunghi e di un'implementazione conseguente”* (Di Vico, 2014).

Il fallimento di *“Industria 2015”*¹³ è una prova, secondo Di Vico, della forte incapacità dello Stato a governare complessi processi di trasformazione; tale fallimento sarebbe attribuibile, a sua volta, ad una serie di cause interagenti tra cui: la discontinuità amministrativa fra la fase di programmazione e quella di gestione; la mancanza di un sistema di valutazione dei progetti; l'elevata rigidità dello strumento del decreto non adatto a gestire grandi programmi; lo scarso coinvolgimento del sistema bancario; un *gap* sempre più crescente tra ciò che lo Stato intendeva progettare a tavolino e

¹³ Con *“Industria 2015”* il Governo Prodi ha inserito al centro dell'analisi il ruolo fondamentale giocato dall'industria e ha indicato nuove linee di politica industriale: molti contenuti del Documento sono stati recepiti da un Disegno di legge sulla competitività presentato dal Governo nel settembre 2006 e, successivamente, dalla Legge Finanziaria 2006 (per un approfondimento si rinvia a Carnazza, 2012).

l'andamento del mercato reale. Riguardo a quest'ultimo aspetto, Di Vico fornisce l'esempio del settore farmaceutico che, spontaneamente, e senza supporto di alcuna misura agevolativa, ha registrato un forte incremento delle esportazioni di medicinali dal 2010 al 2014 collocando il nostro Paese al secondo posto dopo la Germania nell'Unione Europea per numero di imprese e valore della produzione.

A corollario di queste due opposte visioni, sia consentita una riflessione sul ruolo della politica industriale e sulla sua spesso invocata assenza, come sottolineato in uno studio del Centro Studi Confindustria (2014). Se si guarda invece agli anni 2012-2015 sono state adottate, in realtà, molte misure di politica industriale in Italia, sia per rispondere alla grave crisi recessiva sia per cercare di superare, almeno parzialmente, una serie di debolezze strutturali del nostro sistema produttivo e per creare, nel contempo, un ecosistema di innovazione.

Oltre alle varie criticità emerse in questo lavoro (tra cui, in particolar modo, l'assenza di una Istituzione in grado di coordinare i vari interventi a livello nazionale e regionale e la scarsa capacità di *governance* di "sistema" della politica industriale), ciò che sembra sussistere in Italia è, a nostro parere, un problema di "offerta" e di "domanda" di politica industriale.

Riguardo al primo problema, emerge che solamente una modesta percentuale delle misure succedutesi negli ultimi anni è attuata in tempi relativamente brevi; in particolar modo un'analisi di monitoraggio sistematico realizzata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri indica che, al 20 dicembre 2015, 140 e 101 provvedimenti adottati, rispettivamente, sotto i Governi Monti e Letta devono ancora essere approvati (erano 889 a metà febbraio del 2014 di cui 474 sotto il Governo Monti e 415 del Governo Letta) mentre, sotto il Governo Renzi, dei 156 provvedimenti legislativi pubblicati in Gazzetta ufficiale il 51% (pari a 75 provvedimenti) è "auto applicativo" ed il 49% (77 provvedimenti) rinvia a 613 provvedimenti attuativi (Presidenza del Consiglio, dicembre 2015).

Riguardo al secondo problema, inerente la "domanda" di politica industriale, una Indagine qualitativa svolta dal Ministero dello Sviluppo Economico nel maggio del 2014 su un campione rappresentativo di 1.000 imprese di micro, piccole e medie dimensioni ha messo in evidenza che

un'elevata quota percentuale di imprese (in media, intorno al 60-70%) non conosce le più recenti misure di politica industriale¹⁴.

In altri termini, si può dire che spesso la politica industriale “*c'è ma non si vede*” anche se “*è davvero giunto il tempo di ripensare in modo serio a una nuova politica industriale*” (Lossani, 2014).

3. Le principali misure di politica industriale adottate in Italia negli anni 2012-2015

Negli ultimi anni, il Governo ha mostrato un'attenzione sempre più intensa a favore del mondo produttivo cercando di andare al di là delle emergenze di breve periodo e di adottare misure finalizzate a superare alcuni nodi strutturali del nostro apparato produttivo. In particolar modo, per sostenere la crescita delle PMI italiane, il Governo ha puntato su tre leve fondamentali: innovazione, finanza e internazionalizzazione¹⁵.

Fra i vari interventi a sostegno dell'innovazione tecnologica¹⁶, vanno citati il Decreto Crescita 2.0 del dicembre 2012 che ha introdotto una serie di misure agevolative a favore delle startup innovative, il credito di imposta del 25% sugli investimenti incrementali in R&S¹⁷, il Piano Nazionale di 6,5 miliardi di euro per estendere la banda ultralarga al fine di raggiungere gli obiettivi fissati dall'Unione europea per il 2020 e l'applicazione di un regime di tassazione agevolata per tutti i redditi derivanti dall'utilizzo di opere dell'ingegno, brevetti industriali, marchi commerciali (“*Patent Box*”).

¹⁴ Per un'analisi più approfondita si rinvia al Rapporto SBA elaborato dal Ministero dello Sviluppo Economico (luglio 2015).

¹⁵ Per un'analisi approfondita sulle misure adottate dal Governo non solo a favore del sistema produttivo ma anche relativamente al mercato del lavoro (Jobs Act), al campo della giustizia, della cultura, infine riguardo alle liberalizzazioni si rinvia al citato Rapporto SBA del Ministero dello Sviluppo Economico (luglio 2015).

¹⁶ Il sostegno alla R&S e all'innovazione è diventato negli ultimi anni il principale obiettivo perseguito sia dalle politiche nazionali che regionali; in particolar modo il complesso delle erogazioni ha assorbito nel biennio 2012-2013 il 54% del totale delle somme erogate (14% negli anni 2002-2003) (MET, 2015).

¹⁷ Tale credito di imposta sale al 50% per gli investimenti in R&S relativi all'assunzione di personale altamente qualificato oppure per investimenti “extra muros”, cioè sostenuti in collaborazione con startup innovative, università, centri di ricerca, etc..

Inoltre, il Decreto Investment Compact ha previsto importanti novità per le startup innovative, tra cui l'estensione delle agevolazioni da 48 a 60 mesi e la possibilità di costituzione societaria anche in forma digitale senza ricorrere al notaio. Il Decreto ha definito una nuova tipologia di imprese: le PMI innovative (così definite sulla base di alcuni parametri), alle quali sono estese (con qualche eccezione) una serie di agevolazioni già previste per le startup innovative.

La finalità di queste misure è duplice: da una parte aumentare la modesta propensione all'innovazione tecnologica che caratterizza una gran parte del nostro sistema produttivo (Bugamelli et al., 2012) e, dall'altra, spingere soprattutto i giovani in possesso di una laurea e/o di un dottorato di ricerca in materie scientifiche verso attività di carattere imprenditoriale. Tutto ciò all'interno di uno scenario caratterizzato da un elevato tasso di disoccupazione giovanile e da sempre più scarse possibilità da parte del settore pubblico di assorbire occupazione.

Unitamente ai suddetti interventi, il Governo ha inteso potenziare le azioni a sostegno degli investimenti produttivi introducendo un credito di imposta del 15% sugli investimenti aggiuntivi in beni strumentali (cd. "Guidi-Padoan", contenuto nel Decreto su crescita e competitività approvato nel giugno 2014) e rafforzando una misura consolidata come la "Sabatini", che prevede finanziamenti a tassi agevolati per l'acquisto di beni strumentali. Con la Legge di Stabilità 2016, sono state definite altre misure (si pensi, in particolare, al super ammortamento al 140% a favore di investimenti realizzati dal 15 ottobre 2015 al 31 dicembre 2016) e al credito di imposta alle imprese meridionali inversamente proporzionale alle dimensioni aziendali, per sostenere il processo di accumulazione.

Nel contempo, sono stati definiti altri interventi volti a migliorare le condizioni di liquidità e di accesso al credito delle imprese, nonché a ridurre il grado di sottocapitalizzazione e la forte dipendenza del sistema produttivo italiano dal mondo bancario. Tra i principali: quelli finalizzati all'individuazione di nuovi attori nel mercato attraverso la liberalizzazione dei finanziamenti diretti alle imprese da parte di altri operatori tra cui compagnie di assicurazione, società di cartolarizzazioni e fondi di credito (tali misure si pongono l'obiettivo di canalizzare una maggiore quantità di risparmio verso forme di impiego sull'economia reale italiana), il rimborso di un'ulteriore *tranche* di debiti arretrati della Pubblica Amministrazione accompagnato da un meccanismo volto ad agevolare la cessione dei crediti delle imprese verso le imprese grazie a una garanzia dello Stato, l'ampliamento dell'applicabilità dell'Aiuto alla Crescita Economica (ACE) e l'introduzione della "SuperACE" (questi ultimi interventi finalizzati, so-

prattutto, a rafforzare il grado di patrimonializzazione del sistema produttivo e a spingere le imprese a quotarsi in Borsa). Le suddette misure rappresentano, a loro volta, la continuazione di interventi adottati negli anni precedenti e finalizzate a spingere le imprese verso modalità di finanziamento alternative al tradizionale canale bancario (ad esempio attraverso l'emissione di *minibond*, facilitazioni fiscali per investitori esteri, misure per favorire la quotazione in Borsa), a sbloccare i pagamenti dei debiti della Pubblica Amministrazione, a potenziare il Fondo Centrale di Garanzia attraverso l'attribuzione di più risorse finanziarie e ampliando la platea delle imprese accedenti.

Infine, sono state adottate alcune misure per aumentare il grado di internazionalizzazione del nostro sistema produttivo; in particolar modo, dopo le varie fasi di incertezza che hanno accompagnato la vita dell'ICE (prima cancellato e poi rinato), con il Piano per la promozione straordinaria per il *Made in Italy*, inserito nella legge di Stabilità 2015, si è inteso dare un forte segnale alle nostre imprese incoraggiandole e sostenendole nella ricerca di mercati al di fuori dei confini nazionali, soprattutto verso l'area dei Paesi BRIC. Tale Piano si pone la principale finalità di ampliare il numero delle imprese esportatrici (soprattutto di piccole e medie dimensioni) di almeno 20 mila unità, espandere il valore della quota italiana del commercio internazionale (di almeno 50 miliardi di euro), valorizzare l'immagine del *Made in Italy* nel mondo, attrarre maggiori investimenti esteri in Italia (+ 20 miliardi di euro su base annua). La legge di Stabilità 2015 ha previsto, per il triennio 2015-2017, uno stanziamento di risorse pari a 220 milioni di euro finalizzato soprattutto al potenziamento di grandi eventi, alla messa a disposizione di voucher per *temporary export manager*, alla creazione di una piattaforma *e-commerce* per le PMI, alla valorizzazione del settore agro-alimentare¹⁸.

In sintesi, i vari interventi sembrano rispondere a una filosofia ben definita di politica industriale, finalizzata a premiare le imprese già impegnate in strategie di innovazione e di internazionalizzazione e a favorire la nascita di nuove imprese ad alto contenuto tecnologico. L'insieme delle varie mi-

¹⁸ Ulteriori risorse a favore dell'internazionalizzazione sono state stabilite nella legge di Stabilità 2016; in particolar modo è previsto il finanziamento dell'ICE con ulteriori 51 milioni di euro e del Fondo di dotazione istituito presso il Mediocredito Centrale con 300 milioni di euro per il sostegno delle attività di credito per l'esportazione e l'internazionalizzazione delle imprese.

sure sembra mettere in evidenza un mosaico di interventi volto a sostenere e sviluppare l'ecosistema dell'innovazione: interventi, e ciò sembra rappresentare un importante elemento di discontinuità con le misure adottate negli anni passati, non casuali e frammentari ma rispondenti a una logica di continuità e di stabilità nel tempo. Una coerente, stabile e articolata politica industriale può, così, contribuire ad alimentare una crescita sostenuta e duratura nel tempo.

Sintesi e conclusioni

Il presente lavoro ha analizzato, alla luce di due visioni alternative della politica industriale (la prima volta ad attribuire allo Stato un importante ruolo nell'impostare interventi di politica industriale, la seconda volta invece a minimizzare tale ruolo), i provvedimenti del Governo italiano negli anni 2012-2015, con l'obiettivo di avanzare alcune riflessioni sul ruolo e sul futuro della politica industriale in Italia. Dall'esame di una ricerca condotta da Ambrosetti Club nel marzo 2015, sono emerse una serie di considerazioni che possono essere utili per impostare un percorso metodologico e di ricerca. In primo luogo, principale merito dello studio è considerare la politica industriale non disgiunta da una visione di medio-lungo periodo: partendo da una Visione-Paese e individuando gli obiettivi strategici da perseguire, l'approccio ha individuato le priorità per la politica industriale ed ha, quindi, indicato le misure più appropriate da adottare. Fondamentale può diventare, al riguardo, la costituzione di un Comitato di esperti, come illustrato nel secondo paragrafo.

Il percorso sopra delineato presuppone, però, che lo Stato abbia la capacità e la lungimiranza di delineare una Visione-Paese e, coerentemente con questa, definire strumenti e interventi di carattere strutturale.

Abbandonando invece l'ipotesi che lo Stato abbia tali capacità, gli interventi di politica industriale dovrebbero "limitarsi" a creare condizioni di contesto favorevoli al sistema delle imprese partendo in particolar modo da misure di semplificazione amministrativa e burocratica, di riduzione dei tempi della giustizia, di una maggiore flessibilità dei fattori produttivi e di una progressiva liberalizzazione all'interno di uno scenario in cui le condizioni macroeconomiche possano favorire la riduzione della forte pressione fiscale attualmente a carico delle imprese e dei consumatori. In particolar modo, come sottolineato da Visco (2015), il modello di uno Stato-regolatore dovrebbe prevalere su quello di uno Stato-produttore: *"oggi, in Italia, l'azione pubblica di promozione della competitività delle imprese e*

della crescita economica deve soprattutto rivolgersi a migliorare le condizioni generali di contesto per l'attività di impresa anche attraverso regole certe e stabili, garantire un'efficace tutela della legalità e del rispetto dei contratti, costituire un fermo presidio di concorrenza in tutti i mercati”.

I recenti interventi del Governo, con particolare riguardo a quelli volti a sostenere le startup e le PMI innovative, sembrano porsi in una posizione intermedia tra le due opposte visioni perché, da una parte, intendono sostenere il mercato e, dall'altra, si fondono sull'assunzione che lo Stato sia in grado di monitorare e valutare la complessa *governance* legata alla gestione dei vari interventi di politica industriale sia a livello centrale che periferico.

Più mercato e migliore (non necessariamente più) Stato potrebbero rappresentare, così, la risposta migliore alle imponenti sfide che si imporranno nei prossimi anni e che si riveleranno particolarmente ardue: si pensi, ad esempio, alle trasformazioni in atto e che condurranno ad un “nuovo manifatturiero” (Industria 4.0). Queste tendenze richiederanno, a loro volta, di essere indirizzate e accompagnate da una Pubblica Amministrazione tecnologicamente efficiente e moderna (Amministrazione 4.0).

Favorire e sostenere il passaggio verso Industria 4.0¹⁹ dovrebbero contribuire, in particolare, a rafforzare il ruolo della politica industriale che, ponendosi obiettivi più ambiziosi e avendo una *vision for the future* (Bianchi, Pozzi, 2010) all'interno di un Progetto-Paese condiviso, potrebbe così diventare “una componente essenziale delle politiche economiche necessarie per far riprendere all'Italia un processo di crescita” (Viesti, 2013).

Riferimenti bibliografici

- Accetturo, A. et al. (2013). Il sistema industriale italiano tra globalizzazione e crisi. *Questioni di Economia e Finanza*, Occasional Papers. Banca d'Italia, luglio.
- Altobelli, C. (2012). *L'Italia dei distretti e delle filiere durante la crisi*. ARACNE Editore.
- Ambrosetti Club (2015). *Il ruolo di una efficace politica industriale per la competitività del nostro Sistema Paese*. Marzo.

¹⁹ Secondo una recente ricerca (Fondazione Nord Est, Prometeia, 2015) molte imprese italiane si starebbero indirizzando spontaneamente verso la strada di Industria 4.0; più pessimistico è, invece, lo scenario delineato in un altro studio (Staufen, 2015): poco meno del 70% delle imprese intervistate, infatti, avrebbe segnalato di essere ancora in una fase iniziale o di non avere fatto nulla riguardo al passaggio verso una manifattura digitalizzata.

- Banca Mondiale, Pwc (2015). *Rapporto Paying Taxes*.
- Belvisi, P.L. (2009). *Stato e Mercato nella teoria e nell'esperienza economica del '900*. Giappichelli Editore.
- Bianchi, P., Pozzi, C. (2010). La crisi economica e la politica industriale. In Bianchi P., Pozzi C. (a cura di). *Le politiche industriali alla prova del futuro*. Il Mulino.
- Bugamelli, M. et al. (2012). Il gap innovativo del sistema produttivo italiano: radici e possibili rimedi. *Questioni di Economia e Finanza*, Occasional Papers. Banca d'Italia, aprile.
- Carnazza, P. (2012). *Vedere lontano Il sistema produttivo italiano di fronte alle nuove sfide internazionali e il ruolo della politica industriale*. ARACNE Editore.
- Carnazza, P. (2013). Il sistema produttivo italiano e la crisi tra fattori di debolezza e di forza. *Argomenti*, n.39.
- Carnazza, P., Giubileo, G. (2013). Parte ancora dai distretti la risposta vincente alla crisi. *NelMerito*, 29 marzo.
- Carnazza, P. (2016). La politica industriale tra Stato e Mercato. *Working Papers Note di discussione* (a cura della) Segreteria Tecnica del Ministero dello Sviluppo Economico, n.1.
- Confindustria (2013). *Il progetto Confindustria per l'Italia: crescere si può, si deve*. Gennaio.
- Centro Studi Confindustria (2014). *Italia meno competitiva senza politica industriale*. Gennaio.
- Centro Studi Confindustria (2015). *Produzione e commercio: come cambia la globalizzazione - La manifattura italiana riparte su buone basi*. Novembre.
- Commissione Europea (2012). *Un'industria europea più forte per la crescita e la ripresa economica*. Ottobre.
- De Benedetti, F. (2016). *Scegliere i vincitori, salvare i perdenti*. Marsilio Editore.
- Di Vico, D., Viesti, G. (2014). *Cacciavite, Robot e Tablet*. Il Mulino.
- Di Vico, D. (2014). Politica industriale sì, ma on the road. In Di Vico D., Viesti G., (a cura di). *Cacciavite, Robot e Tablet*. Il Mulino.
- Fondazione Nord Est, Prometeia (2015). *Il 1° Rapporto sull'impatto delle tecnologie digitali sul sistema manifatturiero italiano*.
- Fortis, M. (2013). *Quel cuneo sulla ripresa*. Il Sole 24 Ore, 2 luglio.
- Fortis, M. (2016). Dove eccelle la competitività italiana. *Il Sole 24 Ore*, 7 gennaio.
- Giavazzi, F. (2015). Alcune domande sul rapporto tra Stato e Mercato. *Corriere della Sera*, 14 giugno.
- Labory, S. (2006). La politica industriale in un'economia aperta e basata sulla conoscenza. *L'Industria*, n.2, aprile-giugno.
- Locatelli et al. (2016). Eterogenous fall in productive capacity in italian industry during the 2008-2013 double dip-recession. *Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers*. Banca d'Italia, gennaio.
- Lossani, M. (2014). La competitività del sistema economico italiano. Una valutazione di medio-termine. *NelMerito*, 24 febbraio.
- Lotti, F. (2008). Politica industriale e aiuti alle imprese. In Di Blasio G., Lotti F. (a cura di). *La valutazione degli aiuti alle imprese*. Il Mulino.
- Mazzucato, M. (2014). *Lo Stato innovatore*. Editore Laterza.

- Mc Kinsey (2012). *Manufacturing the future: the next era of global growth and innovation*. November.
- Ministero dello Sviluppo Economico (2015). *Small Business Act – Le iniziative a sostegno delle micro, piccole e medie imprese adottate in Italia nel 2014 e nel primo semestre 2015*. Luglio.
- Ministero dello Sviluppo Economico (2015). *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive*. Settembre.
- Ministero dello Sviluppo Economico (2015). *Relazione sullo stato di attuazione della normativa a sostegno delle startup e delle PMI innovative*. Dicembre.
- Padoa-Schioppa, T. (2009). *La veduta corta*. Il Mulino Contemporanea.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ufficio per il programma di Governo (2015). *Monitoraggio sullo stato di attuazione del programma di Governo - Aggiornato al 20 dicembre 2015*.
- Saltari, E., Travaglini, G. (2006). *Le radici del declino economico Occupazione e produttività in Italia nell'ultimo decennio*. UTET.
- Saltari, E., Travaglini, G. (2009). *L'economia italiana nel nuovo millennio*. Carocci Editore.
- Staufen (2015). *Industria 4.0 Sulla strada della fabbrica del futuro. Qual è la situazione in Italia?*. Mimeo.
- Sedezari, L. (2014). La politica industriale e gli strumenti di finanziamento dell'UE per le PMI ai fini di una reindustrializzazione dell'Europa. *Argomenti*, n.41.
- Viesti, G. (2013). La riscoperta della politica industriale: per tornare a crescere. *Economia italiana*, n.3.
- Viesti, G. (2014). Politica industriale, il quadrato magico. In Di Vico D., Viesti G., (a cura di). *Cacciavite, Robot e Tablet*. Il Mulino.
- Visco, I. (2015). *Perché i tempi stanno cambiando*. Il Mulino.

Una politica industriale e tecnologica per l'Italia*

di Matteo Lucchese[♦], Leopoldo Nascia[◇], Mario Pianta[•]

Riassunto

La crisi iniziata nel 2008 ha accelerato il declino dell'industria italiana. Gli strumenti di politica industriale introdotti negli ultimi anni non sembrano in grado di sostenere una ripresa della produzione e degli investimenti e di ridurre il gap tecnologico dell'Italia rispetto al resto d'Europa. Una ripresa del sistema produttivo è invece possibile con l'attuazione di un più ambizioso piano di politica industriale, che unisca azioni a livello italiano ed europeo.

Classificazione JEL: E6, L5, O4.

Parole chiave: Politica industriale, Innovazione, Italia.

Industrial and technological policy. The case for Italy

Abstract

The crisis started in 2008 has accelerated the decline of Italy's industry. An analysis of the current tools used in Italy's industrial and innovation policy shows that they are not able to support a revival of production and investment in Italy and to reduce Italy's gap in technological activities. A strong recovery depends on the development of a more ambitious industrial policy plan, combining Italian and European initiatives.

JEL Classification: E6, L5, O4.

Keywords: Industrial policy, Innovation, Italy.

* Una versione più ampia di questo articolo, in inglese, è in corso di pubblicazione per *Economia e Politica Industriale*, Springer. Le valutazioni e le raccomandazioni espresse in questo articolo sono riconducibili agli autori e non riflettono necessariamente la visione delle istituzioni cui gli autori sono affiliati.

[♦] Istat, Roma e Università di Urbino Carlo Bo. E-mail: mlucchese@istat.it

[◇] Istat, Roma. E-mail: nascita@istat.it

[•] Università di Urbino Carlo Bo. E-mail: mario.pianta@uniurb.it

Introduzione

La crisi iniziata nel 2008 ha accelerato il declino dell'industria italiana. Gli strumenti di politica industriale introdotti negli ultimi anni non hanno permesso una chiara inversione di tendenza: è mancata una strategia chiara, in grado di rilanciare il sistema produttivo e ridurre il gap tecnologico con i principali paesi europei. Le misure realizzate sono state frammentate, poco selettive e finanziate con risorse che si sono rivelate modeste rispetto alla gravità della crisi.

Negli ultimi anni, una serie di contributi ha riaperto il dibattito sull'efficacia della politica industriale (Chang, 1994; Hausmann e Rodrik, 2003; Rodrik, 2008; Cimoli et al., 2009; Aghion et al., 2011.; Dosi e Galambos, 2013; Mazzucato, 2013; Stiglitz e Lin, 2013; Greenwald e Stiglitz, 2013; Lundvall, 2013; Aiginger, 2014; Pianta, 2014, Mazzucato et al., 2015). Questi contributi condividono l'opinione che la sola azione del mercato non sia in grado di creare nuove tecnologie e nuovi mercati. La logica alla base della nuova politica industriale è che si debba favorire l'efficienza dinamica rispetto a quella statica: sostenere cioè la nascita e la crescita di imprese e settori che siano caratterizzati da forti processi di apprendimento e dalla capacità di diffondere conoscenza al resto del sistema economico.

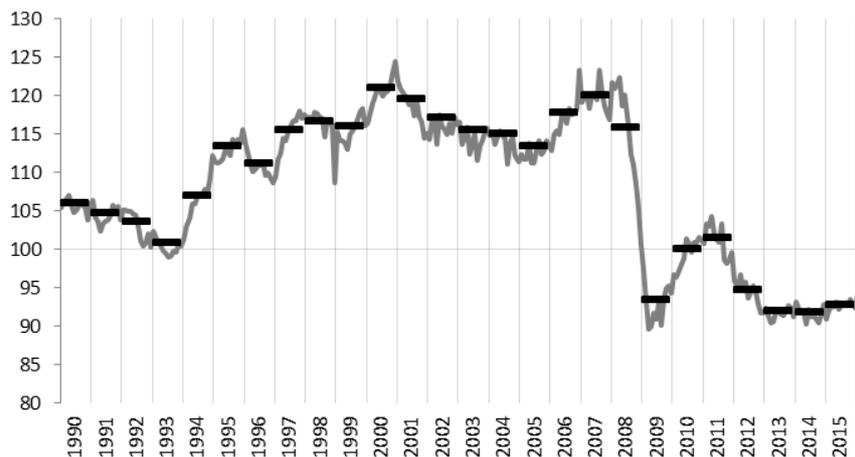
La tesi di questo articolo è che la tenuta di una solida base manifatturiera in Italia sia decisiva per favorire il progresso tecnologico, aumentare la produttività, creare domanda per un ampio numero di servizi, spesso ad elevata intensità di conoscenza. Le politiche che proponiamo in questo articolo per il rilancio del sistema produttivo non hanno però come obiettivo un solo settore, né sono pensate per essere disegnate su misura per le esigenze di singole imprese. Al contrario, esse dovrebbero sostenere una serie di attività tecnologiche e produttive ben definite - che possano essere attuate sia da enti pubblici sia da aziende private - al fine di raggiungere importanti obiettivi economici, sociali e ambientali e creare nuove opportunità di sviluppo.

Il resto dell'articolo è così organizzato: nella sezione 1 viene descritto lo stato dell'industria manifatturiera italiana all'uscita dalla crisi; nella sezione 2 si ripercorre l'evoluzione delle politiche di intervento dal dopoguerra ad oggi e vengono elencate le condizioni che hanno portato ad una riduzione del ritmo di innovazione del sistema economico; nella sezione 3 sono descritte le misure di politica industriale introdotte in Italia negli ultimi anni; infine, la sezione 4 traccia le principali linee di intervento per l'attuazione di una nuova politica industriale in Italia e in Europa.

1. L'impatto della crisi sull'industria manifatturiera italiana

La crisi iniziata nel 2008 ha colpito profondamente l'industria manifatturiera italiana. Nel 2015, l'indice della produzione nella manifattura era sotto il livello pre-crisi di oltre 22 punti percentuali (Figura 1); se si fosse mantenuta la tendenza dei due decenni precedenti, il divario tra il prodotto potenziale e quello attuale sarebbe stato di circa 27 punti. Questo trend è la conseguenza di una doppia recessione che ha portato l'indice della produzione dei beni manifatturieri ai livelli del 1980¹. La debole ripresa della produzione suggerisce un rischio di "isteresi" - un sistema industriale che ha raggiunto un nuovo stato di "normalità" e non è in grado di tornare ai livelli pre-crisi.

Fig. 1 - La produzione industriale in Italia (dati mensili destagionalizzati, numeri indice 2010=100).



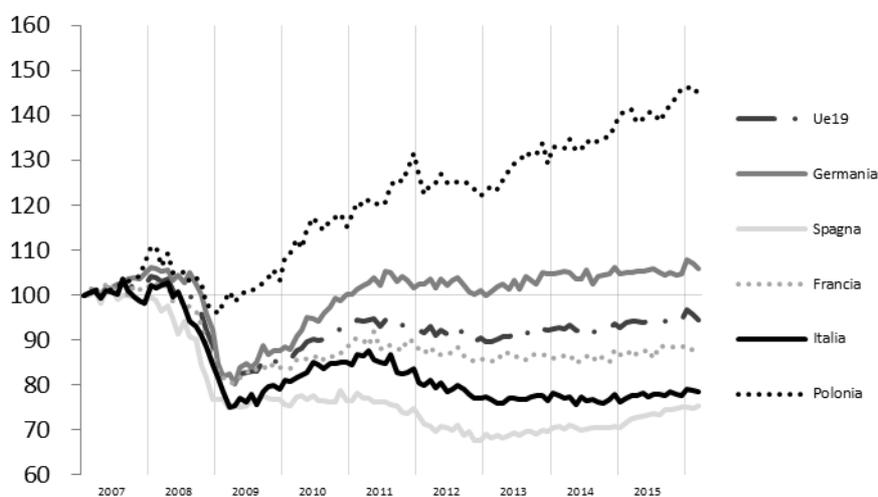
Fonte: Eurostat, Short-term business statistics, Industry.

Dal 2008, il sistema manifatturiero italiano ha perso terreno rispetto ai principali paesi europei (Figura 2). L'indice della produzione è cresciuto in Polonia, così come negli altri paesi dell'Europa orientale, ed è superiore ai livelli pre-crisi in Germania; la Spagna, come l'Italia, ha vissuto invece una drammatica riduzione dei livelli produttivi. Nel complesso, la produzione

¹ I dati sono tratti da Eurostat, Short-term business statistics, Industry.

manifatturiera dell'Ue28 è inferiore ai livelli di otto anni fa. La perdita di capacità produttiva si è realizzata soprattutto nei paesi del Sud d'Europa. Gran parte della produzione si è spostata invece nei paesi dell'Est, i quali hanno beneficiato di una crescente integrazione con il sistema produttivo tedesco. La struttura industriale dell'Ue si è fatta così più concentrata, spostandosi verso Nord-Est (Foster-Mc Gregor et al., 2013; Simonazzi et al., 2013, Pianta, 2014, Cirillo e Guarascio, 2015).

Fig. 2 - La produzione industriale nei principali paesi europei (dati mensili destagionalizzati, numeri indice, 2007=100).



Fonte: Eurostat, Short-term business statistics, Industry.

Il calo della produzione industriale in Italia è andato di pari passo con una caduta degli investimenti industriali, più forte che nel resto d'Europa. Nel 2014, il totale degli investimenti a prezzi costanti nel settore manifatturiero era più basso del 21% rispetto al livello pre-crisi (nello stesso periodo la variazione è stata -16% in Spagna, -6% in Francia e +1% in Germania); il loro valore a prezzi correnti è sceso da oltre 60 miliardi di euro nel 2007 ai 49 miliardi di euro nel 2014. Nel 2013 e 2014 la caduta degli investimenti a prezzi costanti rispetto all'anno precedente è stata rispettivamente del 5,2% e del 3,4%, maggiore di quella osservata per il valore aggiunto. Nel 2015, si è assistito ad un modesto recupero, primo segnale di una ripresa

degli investimenti, realizzatasi però con due anni di ritardo rispetto ai principali paesi europei².

In questo contesto, l'Italia si trova ad affrontare un calo – strutturale – nelle produzioni a più alto contenuto tecnologico (Figura 3): dal 1992 al 2015, il tasso di variazione composto annuo dell'indice della produzione delle industrie ad alta e medio-alta tecnologia è stato rispettivamente del -0,4% e del -0,2%; nei principali paesi europei, compresa la Spagna, questi settori hanno invece mostrato una variazione positiva³. La crisi ha aggravato questo trend. Il calo della produzione nei settori a medio-alta tecnologia è stato infatti più forte che altrove, con una perdita di produzione del 3,7% annuo osservata dal 2007 al 2015. L'Italia ha ora poche aziende leader nei mercati globali, mentre negli ultimi anni alcune importanti imprese italiane sono state cedute a investitori stranieri, il cui impegno a mantenere la produzione, l'occupazione e la spesa in Ricerca e Sviluppo (R&S) in Italia è incerto⁴. Negli ultimi anni le multinazionali estere hanno peraltro ridotto la spesa in R&S in Italia (Cozza e Zanfei, 2014).⁵

Ad aggravare il quadro congiunturale, si aggiunge la mancata ripresa della domanda interna. La Figura 4 mostra come l'andamento del fatturato derivante da prodotti venduti sul mercato estero sia stato simile a quella della Germania, con una caduta nel 2009 più profonda di quella del fatturato interno, seguita da un aumento costante che, alla fine del 2015, ha portato l'indice del fatturato a circa 114 in Italia e 118 in Germania (2007=100). Il crollo della domanda interna ha invece colpito le imprese che operavano principalmente sul mercato domestico, portando ad un calo drammatico dei livelli produttivi. Come conseguenza, l'eterogeneità delle prestazioni delle

² Eurostat, National Accounts.

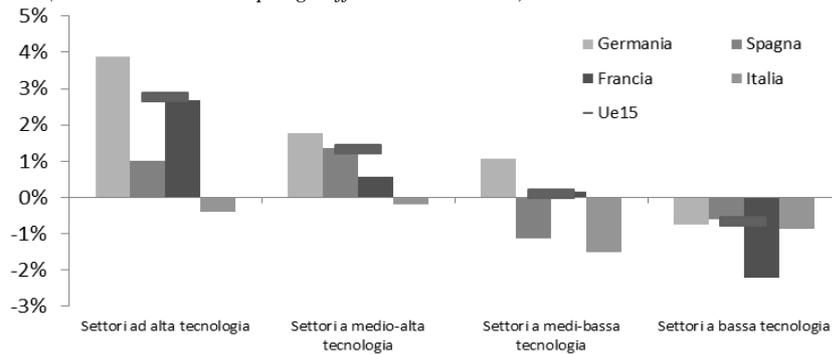
³ Eurostat definisce i settori ad alta e medio-alta tecnologia sulla base dei livelli di spesa in R&S. Le industrie ad alta tecnologia comprendono: i prodotti farmaceutici (NACE 21), computer, prodotti di elettronica e ottica (NACE 26), il comparto aerospaziale (NACE 30.3). Le industrie a medio-alta tecnologia includono: prodotti chimici (NACE 20), fabbricazione di armi e munizioni (NACE 25.4), elettronica (NACE 27), macchinari (NACE 28), automobili e altri veicoli (NACE 29), altri mezzi di trasporto (NACE 30 escluso 30.1 e 30.3), prodotti medici e altri strumenti (NACE 32.5). La classificazione completa è disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:High-tech_classification_of_manufacturing_industries.

⁴ Nel 2015 Telecom, Pirelli e Italcementi sono diventate di proprietà di investitori stranieri.

⁵ Si veda Nascia e Pianta (2014, 2015, 2016) per un approfondimento sullo stato del sistema della ricerca e dell'innovazione in Italia.

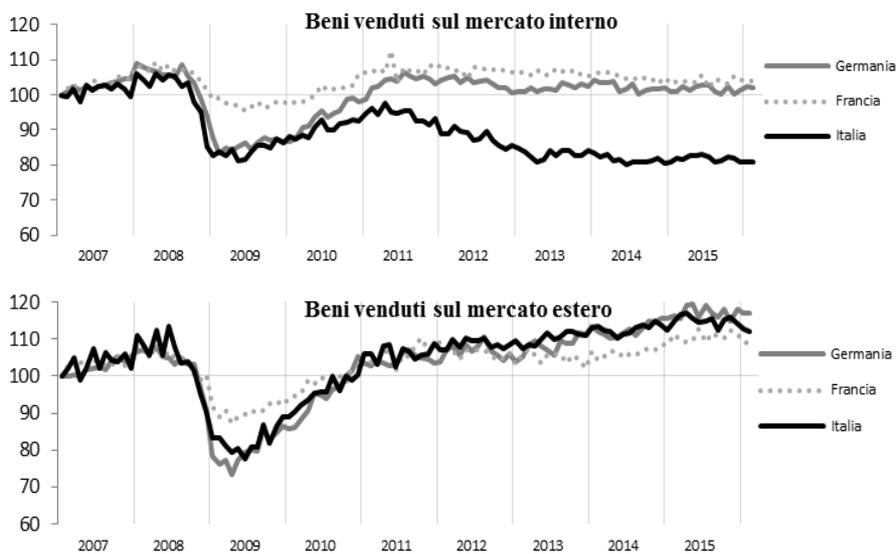
imprese, tra quelle che sono competitive sui mercati esteri e quelle orientate al mercato interno, si è fatta più ampia (De Nardis, 2015; Arrighetti e Ninni, 2014).

Fig. 3 - Tasso di variazione composto annuo fra il 1992 e il 2015 dell'indice della produzione industriale per i comparti del manifatturiero divisi per contenuto tecnologico dei prodotti (dati annuali corretti per gli effetti di calendario).



Fonte: Eurostat, Short-term business statistics, Industry.

Fig. 4 - Fatturato dell'industria, beni venduti sul mercato interno e sul mercato estero (dati mensili destagionalizzati, numeri indice, 2007=100).



Fonte: Eurostat, Short-term business statistics, Industry.

È evidente come questa combinazione di declino industriale e stagnazione possa avere conseguenze di ampia portata sulla domanda di lavoro e sul tipo di competenze richieste dal sistema economico. In questo contesto, la sfida per l'industria italiana è la possibilità stessa di sopravvivere come player industriale a livello internazionale; la tesi di questo articolo è che per difendere e ricostruire le capacità tecnologiche e produttive dell'Italia è richiesto un ruolo più attivo della politica industriale.

2. L'evoluzione delle politiche industriali in Italia e in Europa

In Italia, la crescita del secondo dopoguerra è stata sostenuta da un ampio ricorso alla politica industriale. Come nella maggior parte dei paesi europei, gli obiettivi delle misure adottate sono stati la creazione di una solida base manifatturiera nelle industrie emergenti degli anni '50 e '60 – acciaio, auto e prodotti chimici, i settori tipici della produzione “fordista” – e lo sviluppo di nuove attività nel campo dell'elettronica, delle telecomunicazioni e dell'aeronautica negli anni '70. La politica industriale ha avuto anche un ruolo nel dotare il paese delle infrastrutture necessarie. I governi hanno guidato l'espansione di queste attività sulla base di un consenso raggiunto tra imprese, sindacati e opinione pubblica. Essi si sono posti l'obiettivo di sviluppare nuove attività che in un primo momento potevano sembrare inefficienti, ma che sono state caratterizzate poi da processi di apprendimento, espansione dei mercati e riduzione dei costi che ne hanno permesso l'affermazione (Ciocca e Toniolo, 2002, 2004 e Gomellini e Pianta, 2007). Questa strategia di diversificazione della produzione nazionale, di coordinamento degli investimenti e di creazione di occupazione ha funzionato fino agli anni '70, con aumenti significativi di produzione e produttività e un adeguamento delle competenze tecnologiche del paese a quelle delle realtà economiche più avanzate⁶.

⁶ Una valutazione dell'azione delle holding di proprietà dello Stato in Italia e in altri paesi europei è in Eichengreen (2007): «il loro intervento ha funzionato perché il problema da risolvere non era un mistero. Avviare una crescita estensiva richiedeva di intraprendere una “costellazione” di investimenti complementari, soprattutto investimenti nelle industrie di produzione di massa, realizzate inizialmente negli Stati Uniti. Questo era qualcosa che i burocrati avrebbero potuto fare abbastanza bene» (p. 92, traduzione nostra).

Dagli anni '80 l'affermarsi delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione, la crescita del commercio internazionale, la mobilità dei processi produttivi, hanno evidenziato lo scarso dinamismo di molte imprese pubbliche e private, che spesso non avevano maturato l'indipendenza tecnologica – nonché competenze finanziarie e gestionali – capace di sostenerne la crescita. In particolare, le imprese pubbliche sono state condizionate dalla grande influenza esercitata dai partiti di governo, che, cresciuta nel tempo, ha portato a problemi di corruzione e ad una scarsa efficienza nell'uso delle risorse. Per molte imprese private invece, la protezione di cui godevano sul mercato interno ne ha sensibilmente ridotto le capacità competitive sui mercati internazionali.

I primi anni '90 hanno rappresentato un punto di svolta, con una combinazione di eventi – a livello nazionale e internazionale – che hanno profondamente ridotto il ritmo dell'innovazione del sistema produttivo.

In primo luogo, l'accordo promosso dal WTO sui diritti di proprietà intellettuale ha reso più difficile e costoso acquistare conoscenza dall'estero, soprattutto per paesi "imitatori di tecnologia" come l'Italia (Pagano e Rossi, 2009; Pagano, 2014).

In secondo luogo, le frequenti svalutazioni della lira utilizzate come strumento per recuperare competitività sui mercati internazionali – tra cui la drammatica svalutazione del 30% del tasso di cambio nel 1992 – hanno ridotto la spinta delle imprese italiane all'innovazione e al cambiamento organizzativo; da allora, la struttura industriale dell'Italia ha accelerato la specializzazione nei settori tradizionali, dove la concorrenza da parte delle economie asiatiche è divenuta particolarmente forte, alimentando una polarizzazione crescente tra imprese orientate all'esportazione e imprese che si rivolgono al mercato interno (Committeri e Rossi, 1993; Padoan, 1993; Pianta, 1996).

In terzo luogo, la flessibilità del mercato del lavoro, introdotta con la riforma Treu del 1997, ha ridotto il costo del lavoro delle imprese, ma ha finito col ridurre l'incentivo agli investimenti in capitale umano e innovazione, creando un freno all'aumento della produttività (Saltari e Travaglini, 2006; Pini, 2013).

In quarto luogo, l'aumento dei profitti negli ultimi due decenni non si è affiancato ad un parallelo aumento degli investimenti, indebolendo una fonte essenziale di progresso tecnologico; in parte, questo è dovuto alla crescente finanziarizzazione dell'economia (Pianta, 2012; Mazzucato, 2013).

Il prodotto dell'interazione di questi fattori è una difficoltà crescente del sistema produttivo nel tenere il passo dell'avanzamento tecnologico nei settori più avanzati, già visibile a metà degli anni Novanta (Pianta, 1996).

Mentre il sistema produttivo si posizionava su una traiettoria tecnologica “povera”, intaccando la competitività del sistema economico nel lungo termine, la logica della politica industriale mutava i propri principi di azione e ne usciva indebolita.

I primi anni '90 hanno visto infatti accelerare il processo di integrazione europea con il progetto del mercato unico e dell'Unione Monetaria. Sotto la retorica neoliberale dell'“efficienza del mercato”, il perimetro dell'azione pubblica in materia di politica industriale veniva sensibilmente ridotto, imponendo una progressiva riduzione degli interventi “verticali”, quelli cioè rivolti a sostenere singoli settori o imprese, perché considerati inefficaci, se non distorsivi del corretto funzionamento del mercato (Commissione europea, 1990). L'enfasi veniva posta su interventi di tipo “orizzontale”, tesi a garantire condizioni favorevoli alla competitività complessiva del sistema economico. Le statistiche della Commissione Europea sugli aiuti di Stato dei paesi all'industria e ai servizi mostrano chiaramente la riduzione delle risorse impiegate: tra il 1992 e il 2013 gli aiuti di Stato dei 28 paesi dell'Unione europea sono scesi dall'1,2% del Pil allo 0,5% (Commissione Europea, 2014). In Italia l'intervento pubblico nel settore industriale e dei servizi è passato dall'1,6% del 2012 allo 0,2% del Pil nel 2013 – pari a 3,5 miliardi di euro⁷. In Italia il calo è stato più forte che altrove: nel 2013, in Francia, gli aiuti di Stato ammontavano a 13 miliardi di euro – lo 0,6% del Pil, quasi quattro volte le risorse impiegate in Italia. Italia, Germania, Spagna e Portogallo sono in effetti i paesi che hanno ridotto gli aiuti di Stato più velocemente; al contrario, i paesi del Nord Europa e la Francia hanno mantenuto livelli di spesa più elevati, seppure in diminuzione dagli anni '90.

Dall'inizio degli anni '90, le politiche europee e quelle nazionali hanno così smesso di sostenere in modo incisivo lo sviluppo industriale, anche nelle regioni più arretrate; al contempo, i fondi strutturali europei, le risorse che l'Unione Europea dedica a creare condizioni più favorevoli – istruzione, infrastrutture, ecc. – per la crescita delle zone svantaggiate d'Europa, non sono riusciti a compensare la riduzione degli aiuti. Il risultato è che, dallo scoppio della crisi, le disparità regionali sono aumentate in tutta Eu-

⁷ Le risorse dedicate alla politica industriale in Italia sono state studiate tra gli altri da Brancati (2015). Fra il 2002 e il 2013 gli aiuti di Stato si sono ridotti del 72%. Le risorse sono state principalmente riallocate alle regioni settentrionali e a quelle centrali, dove hanno sostenuto sforzi per l'internazionalizzazione delle imprese e il sostegno alla R&S e l'innovazione.

ropa e il divario è cresciuto notevolmente anche in Italia (Eurostat, 2014; Prota e Viesti, 2012).

Gli anni Novanta sono anche quelli dell'avvio del processo di privatizzazione delle imprese pubbliche. In Italia, le privatizzazioni non hanno permesso di consolidare realtà industriali in grado di competere a livello internazionale; al contrario, hanno spesso segnato la fine della presenza italiana nelle produzioni ad alta tecnologia, come nell'industria dell'elettronica, delle telecomunicazioni, dei prodotti chimici, delle attrezzature di trasporto (Bussolati et al., 1996; Gallino, 2003)⁸.

Dalla metà degli anni Duemila, la Commissione Europea ha adottato un approccio più flessibile alla politica industriale, raccomandando in particolare il finanziamento diretto di alcune tecnologie ritenute "abilitanti" per il sistema economico. Tuttavia, sia dal lato degli strumenti sia delle risorse messe a disposizione, l'attenzione è ancora posta sulla creazione di un migliore ambiente imprenditoriale, su una maggiore integrazione del mercato dei beni e di quello dei servizi, sulla necessità di garantire condizioni di piena concorrenzialità sui mercati (Pianta, 2014). La Commissione Europea ha da ultimo proposto un piano di investimenti per l'Europa, noto con il nome di "Piano Juncker", apparso però, sin da subito, poco ambizioso. Esso prevede lo stanziamento diretto di 21 miliardi di euro, in grado di mobilitare risorse aggiuntive dagli stati membri e da aziende private per una quantità 15 volte superiore, fino cioè a 315 miliardi. A due anni dalla definizione del piano, i fondi nazionali impegnati per i progetti sono apparsi limitati – in un primo momento 8 miliardi ciascuno da Germania, Francia e Italia – e sono stati subordinati ad investimenti da realizzare negli stessi paesi. L'effetto leva ipotizzato appare inoltre difficilmente realizzabile. L'argomento sulla ripresa degli investimenti sta ora ricevendo un vasto consenso, con un ampio spettro di voci – tra cui l'Ocse, l'Fmi, ecc. – che stanno richiamando Europa e governi nazionali a superare i vincoli imposti dalle misure di austerità (Quadrio Curzio, 2015, *Economia & Lavoro*, 2014)⁹.

⁸ Nel 2005 il totale degli introiti ottenuti dal processo di privatizzazione è stato stimato in oltre 120 miliardi di euro; tra il 1997 e il 1999 le privatizzazioni hanno sostenuto il bilancio pubblico con un reddito annuo vicino al 2% del Pil italiano (Micossi, 2007). Attualmente il governo italiano sta procedendo alla vendita di quote di minoranza di Poste Italiane, dell'Agenzia Nazionale di Assistenza al Volo ENAV e della compagnia ferroviaria nazionale Ferrovie dello Stato.

⁹ Un importante sviluppo della politica europea emersa nel 2013 riguarda i colloqui per il TTIP con gli Stati Uniti. Il trattato è attualmente in fase di negoziazione ed è stato oggetto

3. Gli strumenti della politica industriale e tecnologica in Italia

Abbiamo visto come in Italia – e in Europa – le risorse messe a disposizione dai governi per influenzare lo sviluppo del sistema produttivo si siano progressivamente ridotte. L’urgenza della crisi, tuttavia, ha imposto un maggiore interventismo nel sostenere l’attività produttiva e contenere il crollo della produzione industriale.

In questa sezione vengono descritte le principali misure a sostegno del sistema produttivo italiano introdotte nel corso degli ultimi anni. Tali misure appaiono frammentate e solo marginalmente in grado di premiare le imprese più orientate all’innovazione tecnologica, quelle che potrebbero giocare un ruolo decisivo nell’ammodernamento della base produttiva del paese.¹⁰

3.1 Interventi a supporto delle imprese

L’indicatore principale per descrivere l’entità del sostegno alle attività economiche da parte dello Stato – lasciando da parte la domanda proveniente dal *public procurement* – è l’ammontare di denaro speso per i trasferimenti alle imprese. La revisione di tali spese è stata al centro della relazione commissionata nel 2012 dal governo di Mario Monti all’economista

di forti critiche. Il TTIP spingerebbe l’Europa verso la strada della liberalizzazione del commercio internazionale, offrirebbe una forte protezione agli investimenti esteri e ridimensionerebbe la portata delle politiche pubbliche e la regolamentazione nei principali settori, comprese le norme ambientali, gli OGM, le utilities e gli altri servizi pubblici. In caso di approvazione del TTIP, il perimetro dell’azione pubblica nell’economia verrebbe drasticamente ridotto. Una revisione critica del TTIP è in EuroMemo Group (2014, cap. 7).

¹⁰ Le misure qui presentate non esauriscono quelle rilevanti per il sistema produttivo. Altre politiche giocano un ruolo importante nello sviluppo di un sistema produttivo, mobilitando anche risorse significative: quelle sulla concorrenza e la politica antitrust; i programmi di sostegno al sistema bancario; i piani infrastrutturali; le politiche regionali e i fondi strutturali dell’Ue; le politiche ambientali, inclusi gli incentivi per le fonti di energia rinnovabili e l’efficienza energetica; gli incentivi per l’assunzione di nuovo personale e le misure di regolazione dei contratti di lavoro (come il Jobs Act). Fra le misure da richiamare vi sono inoltre i pacchetti di aiuti per le grandi imprese in crisi, come l’Ilva, l’Alitalia e l’Alcoa. Per una revisione degli strumenti di finanziamento dell’Ue a favore delle PMI si veda Sedezari (2014). Un quadro legislativo per il mercato del lavoro coerente con una politica industriale volta a favorire l’innovazione è descritto in Pini (2014) (si veda anche Frangi e Memoli, 2013).

Francesco Giavazzi. Per il 2011, sulla base dei dati del bilancio dello Stato, i trasferimenti alle imprese hanno registrato un totale di 36,3 miliardi, considerando i sussidi sia del governo centrale sia di quello locale. Quelle propriamente rilevanti per le attività di politica industriale sono il sottoinsieme di 6 miliardi gestito dal Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) e vicino alla definizione Ue di “aiuti di Stato”¹¹.

Tra le misure più significative a sostegno alle imprese italiane realizzate nel corso degli ultimi anni vi sono le seguenti:

Le garanzie sui prestiti alle PMI. Il principale strumento adottato a favore delle imprese è un sistema di garanzie sui prestiti (denominato “Fondo Nazionale di Garanzia”), istituito nel 2008. Il Fondo fornisce garanzie e strumenti che consentono alle PMI e alle microimprese di finanziare investimenti attraverso prestiti bancari facilitati. Nel periodo 2008-2014 il fondo ha messo a disposizione 32 miliardi di euro in garanzie (di cui 17,6 per le imprese manifatturiere) attivando circa 56 miliardi di nuovi investimenti (di cui 31,2 nel settore manifatturiero), principalmente realizzati in imprese localizzate nelle regioni settentrionali. Nel 2014, 8,3 miliardi di garanzie hanno portato a 12,9 miliardi di nuovi investimenti.

Incentivi per gli investimenti in macchinari delle PMI. Nel 2013 il governo ha introdotto un sistema di incentivi per le PMI per l’acquisto di macchine e attrezzature, reintroducendo uno strumento che era stato fondamentale per il sostegno delle imprese sin dagli anni Sessanta (DL 69/2013 “Nuova Legge Sabatini”). Nel provvedimento vengono offerte alle PMI prestiti agevolati, con Cassa Depositi e Prestiti a fornire il credito per l’investimento e il MISE a coprire il costo della riduzione degli interessi. Tra aprile 2014 e giugno 2015 più di 5.000 PMI hanno richiesto l’incentivo, con un valore di investimenti finanziati pari a circa 1,7 miliardi.

La legge di stabilità del 2016 ha inoltre introdotto l’ammortamento accelerato fino al 140% del costo originario per i nuovi investimenti, attraverso

¹¹ Secondo i conti nazionali (SEC2010), nel 2014 i sussidi alle imprese sono stati pari a 50,8 miliardi di euro; essi comprendono quattro attività: contributi alla produzione (29,5 miliardi), comprese le sovvenzioni per servizi pubblici come i trasporti; trasferimenti correnti alle imprese (1,3 miliardi); trasferimenti in conto capitale alle imprese (10,7 miliardi); altri trasferimenti in conto capitale alle imprese (9,4 miliardi). Questi sussidi potrebbero rientrare all’interno di una definizione più ampia di misure di politica industriale (che esclude però le sovvenzioni energetiche alle fonti rinnovabili e il sostegno che proviene dai fondi Ue).

so il quale si può realizzare una considerevole riduzione delle imposte sui profitti delle imprese.

Riduzioni fiscali. Negli ultimi anni, sono stati introdotti specifici incentivi fiscali per favorire il ricorso al capitale proprio delle imprese (Aiuto alla Crescita Economica, istituito nel 2011) e per sostenere l'assunzione di personale a tempo indeterminato attraverso un taglio dell'Irap sul costo del lavoro (dal 2015). Insieme al maxi-ammortamento sui nuovi investimenti, queste misure sono previste gravare sul bilancio pubblico per un costo pari a 3,5 miliardi di euro nel solo anno 2016 (Istat, 2016a).

Attrazione di investimenti diretti esteri. Il governo ha annunciato nel 2013 il piano "Destinazione Italia", con cinquanta misure volte ad attirare flussi di capitali esteri e sostenere il "contesto" in cui operano le imprese; tra queste, la semplificazione delle procedure burocratiche, la promozione di un'agenzia dedicata a sostenere gli investimenti diretti dall'estero, regole di investimento più semplici e incentivi fiscali.

3.2 Interventi a supporto della R&S e dell'innovazione nelle imprese

Il sostegno alla R&S, alla tecnologia e all'innovazione è di competenza del Ministero dell'Università e della Ricerca (MIUR), ad eccezione dei sistemi di incentivazione indiretti come i crediti d'imposta per R&S e il supporto alle start-up, che sono gestiti dal MISE. Gli interventi del MIUR sono generalmente indirizzati a favorire la ricerca nelle aree tematiche stabilite nei programmi dell'Ue, come Horizon 2020, le sette "European Grand Societal Challenges" e l'Agenda digitale europea.

Crediti d'imposta per R&S. Il credito d'imposta per R&S è stato inizialmente introdotto nel 2007 a valere per i successivi anni 2008 e 2009. Dopo una pausa di due anni, la misura è stata reintrodotta nel 2011 per quelle imprese che finanziano progetti di ricerca in collaborazione con le università e che impiegano lavoratori altamente qualificati nella loro attività di R&S. Nel 2013 è stato introdotto un nuovo credito d'imposta definito sulla base delle spese incrementalmente, applicato cioè alla differenza tra le attuali spese in R&S e una media delle spese effettuate nei tre anni precedenti; il bilancio iniziale è stato di 600 milioni per tre anni; la legge di stabilità per il 2015 ha finanziato crediti di imposta per 2,6 miliardi per il periodo 2015-2020, aumentando la quantità massima di spese ammissibili per R&S fino a 5 milioni e rimuovendo il limite al fatturato e alle spese di brevetto.

Il supporto alle start-up. Nel 2012 il governo ha introdotto una nuova legislazione a sostegno delle start-up innovative, definite come quelle pic-

cole imprese nate nei cinque anni precedenti, con un fatturato inferiore a 5 milioni di euro, residenti in un paese dell'Unione Europea ma con almeno una filiale in Italia, i cui profitti non siano stati distribuiti, e con almeno una delle seguenti caratteristiche: a) spesa per R&S pari ad almeno il 15% delle vendite; b) almeno un terzo dei dipendenti in possesso di un dottorato di ricerca o iscritti ad un corso di dottorato e almeno il 50% della forza lavoro in possesso di un diploma di laurea; c) la proprietà di almeno un brevetto, marchio o licenza. Alle start-up sono offerti incentivi indiretti, l'accesso facilitato al Fondo di Garanzia, il supporto ai loro sforzi di internazionalizzazione e l'accesso a strumenti finanziari innovativi, come il *crowdfunding*.

Nel 2015 il governo ha introdotto anche il concetto di "PMI innovativa" con requisiti meno stringenti rispetto a quelli previsti per le start-up, fornendo loro una parte dei benefici sopra richiamati.

Il "*patent Box*". L'enfasi sulla protezione dei diritti di proprietà intellettuale ha portato in Italia – con la legge di stabilità del 2015 – alla definizione di un "patent box", ovvero un beneficio fiscale per i guadagni che le imprese ottengono da brevetti, marchi, licenze e vendite di software. È prevista una detrazione per l'impresa pari al 30% dei redditi ottenuti da queste attività per l'anno 2015, al 40% nel 2016 e al 50% nel 2017. I "patent box" sono strumenti indiretti, basati su incentivi semiautomatici molto comuni nei paesi Ocse, con l'obiettivo di stimolare la produzione di brevetti e diritti di proprietà intellettuale; tuttavia, non è stata prodotta nessuna prova empirica sull'impatto effettivo di tale misura, come sostenuto da Mazzucato (2013). Il "patent box" gioca spesso un ruolo chiave nelle strategie delle grandi imprese multinazionali per ridurre la tassazione sui guadagni derivati dalla tecnologia utilizzata.

ICT e Agenda digitale. Una politica globale per lo sviluppo dell'ICT è stata a lungo assente in Italia. Il MISE ha lanciato nel dicembre 2014 il programma "ICT-Agenda Digitale" per il finanziamento di tecnologie abilitanti fondamentali, finanziato da un fondo istituito ad hoc, il "Fondo per la crescita sostenibile". Lo stesso Fondo finanzia con 250 milioni il piano "Industria sostenibile", sostenendo progetti per la crescita sostenibile e l'economia verde. Nel 2014 il MISE ha inoltre introdotto i voucher IT per le PMI, finanziando in maniera diretta l'acquisto di beni materiali informatici.

Altri programmi tecnologici. Il programma per i Cluster Tecnologici Nazionali è stato lanciato nel 2012 con l'obiettivo di definire collaborazioni

con imprese, università e enti di ricerca pubblici o privati, attive nel campo dell'innovazione¹². Nel 2012 il programma Smart Cities ha coinvolto piccole e medie imprese, grandi imprese, università e organizzazioni pubbliche di ricerca in progetti innovativi in materia di innovazione sociale in nove aree considerate strategiche.

4. Una nuova direzione per la politica industriale

La tesi di questo paper è che per garantire all'Italia uno sviluppo produttivo basato su produzioni ad alta tecnologia sia necessario un cambiamento nell'approccio – e negli strumenti – di politica industriale finora adottati.

L'assenza di una visione strategica, la persistenza di misure non selettive e i vincoli provenienti dall'Ue rappresentano un ostacolo alla possibilità di un'azione più incisiva da parte dei governi nazionali¹³. Di fronte ai drammatici effetti della crisi e al fallimento delle politiche basate sulla logica del mercato, c'è bisogno invece di stabilire nuovi principi sui quali definire una più incisiva politica industriale per l'Italia e per l'Europa.

Un nuovo modello di politica industriale deve superare i limiti e i fallimenti delle esperienze passate – come le pratiche collusive tra potere politico ed economico, il peso della burocrazia, la mancanza di responsabilità e di spirito imprenditoriale – con meccanismi decisionali che siano democratici, inclusivi dei diversi interessi sociali e aperti alla società civile e ai sindacati. È fondamentale che le decisioni sul futuro dell'industria italiana siano discusse in un dibattito pubblico e che le priorità vengano definite sulla base di processi di tipo “bottom-up”, dove il riconoscimento di priorità co-

¹² Altre forme di aggregazione tra le imprese sono possibili attraverso i contratti di rete, che possono anche essere collegati ad attività e progetti nel campo dell'innovazione tecnologica e dell'internazionalizzazione. Una valutazione è in Caiazzo et al. (2012).

¹³ Un tentativo di riportare all'attenzione dell'opinione pubblica la necessità di una strategia di politica industriale in Italia è emerso nel 2006, quando l'allora ministro dell'industria del governo di Romano Prodi, Pierluigi Bersani, lanciò il piano “Industria 2015”. Una recente valutazione del programma è stato realizzato dalla Corte dei Conti che ne ha documentato il fallimento: a dispetto di un finanziamento di 663 milioni, ne sono stati spesi solo 23, con la conclusione di solo tre dei progetti previsti (Corte dei Conti, 2014). Per la verità, gli scarsi risultati ottenuti sembrano anche dovuti alla mancanza di interesse del nuovo governo di centro-destra per il successo di tale piano (Di Vico e Viesti, 2014).

muni fra i vari soggetti interessati possa favorire la selezione di progetti e investimenti prioritari (Rodrik, 2008).

Non si tratta di percorrere le stesse strade del passato. Le politiche non devono avere come obiettivo singole industrie, né essere designate su misura – se non in casi eccezionali – per le esigenze di singole imprese. Al contrario, le politiche dovrebbero sostenere una serie di attività tecnologiche e produttive – che possono essere attuate sia da enti pubblici sia da aziende private – che perseguano importanti obiettivi economici, sociali e ambientali. Un primo elenco delle attività su cui investire comprende le produzioni “verdi”, incentrate sul risparmio energetico e sul trasporto pubblico (Di Pierri et al., 2015; Travaglini, 2012); lo sviluppo di nuove imprese con capacità innovativa nelle nuove tecnologie della conoscenza e dell’informazione; la produzione di beni e servizi legati alla salute e al welfare. Queste tre attività sono molto importanti per l’economia e la società italiana e possono costituire un volano per nuovi investimenti pubblici e privati (Pianta, 2014). Tutte queste aree sono caratterizzate da processi produttivi ad alta intensità di lavoro e dalla domanda di occupazioni con medie-alte competenze.

Il nuovo indirizzo di politica industriale che qui proponiamo potrebbe essere intrapreso attraverso una serie di misure che il governo italiano dovrebbe cominciare ad adottare in modo coerente, senza necessariamente attendere una revisione della legislazione europea in materia di politica industriale.

Una priorità è sicuramente quella di aumentare la spesa in R&S nel settore pubblico, sviluppando le attività sopra richiamate in programmi di ricerca “mission-oriented”. La nascita di nuove imprese o lo sviluppo di realtà già consolidate potrebbero essere favorite dallo sviluppo di legami più stretti con le università e gli enti di ricerca mediante incentivi fiscali mirati. La spesa per l’istruzione – e le università in particolare – dovrebbe essere aumentata, riducendo il divario dell’Italia rispetto al resto d’Europa¹⁴.

Un nuovo programma di *public procurement* di beni e servizi richiesti dal settore pubblico potrebbe sostenere le imprese ad alta tecnologia e favorire soluzioni innovative nei servizi pubblici. Anche con le regole attuali imposte dall’Ue, si potrebbero definire criteri e obiettivi in grado di premiare le realtà italiane più innovative nelle attività sopra richiamate (Barca, 2014). Si tratta di valorizzare soprattutto il *procurement* strategico pre-

¹⁴ Si veda Nascia e Pianta (2014, 2015, 2016).

commerciale volto all'acquisto di attività di ricerca, design e prodotti e servizi innovativi che non sono ancora presenti sul mercato e che potrebbero, in particolare, contribuire a migliorare l'efficienza nei servizi forniti dalle amministrazioni centrali e locali. Negli ultimi anni il ricorso al *public procurement* è stato ampio fra i paesi europei e non europei (Crespi e Guarascio, 2016). Alcuni di essi dispongono addirittura di un budget ad esso dedicato. Il *public procurement* potrebbe dare un segnale preciso alle imprese su quali siano le attività su cui è opportuno investire e dove realizzare investimenti complementari. I rischi tecnologici e di mercato associati al *public procurement* sono descritti in Warwick e Nolan (2014); un processo graduale che preveda diverse fasi di finanziamento per le imprese, vincolate al raggiungimento di determinati obiettivi e standard di qualità, potrebbe mitigare alcuni di questi rischi e non inficiarne le potenzialità.

La riorganizzazione delle imprese e dei sistemi produttivi locali dovrebbe essere facilitata fornendo incentivi fiscali per la crescita e il consolidamento delle imprese, dotandole di una maggiore capitalizzazione e favorendo maggiori investimenti. Le politiche di intervento che abbiamo rivisto nella sezione 3 dovrebbero essere più selettive e premiare le imprese che si muovono sulla frontiera tecnologica, che operano nelle aree di ricerca sopra richiamate, che investano in tipologie di investimento particolarmente importanti per la crescita e la produttività. È essenziale infatti che gli strumenti adottati a supporto delle imprese non siano generici ma indirizzino le risorse disponibili verso le imprese più innovative e con potenzialità di crescita.

Infine, un ruolo più significativo dovrebbe essere attribuito a Cassa Depositi e Prestiti (CDP).

Negli ultimi due decenni, le attività di CDP si sono progressivamente ampliate fino ad assumere un ruolo simile a quello di una banca d'investimento nazionale (Bassanini, 2015; CDP, 2015)¹⁵. Negli ultimi anni le sue disponibilità liquide e la sua collocazione al di fuori del perimetro pubblico le hanno infatti permesso di realizzare un numero crescente di operazioni finanziarie che di fatto sono assimilabili a vere e proprie misure di politica industriale. Nel corso degli ultimi anni, la CDP ha investito circa

¹⁵ Questa strategia è direttamente ispirata a quella della tedesca Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), della francese Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), della spagnola Instituto de Crédito Oficial (ICO), banche "pubbliche" che hanno sostenuto gli investimenti e permesso migliori condizioni di credito alle imprese, in particolare a seguito della crisi finanziaria, rivestendo un importante ruolo anticiclico (Mazzucato e Penna, 2014).

58 miliardi in titoli di debito, con specifiche linee di credito destinate alle PMI; essa ha assunto anche un ruolo di primo piano nel finanziamento di fondi di private equity, attraverso il “Fondo Strategico Italiano” (FSI) (dotato di 5,1 miliardi) – istituito con l’obiettivo di sostenere gli sforzi delle imprese nell’aumentare la loro dimensione, il loro consolidamento e il miglioramento della loro competitività sui mercati internazionali – e il “Fondo Italiano di Investimento” (FII) (dotato di 1,1 miliardi) – istituito con l’obiettivo di creare un nucleo di “campioni nazionali di medie dimensioni” con una capitalizzazione sufficiente ad affrontare la concorrenza internazionale.

Dall’azione di CDP non è però mai emersa una chiara strategia d’intervento. In parte, questo è dovuto alla sua natura: essa nasce infatti come istituto privato che ha come priorità la sostenibilità finanziaria e la redditività dei suoi investimenti. Ciò significa che le sue risorse possono essere rivolte ad aziende “sane”, mentre è più complicato sostenere aziende, dotate magari di un potenziale di crescita, ma il cui processo di risanamento risulti rischioso. CDP è quindi lontana dall’assumere un ruolo di primo piano nei settori emergenti, promuovendo quelle politiche che possono indirizzare lo sviluppo di specifiche tecnologie e capaci di affrontare determinate sfide per la società, sul modello di quelle banche d’investimento nazionali descritte in Mazzucato e Penna (2014)¹⁶.

La crisi ha lasciato in difficoltà finanziarie molte aziende italiane che hanno ancora forti capacità industriali. Il Governo sta prevedendo misure per favorire la ripresa di imprese in difficoltà nel caso in cui si possano prevedere solide prospettive economiche a lungo termine. Si tratterebbe di un passo avanti nella giusta direzione. CDP dovrebbe svolgere un ruolo chiave in questo progetto, anche attraverso un rafforzamento del FII. Tuttavia, Cassa Depositi e Prestiti non dovrebbe agire con una logica finanziaria, ma con l’obiettivo di sviluppare nuove capacità produttive. In particolare, essa potrebbe sostenere l’integrazione tra le attività manifatturiere e quelle dei servizi - e più in generale tra gli attori del sistema innovativo italiano, intervenendo sulle complementarità principali, e favorendo la fornitura di servizi alle imprese più innovative (Evangelista et al., 2015, Istat, 2016b).

¹⁶ La necessità di istituire una “Banca di sviluppo” in grado di fornire capitale alle imprese è stata sottolineata anche dal Governatore della Banca d’Italia Ignazio Visco (Visco, 2015).

Naturalmente, il rilancio del sistema produttivo italiano richiede anche un'inversione di rotta nelle politiche europee a supporto dell'industria. Molte proposte sono emerse su come strutturare un nuovo indirizzo di politica industriale in ambito europeo, considerando sia lo spazio concesso dall'attuale configurazione legislativa sia immaginando una revisione dei trattati che limiti i vincoli imposti a interventi industriali più selettivi e mirati. Nel seguito presentiamo una sintesi delle proposte avanzate in diversi lavori, cui rimandiamo per approfondimenti (Pianta, 2010, 2015; Lucchese e Pianta, 2013; EuroMemo Group, 2014; Pianta et al., 2016).

Al fine di promuovere una nuova politica industriale, le istituzioni esistenti potrebbero essere rinnovate immaginando un ruolo decisivo della Banca europea degli investimenti (Bei) cui potrebbe essere direttamente affidata l'erogazione dei Fondi strutturali europei. A lungo termine vi sarà invece la necessità di un ente specificamente dedicato, come una vera banca d'investimento pubblica europea.

I fondi per il finanziamento di un programma diretto di politica industriale dovrebbero provenire da risorse definite a livello europeo. È essenziale infatti che i bilanci pubblici nazionali in difficoltà non siano gravati ulteriormente dalla necessità di fornire risorse aggiuntive. L'ordine di grandezza del finanziamento di un programma di politica industriale è quello suggerita dal piano DGB (DGB, 2012) e dalla proposta dell'ETUC (European Trade Union Confederation, 2013) – 2% del Pil dell'Ue per un periodo di 10 anni, una cifra pari a circa 260 miliardi di euro l'anno. Si potrebbero prevedere diverse modalità di finanziamento. Per il gruppo di paesi della zona euro, si potrebbero utilizzare i meccanismi predisposti per l'Unione Monetaria o l'emissione di Eurobond, dedicati al finanziamento di misure specifiche di politica industriale. Oppure, la nuova banca di investimento pubblica europea potrebbe prendere in prestito fondi direttamente dalla Bce e fornire poi fondi ad agenzie di spesa nazionali per finanziare misure di politica industriale. Fondi alternativi dovrebbero essere raccolti sui mercati finanziari da parte della Bei o della nuova Banca europea per gli investimenti pubblici o provenire dall'imposizione di una tassa sulle transazioni finanziarie o una tassa sul patrimonio. Infine, fondi pubblici potrebbero fare leva su fondi di investimento privati per finanziare attività a basso rischio ma capaci di realizzare redditività nel breve termine.

Una nuova politica industriale a livello europeo dovrebbe riconoscere la necessità di ridurre il divario crescente di capacità produttive e tecnologiche che si sta realizzando in Europa. I fondi per la politica industriale dovrebbero concentrarsi nei paesi e nelle regioni della "periferia". Per esempio, il 75% dei fondi potrebbe andare a supportare attività situate nei paesi

“periferici” – nell’Est Europa e nel Sud, oltre che in Irlanda; almeno il 50% dovrebbe essere dedicato alle regioni più povere di tali paesi; il 25% potrebbe andare alle regioni più povere dei paesi del “centro”. In questa ipotesi la nuova politica industriale potrebbe finanziare una serie di attività, eventualmente in combinazione con investimenti privati, tra cui l’attività di R&S nelle università, nelle istituzioni pubbliche e private; l’innovazione e la sua diffusione nelle organizzazioni private e pubbliche; programmi di procurement per prodotti innovativi che possano migliorare l’offerta di servizi pubblici.

Un’innovazione importante sarebbe la possibilità per una banca di investimento pubblica europea di assumere la proprietà di minoranza di nuove start-up a più alto rischio in campi particolarmente innovativi; le azioni potrebbero essere vendute se le start-up si rivelassero di successo e attraessero capitali privati; essa potrebbe anche finanziare e organizzare reti di innovatori, produttori e utilizzatori di nuove attività, al fine di consolidare i rapporti economici e creare nuovi mercati. Inoltre, la politica industriale potrebbe introdurre programmi “*mission-oriented*” per la R&S e l’innovazione e continuare a fornire un sostegno “orizzontale” alle imprese attraverso gli strumenti di intervento già esistenti. Le lezioni che si possono ricavare dalle esperienze di successo al di fuori dell’Europa nel finanziare programmi di ricerca e progetti di investimento innovativi, come l’ARPA-E negli Stati Uniti o la brasiliana BNDES – discussi in Mazzucato (2013) – potrebbero suggerire più specifiche ed efficaci forme di intervento pubblico. Naturalmente, nuovi criteri per il funzionamento, la trasparenza nei processi decisionali, l’*accountability* nei confronti del Parlamento Europeo e dei cittadini possono contribuire a superare la collusione tra politica industriale e potere economico e politico che ha comportato in passato la perdita di risorse e un eccessivo condizionamento esterno sulle imprese.

In particolare, le articolazioni dell’intervento pubblico possono essere associate a diversi modelli di governance nella politica industriale dell’Ue: il Parlamento Europeo sarebbe chiamato ad incrementare il suo ruolo di indirizzo degli investimenti, mentre imprese, centri di ricerca, sindacati, organizzazioni ambientali e della società civile dovrebbero essere ugualmente tenute in considerazione nelle decisioni. A livello nazionale il sistema di governance per la realizzazione dei progetti potrebbe riprodurre quello delineato a livello europeo. Un organismo nazionale per gli investimenti pubblici – una nuova Banca pubblica, un’Agenzia, o la Cassa depositi e prestiti radicalmente trasformata – potrebbe ricevere i fondi europei, definire i progetti d’investimento da realizzare all’interno delle aree sopra descritte, identificare i partner – privati, non profit e pubblici – che operano a livello

locale e che potrebbero diventare attori chiave nell'attuazione di investimenti specifici¹⁷.

Gli ostacoli politici ad una nuova politica industriale in Italia e in Europa sono molti. Le opportunità che potrebbero derivare dall'adozione di una più attiva politica di intervento pubblico sull'industria potrebbero però garantire la fine della stagnazione, la creazione di posti di lavoro, una maggiore coesione sociale e un decisivo passo verso la sostenibilità ambientale delle attività produttive. Per questo, è importante che si possa aprire da subito un dibattito sull'attuazione di una politica industriale più attiva e inclusiva all'interno dell'Ue.

Riferimenti bibliografici

- Aghion, P., Boulanger, J. & Cohen, E. (2011). Rethinking industrial policy. *Bruegel Policy Brief*, 4.
- Aiginger, K. (2014). Industrial Policy for a Sustainable Growth Path. *WIFO Working Papers*, 469.
- Antonelli, C., Barbiellini Amidei, F. & Fassio, C. (2015). The mechanisms of knowledge governance: State owned enterprises and Italian economic growth, 1950–1994. *Structural Change and Economic Dynamics*, 31, 43-63. doi:10.1016/j.strueco.2014.08.004
- Arrighetti, A., Ninni, A. (2014). La trasformazione 'silenziosa'. Cambiamento strutturale e strategie d'impresa nell'industria italiana. *Dipartimento di economia università di Parma, Collana di Economia Industriale e Applicata*.
- Banca d'Italia (2013). *Relazione Annuale sul 2012*. Roma, Banca d'Italia.
- Barca, F. (2014). *Fabrizio Barca: Così si può ripartire*. 9 maggio, Sbilanciamoci.info.
- Bassanini, F. (2015). La politica industriale dopo la crisi: il ruolo della Cassa Depositi e Prestiti. *L'Industria*, 36(3), 435-454. Doi: 10.1430/81870
- Bianchi, P. (2013). *La rincorsa frenata. L'industria italiana dall'unità alla crisi*. Bologna, Il Mulino.
- Brancati R. (a cura di) (2015). *Le strategie per la crescita. Imprese, mercati, governi*. Roma, Donzelli Editore.

¹⁷ Il ruolo qui assegnato a nuovi organismi nazionali per il finanziamento degli investimenti implica il ridimensionamento dei compiti delle amministrazioni regionali. E' opinione condivisa che le scarse capacità gestionali presenti oggi nelle amministrazioni locali abbiano rappresentato un freno alla realizzazione di coerenti ed efficaci politiche di sviluppo. Si pensi, ad esempio, alla capacità di utilizzo dei fondi strutturali europei da parte delle regioni. Su questo punto si veda Viesti e Luongo (2014).

- Bussolati, C., Malerba, F. & Torrisi, S. (1996). *L'evoluzione delle industrie ad alta tecnologia in Italia*. Bologna, Il Mulino.
- Caiazza, M., Cornazza, P. & Saracino, P. (2012). Contratti di rete: aspetti normativi, strutturali e principali risultati di un'indagine qualitativa. *Argomenti*, 36, 29-58. doi: 10.3280/ARG2012-036002
- Cassa Depositi e Prestiti (2015). *Crescere per competere. Il caso del Fondo Strategico Italiano*. Roma, Pubblicazioni Cassa Depositi e Prestiti.
- Chang, H.J. (1994). *The political economy of industrial policy*. Basingstoke, Macmillan.
- Cimoli, M., Dosi, G. & Stiglitz, J. (a cura di) (2009). *Industrial policy and development*. Oxford, Oxford University Press.
- Ciocca, P. & Toniolo, G. (a cura di) (2002). *Storia economica d'Italia. 3. Industrie, Mercati, Istituzioni. 1. Le strutture dell'economia*. Roma, Laterza.
- Ciocca, P. & Toniolo, G. (a cura di) (2004). *Storia economica d'Italia. 3. Industrie, Mercati, Istituzioni. 2. I vincoli e le opportunità*. Roma, Laterza.
- Ciocca, P. (2007). *Ricchi per sempre? Una storia economica d'Italia (1796-2005)*. Torino, Bollati Boringhieri.
- Ciocca, P. (2015). *Storia dell'IRI. 6. L'IRI nella economia italiana*. Roma-Bari, Laterza.
- Cirillo, V. & Guarascio, D. (2015). Jobs and Competitiveness in a Polarised Europe. *Intereconomics*, 50(3), 156-160. doi: 10.1007/s10272-015-0536-0
- Commissione Europea (1990). *Industrial policy in an open and competitive environment. Guidelines for a Community approach. Communication of the Commission to the Council and to the European Parliament*. COM (90) 556 final.
- Commissione Europea (2010a). *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. COM (2010) 2020 final.
- Commissione Europea (2010b). *Innovation Union*. COM(2010) 546.
- Commissione Europea (2010c). *An integrated industrial policy for the globalization era*. COM (2010) 614.
- Commissione Europea (2014). *For a European Industrial Renaissance*. COM (2014) 14/2.
- Commissione Europea (2014b). *A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030*. COM (2014) 15.
- Commissione Europea (2014c). *State Aid Scoreboard*. DG Competition.
- Commissione Europea (2015). *EU industrial policy: assessment of recent developments and recommendations for future policies*. Directorate general for internal policies.
- Committeri, M. & Rossi, S. (1993). Tecnologia e competizione nel mercato unico europeo. *Economia e Politica Industriale*, 80, 195-210.
- Corte dei Conti (2014). *Relazione concernente la Gestione dei Progetti di innovazione industriale a carico del Fondo per la competitività e lo sviluppo di cui alla legge n. 296/06, art.1, comma 842*. Corte dei Conti, Roma.
- Cozza, C. & Zanfei, A. (2014). The cross border R&D activity of Italian business firms. *Economia e Politica Industriale*, 41(3), 39-64. doi: 10.3280/POLI2014-003003

- Crespi, F. & Guarascio, D. (2016). *Does import penetration on public procurement affect innovation dynamics? Evidence from 26 OECD countries*, paper presentato alla conferenza GCW2016, Valencia, Giugno.
- De Cecco, M. (2004). L'Italia grande potenza: la realtà del mito. In Ciocca, P. & Toniolo G., (a cura di) *Storia economica d'Italia. 3. Industrie, Mercati, Istituzioni. 2. I vincoli e le opportunità*. Roma-Bari, Laterza.
- De Nardis, S. (2015). Manifattura. *Rivista di Politica Economica*, 1-3, 313-360.
- DGB (2012). *A Marshall Plan for Europe: Proposal by the DGB for an economic stimulus, investment and development programme for Europe*.
- Di Pierri, M., Falocco, S. & Greco, L. (2015). *Riconversione: un'utopia concreta. Idee, proposte e prospettive per una conversione ecologica e sociale dell'economia*. Roma, Ediesse Edizioni.
- Di Vico, D. & Viesti, G. (2014). *Cacciavite, robot e tablet. Come far ripartire le imprese*. Bologna, Il Mulino.
- Dosi, G. & Galambos, L. (a cura di) (2013). *The third industrial revolution in global business*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Economia & Lavoro (2014). *Special issue on "Lo stato innovatore: una discussione"*, 48(3).
- EuroMemo Group (2014). *EuroMemorandum 2014. The deepening divisions in Europe and the need for a radical alternative to EU policies*.
- Eurostat (2014). *Investments for jobs and growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities*. European Commission Report.
- European Trade Union Confederation (2013). *A new path for Europe: ETUC plan for investment, sustainable growth and quality jobs*.
- Evangelista, R., Lucchese, M. & Meliciani, V. (2013). Business services, innovation and sectoral growth. *Structural change and economic dynamics*, 25, 119-132. doi:10.1016/j.strueco.2012.02.005
- Foster-McGregor, N., Holzner, M., Landesmann, M., Pöschl, J., Stehrer, R., Stöllinger R. (2013). European Competitiveness Report. A 'Manufacturing imperative' in the EU - Europe's position in global manufacturing and the role of industrial policy. *wiiw Research Report*, 391.
- Fotina, C. (2015). Bonus ricerca potenziato dal piano 'Manifattura Italia'. *Il Sole 24 Ore*, 30 December.
- Frangi, L. & Memoli, V. (2013). Unfolding the growing confidence in Latin American unions: a longitudinal analysis. *Argomenti*, 38, 25-46. doi: 10.3280/ARG2013-038002
- Gallino, L. (2003). *La scomparsa dell'Italia industriale*. Torino, Einaudi.
- Giaavazzi, F. (a cura di) (2012). *Analisi e raccomandazioni sui contributi pubblici alle imprese*. Rapporto alla Presidenza del Consiglio.
- Gomellini, M. & Pianta, M. (2007). Commercio con l'estero e tecnologia in Italia negli anni cinquanta e sessanta. In Antonelli, C. (a cura di) *Innovazione tecnologica e sviluppo industriale nel secondo dopoguerra*. Roma-Bari, Laterza.
- The Greens, European Free Alliance in the European Parliament (2014). *A Green Investment Plan for Europe*.

- Greenwald, B. & Stiglitz, J. (2013). Industrial policies, the creation of a learning society and economic development. In: Stiglitz, J., & Lin (a cura di).
- Hausmann, R. & Rodrik, D. (2003). Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics*, 72(2). doi:10.1016/S0304-3878(03)00124-X
- Istat (2014). *Statistiche Report. L'innovazione nelle imprese. Anni 2010-2012*, Roma.
- Istat (2016a). *Gli effetti dei provvedimenti fiscali sulle imprese*, Roma.
- Istat (2016b). *Rapporto Annuale, capitolo 4*, Roma.
- Lucchese, M. & Pianta, M. (2014). Una politica industriale per l'Europa. *Economia & Lavoro*, 48(3), 85-98. doi: 10.7384/81632
- Lundvall, B.-Å. (2013). The “new new deal” as a response to the euro-crisis, in Benner, B. (a cura di) *Before and Beyond the Global Economic Crisis: Economics, Politics and Settlement*. Cheltenham, Elgar.
- Mazzucato, M. (2013). *The entrepreneurial state*. London, Anthem Press.
- Mazzucato, M. & Penna, C. (2014). Beyond market failures. The market creating and shaping roles of state investment banks. *SPRU Working Paper*, 21.
- Mazzucato, M., Cimoli, M., Dosi, G., Stiglitz, J., Landesmann, M., Pianta, M., Walz, R. & Page, T. (2015). Forum: Which industrial policy does Europe need?. *Intereconomics*, 50(3), 120-155.
- Micossi S. (2007). Le privatizzazioni in Italia: qualche utile lezione, *Italianieuropei*, 2.
- MISE (2015). *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive*, Roma.
- Nascia, L. & Pianta, M. (2014). ERAWATCH country report 2013: Italy. *JRC Science and Policy Report, European Commission, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies*.
- Nascia, L. & Pianta, M. (2015). ERAWATCH country report 2014: Italy. *JRC Science and Policy Report, European Commission, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies*.
- Nascia, L. & Pianta, M. (2016). ERAWATCH country report 2015: Italy. *JRC Science and Policy Report, European Commission, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies*.
- Pagano, U. & Rossi, M.A. (2009). The crash of the knowledge economy. *Cambridge Journal of Economics*, 33(4), 665-683. doi: 10.1093/cje/bep033
- Pagano, U. (2014). The crisis of intellectual monopoly capitalism. *Cambridge Journal of Economics*, 38(6), 1409-1429. 10.1093/cje/beu025
- Pianta, M. (1996). L'innovazione nell'industria italiana e gli effetti economici e occupazionali. *Economia e Politica Industriale*, 89, 261-280.
- Pianta, M. (2010). Industrial and innovation policies in Europe; in Watt, A. & Botsch, A. (a cura di) *After the crisis: towards a sustainable growth model*. Brussels, ETUI, 92-95.
- Pianta, M. (2012). *Nove su dieci. Perché stiamo (quasi) tutti peggio di 10 anni fa*. Roma-Bari, Laterza.

- Pianta, M. (2014). An industrial policy for Europe. *Seoul Journal of Economics*, 27(3).
- Pianta, M. & Lucchese, M. (2012). Industrial and innovation policies in the European Union. In: Garibaldi, F., Baglioni, M., Telljohann, V., Casey, C. (a cura di) *Workers, Citizens, Governance: Socio-Cultural Innovation at Work*. Berlin, Peter Lang.
- Pianta, M., Lucchese, M. & Nascia, L. (2016). *What is to be produced? The making of a new industrial policy in Europe*. Brussels, Rosa Luxemburg Stiftung.
- Pini, P. (2013). *Lavoro, contrattazione, Europa*. Roma, Ediesse.
- Pini, P. (2014). L'Europa e le sue "raccomandazioni" perverse. *Argomenti*, 40, 5-24. doi: 10.3280/ARG2014-040001
- Podbielski, G. (1974). *Italy: Development and Crisis in the Post-War Economy*. Oxford, Clarendon Press.
- Prota, F., Viesti, G. (2012). *Senza cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*. Bologna, Il Mulino.
- Quadrio Curzio, A. (2015). Investments: A Global Priority, *Il Sole 24 Ore English edition*.
- Rodrik, D. (2008). Normalizing industrial policy. *The International Bank for Reconstruction and Development Working Paper The World Bank*, 3.
- Saltari, E. & Travaglini, G. (2006). *Le radici del declino economico: occupazione e produttività in Italia nell'ultimo decennio*. Torino, Utet.
- Sedezzari, L. (2014). La politica industriale e gli strumenti di finanziamento dell'UE per le PMI ai fini di una reindustrializzazione dell'Europa. *Argomenti*, 41, 91-121. doi: 10.3280/ARG2014-041005
- Simonazzi, A., Ginzburg, A. & Nocella, G. (2013). Economic relations between Germany and southern Europe. *Cambridge Journal of Economics*, 37 (3), 653-675. doi: 10.1093/cje/bet010
- Sterlacchini, A. (2014). Il capitale tecnologico delle grandi imprese e la politica industriale. In: Cappellin, R., Marelli, E., Rullani, E. & Sterlacchini A. (a cura di) *Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali*, www.rivistasar.it.
- Stiglitz, J., Lin Y. (a cura di) (2013). *The industrial policy revolution 1. The role of government beyond ideology*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Travaglini, G. (2012). Obiettivi e impatti dell'efficienza energetica in Italia. *Argomenti*, 35, 31-51. doi: 10.3280/ARG2012-035002
- Unione Europea (2015). *Regulation (EU) 2015/1017 of the European Parliament and of the Council of 25 June 2015 on the European Fund for Strategic Investments, the European Investment Advisory Hub and the European Investment Project Portal and amending Regulations (EU) No 1291/2013 and (EU) No 1316/2013 — the European Fund for Strategic Investments*. Official Journal of the European Union, L 169, 58.
- Varaldo, R. (2014). *La nuova partita dell'innovazione*. Bologna, il Mulino.
- Viesti, G. (2013). La riscoperta della politica industriale. *Economia italiana*, 3, 25-52.

- Viesti, G., Luongo P. (2014). *I fondi strutturali europei: otto lezioni dall'esperienza italiani*, StrumentiRES - Rivista online della Fondazione RES.
- Visco, I. (2015). *Perché i tempi stanno cambiando*. Bologna, il Mulino.
- Warwick, K. & Nolan, A. (2014). *Evaluation of Industrial Policy: Methodological Issues and Policy Lessons*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, 16, Éditions OCDE, Paris.

Sviluppo e prospettive dell'industria 4.0 in Italia e ruolo strategico del credito

di Angela Botticini, Attilio Pasetto, Zeno Rotondi*

Sommario

In questo contributo si descrivono le principali sfide che il passaggio alla quarta rivoluzione industriale comporta. La maggior parte delle imprese italiane è ancora impreparata di fronte alla nuova sfida e rischia di partire con un forte handicap nei confronti dei concorrenti esteri. Le banche, che sono le principali finanziatrici delle imprese, hanno un importante ruolo da giocare in questa transizione. Tuttavia, dal confronto internazionale emerge che il rischio "imprese italiane" comporta un maggior assorbimento di capitale per le banche rispetto alle imprese di altri Paesi, come la Germania. È pertanto importante rafforzare il sistema delle garanzie pubbliche, estendendolo anche alle imprese medio-grandi.

Classificazione JEL: G21 – L52 – O33.

Parole Chiave: Industria 4.0 – Politica industriale – Garanzie pubbliche – Rapporto banca-impresa.

The impact on the Italian firms of the fourth industrial revolution and the strategic role of banks

Abstract

This paper summarizes the main challenges that the transition to the fourth industrial revolution involves. Almost all Italian companies are still unprepared to face the new challenge and are likely to start with a severe handicap compared to foreign competitors. The banks, that are the main source of financing for Italian firms, have to play an important role in this historic transition. However, the European comparison shows that the financing of Italian corporate companies absorbs more bank capital than corporate companies of other European countries, like Germany. Then it is important to strengthen the government guarantee schemes, facilitating the access to them also for firms from 250 to 500 employees.

JelClassification: G21 – L52 – O33.

Keywords: Fourth Industrial Revolution – Industrial Policy – Government Guarantees – Bank-Firm Relationship.

*UniCredit, Italy and Germany Institutional & Regulatory Affairs, Roma e Bologna. E-mail: angela.botticini@unicredit.eu; attilioluigi.pasetto@unicredit.eu; zeno.rotondi@unicredit.eu

Introduzione

Questo contributo è dedicato all'Industria 4.0 e alle sue implicazioni sia per la politica industriale sia per il credito. Per Industria 4.0 si intende il nuovo paradigma economico-tecnologico destinato a breve ad affermarsi, sulla scia degli incessanti passi avanti della digitalizzazione. Industria 4.0 è anche sinonimo di Internet delle cose (*Internet of things*), ossia dell'intelligenza artificiale diffusa negli oggetti, che grazie alla rete sono messi in comunicazione fra loro e con l'uomo. Il nuovo mondo, che nasce dall'interazione fra realtà fisica e realtà virtuale, è destinato a cambiare il nostro modo di produrre, di consumare, di vivere. Per certi aspetti si tratta di una rivoluzione copernicana. Non saranno più le macchine a creare il prodotto, ma il prodotto a dire alla macchina come e cosa deve produrre. Meglio ancora, ci sarà un "dialogo" costante in tempo reale tra la macchina e il prodotto/servizio.

Il paper parte dall'esame, nel primoparagrafo, del posizionamento internazionale dell'industria italiana all'indomani della grande crisi iniziata nel 2007-2008, da cui solo ora l'Italia è riuscita faticosamente ad uscire. Nel secondo paragrafo si affronta il tema dell'Industria 4.0, descrivendo per sommi capi il nuovo scenario cui fra qualche anno ci troveremo di fronte e individuando l'impatto sui modelli di business e sulle filiere produttive.

Il terzo paragrafo è dedicato a come le imprese italiane si pongono alla vigilia della nuova sfida: il quadro che ne esce è che siamo abbastanza in ritardo con il salto produttivo-commerciale-tecnologico di Industria 4.0. Occorre dunque il sostegno della politica industriale, che però da sola non basta. Un ruolo importante sono destinate a giocare – come in tutte le fasi di passaggio da un paradigma industriale-tecnologico a un altro – la finanza e le banche attraverso il sostegno alle imprese. Di questo si parla nel quarto paragrafo. Seguono infine le conclusioni.

1. Consolidamento dell'industria manifatturiera italiana dopo la crisi

Pur in un quadro non privo di ombre, l'industria manifatturiera italiana si può dire definitivamente uscita dalla pesante recessione degli ultimi anni. Nel 2015 la produzione industriale è aumentata, secondo l'Istat, dell'1,1% rispetto al 2014, interrompendo una serie negativa che durava dal quarto trimestre 2011. L'industria italiana finalmente intravede prospettive più

rosee rispetto al passato. Ma quanto sono solide le basi su cui poggia il nostro apparato produttivo in questa fase di ripartenza?

Cominciamo dal contesto internazionale che, fibrillazioni borsistiche a parte, sembra essersi consolidato su quattro driver fondamentali.

Il primo è rappresentato dalla stabilizzazione delle quote produttive e commerciali nazionali, con l'Italia che è all'ottavo posto a livello mondiale sia nella produzione che nelle esportazioni di prodotti manifatturieri. In entrambe le classifiche (Tab. 1) è la Cina a dominare, con quasi un terzo della produzione manifatturiera mondiale e oltre il 16% dell'export mondiale.

Il secondo driver è costituito dal rallentamento degli scambi internazionali, con il commercio mondiale che cresce in linea con il PIL mondiale, e non più a tassi nettamente superiori come nell'epoca d'oro della globalizzazione. Globalizzazione che sembra ripiegare, anche per effetto di altri fattori, come le migrazioni, che stanno producendo un effetto contrario rispetto al passato, chiudendo cioè gli Stati nazionali al loro interno anziché aprirli verso l'esterno. Questo naturalmente può avere serie ripercussioni sull'evoluzione di molte filiere italiane, che negli ultimi anni hanno guardato più all'estero che al debole mercato interno (Prometeia, 2016).

Il terzo fattore di cambiamento è dato dalla modifica della struttura produttiva dei Paesi di più antica industrializzazione, con la generale caduta – tranne che per la Germania – della quota dell'industria sul PIL.

Infine, l'ultimo dei quattro driver è rappresentato dalla caduta dei prezzi delle materie prime, e soprattutto del petrolio, per effetto di una situazione di mercato che vede l'offerta superare la domanda. Ciò è dovuto, dal lato della domanda, al rallentamento della crescita mondiale e in particolare di quella dei paesi emergenti e, dal lato dell'offerta, sia all'ingresso di nuovi protagonisti – i produttori di *shaleoil* americano – sia alla mancanza di accordo tra i paesi Opec, acuita dal ritorno sulla scena mondiale dell'Iran e dai suoi contrasti con l'Arabia Saudita. Ma occorre anche aggiungere che questo elemento tra i quattro citati è quello più labile, perché soggetto a dinamiche, anche di breve periodo, meno prevedibili.

Vediamo ora, a grandi linee, come si pone l'industria italiana nel nuovo scenario internazionale. L'Italia dal 2000 al 2014 ha perso quote di mercato sia nella produzione mondiale, scendendo dal 4,2 al 2,5 per cento, sia nell'export, passando dal 4,6 al 3,5 per cento. La nostra industria manifatturiera dal picco della crisi ad oggi ha subito, secondo Confindustria, una perdita della capacità produttiva media del 24 per cento, con differenziazioni settoriali notevoli: si va dal -54 per cento del legno al -35 per cento dei mobili, del tessile e dei prodotti in metallo e al -4 per cento

dell'alimentare, mentre la sola farmaceutica presenta un valore positivo (9 per cento). Inoltre si sono ampliati i divari territoriali, con l'aumento della concentrazione al Nord della produzione industriale.

Tab. 1 - I primi 10 Paesi per produzione ed export manifatturiero (quote percentuali sul totale)

Produzione	2014	2000	Esportazioni	2014	2000
1 Cina	32,8	8,3	1 Cina	16,4	4,7
2 Stati Uniti	14,1	24,5	2 Germania	9,8	9,9
3 Giappone	6,2	16,0	3 Stati Uniti	7,9	12,8
4 Germania	5,3	6,7	4 Giappone	4,5	9,1
5 Corea del Sud	3,7	3,2	5 Corea del Sud	4,1	3,4
6 India	2,7	1,7	6 Francia	3,7	5,4
7 Brasile	2,6	2,0	7 Olanda	3,5	3,2
8 Italia	2,5	4,2	8 Italia	3,5	4,6
9 Francia	2,5	4,0	9 Gran Bretagna	3,1	4,8
10 Russia	1,9	0,8	10 Belgio	3,0	3,3

Fonte: Confindustria.

Il sistema manifatturiero italiano appare oggi come un sistema duale, con un gruppo di imprese esportatrici che mostrano brillanti performance sui mercati esteri e un più ampio numero di imprese, orientate al mercato interno, che sono invece in forte difficoltà. Le imprese esportatrici sono il 21% del totale, ma ad esse è imputabile l'81,6% del valore aggiunto prodotto dal nostro apparato industriale (De Nardis, 2015). Fissato a 1 l'indicatore delle imprese non esportatrici, le esportatrici hanno un valore aggiunto più che doppio (2,19), una retribuzione lorda per dipendente e una quota di investimenti per addetto pari, rispettivamente, a 1,56 e a 2,12 nonché un margine operativo lordo più alto di 23 punti. È chiaro quindi che, da un lato, l'internazionalizzazione rappresenta una spinta all'*upgrading* qualitativo dell'industria italiana, e che, dall'altro, occorrono misure di politica industriale per aumentare la competitività del sistema imprenditoriale italiano e la quota di imprese esportatrici.

Peraltro, persistono nel tempo alcune caratteristiche storiche del nostro sistema produttivo. Innanzitutto, la conferma del ruolo fondamentale delle piccole e medie imprese (PMI) e dei territori (distretti industriali e realtà locali). In secondo luogo, la riaffermazione di un modello di specializzazione incentrato sui settori che crescono meno a livello mondiale, come i prodotti per la persona e per la casa e la meccanica. Settori in cui comunque continuiamo spesso ad avere un ruolo di leader. In terzo luogo, in un mondo sospinto dall'innovazione, è ancora alta la propensione delle imprese ita-

liane ad innovare in modo informale, con un modesto ricorso agli investimenti in ricerca e sviluppo.

Tali caratteristiche finiscono a volte con il rappresentare dei punti di debolezza delle imprese italiane, in quanto impediscono loro di crescere e di confrontarsi con concorrenti stranieri più agguerriti. In alcuni casi però esse hanno consentito alle nostre imprese di ricavarci nicchie di specializzazione, che sono servite ad evitare loro di essere travolte dall'ondata massificante della globalizzazione (Arrighetti e Ninni, 2014).

Considerando l'irresistibile ascesa sulla scena internazionale non solo della Cina, ma anche di nuovi protagonisti come la Corea del Sud, l'India e il Brasile, si può quindi dire che la nostra industria si sia difesa egregiamente dalla grande ondata della globalizzazione, posizionandosi nel 2014 al secondo posto nella classifica mondiale della produzione del tessile-abbigliamento-pelletteria, al quarto nella gioielleria, al quinto nei mobili, al sesto nei macchinari e apparecchi meccanici, nelle lavorazioni metalliche, nei prodotti non metalliferi e negli apparecchi medicali-ottica-orologeria (Confindustria, 2015).

La selezione è stata molto severa, ma le imprese sopravvissute si dimostrano molto competitive, grazie soprattutto a strategie di internazionalizzazione ad ampio spettro, non limitate cioè alle sole esportazioni, e ad accentuate politiche di differenziazione dei prodotti.

2. La nuova rivoluzione industriale: Industria 4.0

Nonostante il ridimensionamento dell'apparato produttivo rispetto al periodo pre-crisi e a un quadro internazionale ultimamente caratterizzato più da ombre che da luci, l'industria italiana riparte da basi solide. Ma nuove sfide sono alle porte, sintetizzabili dalla sigla Industria 4.0, che rappresenta un nuovo balzo in avanti nell'applicazione delle tecnologie digitali, con un utilizzo ancor più capillare di Internet rispetto a quanto avvenuto sinora

2.1 Il contesto futuro

Secondo alcuni, si tratta della quarta fase della rivoluzione industriale, dopo la prima - caratterizzata dall'introduzione del telaio meccanico e dallo sfruttamento dell'energia a vapore - la seconda - contraddistinta dalla produzione di massa con metodi fordisti e dall'impiego dell'energia elettrica -

e la terza fase, quella digitale, segnata dall'avvento del computer nei processi produttivi (Schwab, 2015).

La quarta rivoluzione industriale significa diffusione dell'intelligenza artificiale incorporata negli oggetti (Internet delle cose). Dopo i computer, anche gli oggetti sono messi in connessione tra loro attraverso Internet e diventano quindi intelligenti, "dialogando" fra loro e con l'uomo. L'interazione tra il prodotto e la macchina che lo produce può portare a cambiamenti nei processi produttivi, innalzando la produttività, mentre il "dialogo" tra macchina e consumatore può condurre a un alto livello di personalizzazione del prodotto e alla nascita di nuovi prodotti, alcuni dei quali sono già una realtà, come l'auto che si guida da sola, i droni, i robot, alcuni sistemi intelligenti impiegati in agricoltura (Brynjolfsson e McAfee, 2015).

Ne conseguiranno importanti modifiche organizzative, con il venir meno della separazione gerarchica tra chi ordina e chi esegue. Le decisioni, che diventano più accurate e veloci, sono prese sulla base di informazioni molto ampie (big data) attraverso l'interazione fra uomo-oggetti-macchine, utilizzando nel modo più intelligente possibile le risorse e riducendo drasticamente gli sprechi, con ricadute anche in termini di efficienza energetica (Rifkin, 2016).

La separazione rigida, all'interno della fabbrica, tra parte reale e parte digitale viene meno. Questo naturalmente impatta sugli skill professionali, che cambiano e potranno anche richiedere frequenti aggiornamenti, facendo ricorso a modelli di formazione interdisciplinari. Allo stesso modo i confini tra manifattura e servizi diventano sempre più labili. Il settore manifatturiero sarà sempre più produttore anche di servizi e nel contempo richiederà al terziario l'erogazione di nuovi servizi. Nasceranno ovviamente anche nuovi problemi, come quelli della sicurezza dei dati e della protezione delle innovazioni. Incalcolabili sono al momento le conseguenze sull'occupazione e sui sistemi di welfare, che ancora non hanno metabolizzato gli effetti della prima rivoluzione digitale. Secondo il World Economic Forum, da qui al 2020 saranno cancellati oltre 5 milioni di posti di lavoro nelle principali economie come saldo tra i 7 milioni che scompariranno (di cui 4,7 milioni nei lavori d'ufficio, 1,6 milioni nel manifatturiero e 500 mila nell'edilizia) e i 2 milioni, che nasceranno dalle nuove attività. Anche le disuguaglianze sono destinate ad aumentare con l'allargarsi del divario fra le fasce di popolazione *low-skill/low-pay* e *high-skill/high-pay*.

2.2 L'impatto sui modelli di business e sulle filiere produttive

L'utilizzo in modo rapido e sintetico di una gamma vastissima di informazioni permetterà alle imprese e ai consumatori/utilizzatori finali di dialogare in modo sempre più intenso tra di loro, innovando radicalmente gli attuali modelli di business. La vendita del prodotto e l'assistenza saranno infatti *collegati* in maniera molto più stretta grazie al ricorso alla manutenzione predittiva e al monitoraggio delle performance. Lo scambio simmetrico di informazioni in tempo reale fra produttore/proprietario e utente finale potrà di conseguenza cambiare il rapporto contrattuale tra i due (Roland Berger, 2014).

Già adesso alcune imprese hanno adottato nuovi modelli contrattuali con i propri clienti. La RollsRoyce ad esempio è in grado di ottenere informazioni in tempo reale sull'impiego e l'usura dei motori aeronautici che fornisce alle compagnie aeree. In tal modo, anziché vendere i motori, la RollsRoyce li affitta alle compagnie aeree e ne cura la manutenzione. In questo schema, in cui il prodotto può essere noleggiato/affittato, il valore aggiunto diventa il servizio e sono le effettive prestazioni a determinare il pagamento (Confindustria, 2015).

L'impatto sulle filiere produttive sarà enorme: aumenterà l'interconnessione tra le imprese, rivoluzionando le catene globali del valore. Tutte le imprese, dalla più piccola alla più grande, saranno in rete secondo i parametri dettati da Industria 4.0, che coinvolgerà ogni fase della filiera, dalla progettazione alla realizzazione del prodotto al marketing all'assistenza post-vendita. L'integrazione delle varie fasi, e quindi delle imprese, sarà quindi destinata ad aumentare. Questo a sua volta potrà produrre due tipi di effetti. Nei casi in cui la specializzazione delle varie fasi, sarà in capo a soggetti diversi, le singole imprese della filiera saranno probabilmente costrette a una maggiore condivisione delle conoscenze, diventando più trasparenti ma anche potenzialmente più soggette alla perdita dei vantaggi competitivi acquisiti. In altri casi, invece, come nell'esempio della RollsRoyce, l'impresa, che da sola riesce a controllare tutte o quasi le fasi della filiera, concentrerà la conoscenza al suo interno e accrescerà il proprio vantaggio competitivo sulla concorrenza.

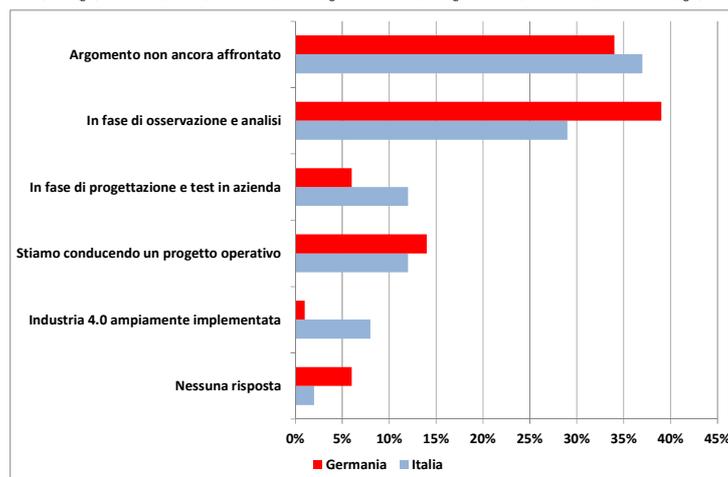
Un ragionamento analogo si può fare dal punto di vista della dimensione delle imprese, *vexata quaestio* del modello competitivo italiano. In alcuni casi, ci saranno piccole e medie imprese che, grazie alla loro flessibilità, riusciranno ad inserirsi meglio di altre nelle nuove catene globali che si verranno disegnando. In altri, la grande impresa, in possesso dell'agilità neces-

saria a coprire in modo rapido le varie fasi della filiera, potrà assicurarsi il totale dominio della stessa, integrandola al suo interno.

3. La sfida per le imprese italiane

A questo punto viene spontaneo chiedersi se l'industria italiana sia preparata a questo nuovo salto qualitativo o se invece, come spesso avvenuto in passato, essa debba inseguire i *competitor* stranieri partendo da una posizione di debolezza. In linea di principio, le imprese italiane per le loro caratteristiche di creatività, flessibilità, apertura ai mercati esteri hanno tutte le carte in regola per competere nel nuovo paradigma industriale e anche la dimensione, come sottolineato sopra, non è a priori un problema. D'altra parte, fattori che possono invece ostacolare l'adozione del nuovo paradigma sono quelli della sotto-capitalizzazione delle imprese italiane nonché la scarsa propensione a individuare per tempo strategie operative di ampio respiro.

Fig. 1 - Introduzione di Industria 4.0 in azienda: avanzamento della sua attuazione



Fonte:Staufen.

Un'indagine di Staufen (2015) condotta presso un centinaio di piccole e medie imprese italiane, appartenenti in gran parte a meccanica, elettronica e componenti auto, mostra come le imprese italiane in generale siano in ritardo con l'implementazione di progetti relativi a Industria 4.0. Il 70% degli intervistati ritiene che Industria 4.0 sia essenziale per crescere e aumentare la produttività e si aspetta un forte impatto, in primo luogo, sulla produzio-

ne e la logistica e, in secondo luogo, sul modello di business, sulle attività di ricerca e sviluppo, sugli skill e le mansioni dei dipendenti.

Tuttavia, quasi il 70% dice di non aver fatto ancora nulla o di essere soltanto in una fase iniziale. Solo il 20% ha già qualche esperienza alle spalle, limitata alle vendite e alla gestione del magazzino. Per quanto riguarda gli skill professionali necessari ad affrontare la nuova sfida, l'80% delle imprese italiane intervistate ritiene che il livello di preparazione dei dipendenti sia molto basso, ma il 76% non ha ancora previsto al momento opportuni percorsi di formazione. Oltre tutto le imprese italiane rischiano di partire con un forte handicap nei confronti dei principali concorrenti stranieri, primi fra tutti i tedeschi, che già dal 2011 hanno cominciato a investire nell'ottica della nuova rivoluzione industriale (Staufen, 2015).

A ciò si aggiunge che negli anni della crisi l'industria italiana ha progressivamente ridotto gli investimenti – siamo passati, escludendo le costruzioni, da 150 miliardi nel 2010 a 126 miliardi nel 2014 – e che l'età media del parco macchine italiane, secondo l'Ucimu, è aumentata da 10 anni e 5 mesi nel 2005 a 12 anni e 8 mesi nel 2014 (Picchio, 2016). Ancora adesso le prospettive di rilancio a breve degli investimenti in impianti, macchinari e attrezzature sono incerte.

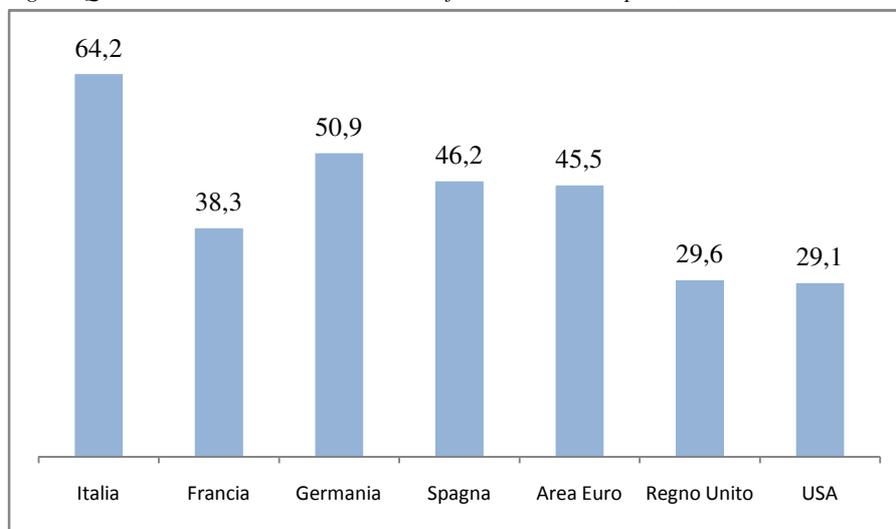
È chiaro quindi che le imprese italiane non possono essere lasciate sole nel raccogliere una sfida che, secondo le stime di Roland Berger, richiederebbe in Europa 60 miliardi annui di investimenti fino al 2030. Occorre in primo luogo il sostegno della politica industriale, soprattutto per i settori che più saranno interessati dalla nuova rivoluzione industriale: aerospazio, automotive, cantieristica, nano e micro elettronica, efficienza energetica, elettronica per la difesa, energie alternative, agroalimentare, infrastrutture e trasporti, telecomunicazioni, istruzione e formazione, sanità e scienze della vita, edilizia e costruzioni. Una politica industriale che dovrà essere strategicamente diversa rispetto al passato. Mentre infatti in passato le politiche industriali si limitavano a contrastare o mitigare gli effetti dei cambiamenti strutturali, oggi la politica industriale è chiamata a sostenere il processo di trasformazione delle strutture produttive e delle condizioni competitive in una logica pro-attiva con i cambiamenti in atto (Bianchi e Labory, 2016).

Ma, oltre al sostegno della politica industriale, anche la finanza e le banche hanno un ruolo molto importante da giocare.

4. La finanza e le banche per Industria 4.0

Emerge chiaramente dal paragrafo precedente che le imprese italiane, per sostenere la sfida di Industria 4.0, debbano ritrovare un processo di crescita che la crisi ha interrotto. Al fine di favorire il cambio di passo sono necessarie risorse finanziarie, che non sempre appaiono in linea con i livelli di redditività e con la capacità di autofinanziamento delle imprese. In Italia il credito bancario rappresenta da sempre il principale canale a cui ricorrere per finanziare la crescita (la quota di debiti bancari rispetto ai debiti finanziari nei bilanci delle aziende è pari al 64 per cento). Le caratteristiche dimensionali e reddituali delle nostre aziende rendono infatti impraticabile nel breve-medio periodo un loro accesso diretto ai mercati obbligazionari e azionari. La progressiva disintermediazione del credito a favore della finanza di mercato potrebbe richiedere anni. I dati più recenti sugli Ipo (38 miliardi di dollari in Europa di cui 1,4 in Italia nel 2013) e sugli investimenti in private equity destinati a imprese nazionali rispetto al Pil (0,1% in Italia, 0,43% in Gran Bretagna nel 2013) attestano che il cammino verso la finanza di mercato è ancora lento. Pertanto il ruolo di sostegno alle imprese da parte delle banche commerciali risulta ancora cruciale.

Fig. 2 - Quota % dei debiti bancari sui debiti finanziari delle imprese, 2013



Fonte: Banca d'Italia

Tuttavia, a causa della crisi finanziaria le banche dal 2008 in avanti sono state oggetto di una straordinaria applicazione di nuove norme con l'obiettivo di restituire stabilità al settore bancario, contenendo gli effetti negativi sull'economia reale di possibili crisi sistemiche. Molte delle misure adottate ed ancora in corso di finalizzazione sono però spesso volte a trattare uno specifico aspetto alla volta, mancando talora di una visione completa dell'attività di intermediazione bancaria, senza tenere conto del fatto che rischiano di confliggere con obiettivi perseguiti da altre norme. Tale discrasia risulta particolarmente acuta rispetto all'equilibrio tra due obiettivi come il rafforzamento della stabilità finanziaria, ricercata mediante regole sul capitale bancario, e la promozione della crescita del settore produttivo. In una fase come questa, in cui occorre consolidare la ripresa nell'area dell'euro e in Italia, un ulteriore inasprimento dei requisiti di capitale e di liquidità per le banche e un aumento della leva bancaria, rischierebbero di frenare l'offerta di credito, allontanando la ripresa. Aumenterebbero in questo caso, insieme a quelli macroeconomici, i rischi per il sistema finanziario, con un risultato opposto a quello desiderato dai regolatori. Nel nostro paese ulteriori restrizioni regolamentari sul capitale del settore bancario rappresenterebbero un ostacolo al finanziamento delle aziende. Basti pensare che in risposta alla crisi, per garantire la necessaria stabilità al mercato – con un ricorso molto contenuto al contributo del settore pubblico rispetto ad altri paesi europei (4 miliardi di euro contro i 311 della Germania, per esempio) – le banche italiane hanno incrementato l'ammontare di capitale e riserve da 268 miliardi di euro nel 2007 a 424 miliardi di euro nel 2014, pur in presenza di conti aggravati in termini di redditività dall'insorgere di sofferenze e di crediti deteriorati (quest'ultimi ammontanti a 341 miliardi di euro).

Tab. 2 – Assorbimento di capitale comparato per segmento di business e paese

Credit risk weights						
	<i>Large corp.</i>	<i>PMI corp.</i>	<i>PMI retail</i>	<i>Mutui</i>		
<i>ITALIA</i>	73.0%	70.5%	42.7%	21.0%		
<i>GERMANIA</i>	53.9%	54.5%	41.0%	17.8%		
<i>FRANCIA</i>	63.7%	80.5%	27.8%	17.8%		
<i>SPAGNA</i>	68.6%	70.5%	49.2%	27.4%		
FONTE: EBA 2013, portafogli non in default						

L'assorbimento del capitale delle banche per l'attività di credito in Italia è elevato rispetto al confronto europeo. La tabella 2 mostra per alcuni paesi l'assorbimento di capitale, misurato con i coefficienti di rischio di credito (*riskweights*), calcolati come rapporto tra gli attivi sugli impieghi ponderati per il rischio (RWA, *riskweighted assets* sul portafoglio crediti) e i finanziamenti in portafoglio (EAD, *exposure at default* sul credito) che esprimono l'assorbimento di capitale allocato per ogni segmento di business.

Dal confronto europeo emerge che per le imprese italiane di maggiori dimensioni, *Large corporate e Mid Cap* (cioè le *Pmi corporate*), il finanziamento assorbe più capitale bancario. Alla base di questo aspetto, soprattutto per le *Mid Cap*¹, ci sono caratteristiche consolidate delle nostre aziende - quali la maggiore propensione al debito bancario piuttosto che al capitale di rischio, una minore patrimonializzazione e in generale una struttura di controllo societaria incentrata sulla famiglia con una sostanziale chiusura rispetto all'ingresso di nuovi soci - che le rende più rischiose rispetto alle imprese europee. Questi aspetti sono altrettanto veri anche per le imprese più piccole (*Pmiretail*), che tuttavia, in termini di rischiosità, comportano un potenziale minore assorbimento di capitale bancario sia perché godono di due vantaggi regolamentari per il calcolo della quota di patrimonio bancario da accantonare a fini prudenziali (coefficiente di granularità e *SME supporting factor*²) sia perché possono contare sul sostegno dei Confidi e accedere alle garanzie del Fondo Centrale di Garanzia, con l'effetto di mitigare il rischio.

Il Fondo Centrale di Garanzia rappresenta un utile sostegno per l'offerta di credito: nel 2015 ha garantito, nel nostro paese, circa 66 mila imprese, per oltre 15 miliardi, con una crescita del 17% sul 2014. Lo strumento, già di per sé efficace, può essere migliorato ulteriormente e rafforzato attraverso il rifinanziamento, il maggiore utilizzo delle *tranchéd cover*³ e la semplificazione delle pro-

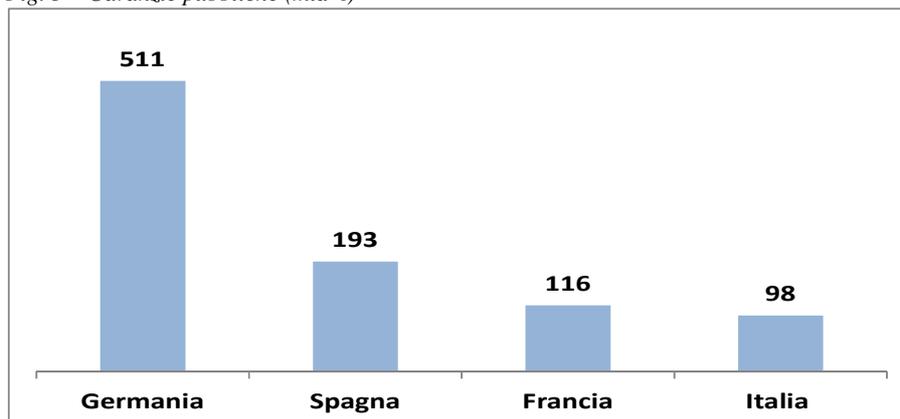
¹Imprese con dipendenti tra 250 e 500.

²Il coefficiente di granularità e lo *SME supporting factor* rappresentano degli "sconti" nella ponderazione del rischio delle PMI da parte delle banche nei modelli di valutazione del merito di credito, con un minore assorbimento di capitale da parte degli istituti di credito.

³Finanziamento a medio lungo termine ottenuto tramite la raccolta effettuata con l'emissione di titoli *tranchéd cover*, tipicamente originati nell'ambito di una convenzione bancaria.

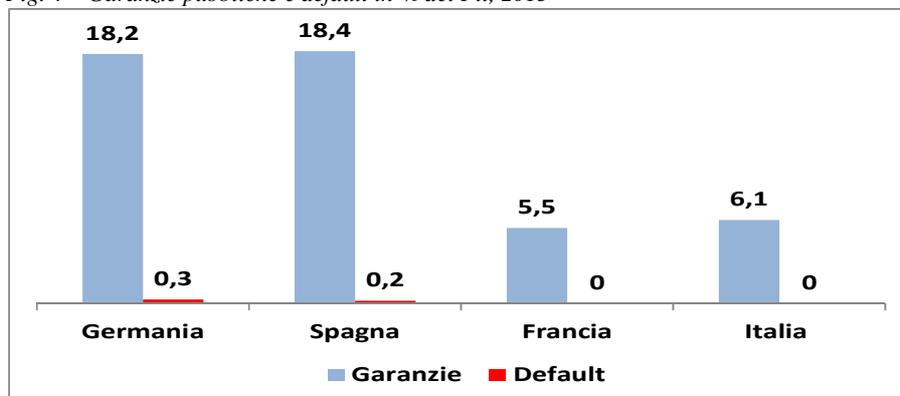
cedure di accesso. Nonostante i buoni risultati del 2015, dal confronto con altri paesi (fig.3 e 4), in Italia permane ancora un utilizzo contenuto delle garanzie pubbliche (98 miliardi contro i 511 miliardi della Germania nel 2013) con un peso sul Pil più basso in Italia rispetto ad altri paesi europei (6,1% nel 2013).

Fig. 3 – Garanzie pubbliche (mld €)



Fonte:Eurostat.

Fig. 4 – Garanzie pubbliche e default in % del Pil, 2013



Fonte:Eurostat.

In aggiunta a ciò, le garanzie pubbliche non entrano nel computo del debito pubblico, se non in caso di default della controparte garantita, con un costo in termini di escussione piuttosto basso. Considerate queste caratteristiche, la spinta propulsiva del Fondo Centrale di Garanzia può essere potenziata ulteriormente fino a configurarlo come reale strumento di politica

industriale, consentendo al settore bancario di fornire il necessario sostegno all'economia, con un assorbimento di capitale limitato. Questo obiettivo potrebbe essere raggiunto estendendo l'accesso al fondo anche alle *Mid Cap*.

Le soglie dimensionali al Fondo Centrale di Garanzia in Italia indicano con chiarezza che le *Pmiretail* ne soddisfano i criteri di accesso, in linea con quanto accade in Spagna e in Francia. Invece, rispetto a quanto sperimentato in Germania, dove accedono alla garanzia pubblica imprese che hanno fatturato fino a 500 milioni di euro, nel nostro paese le *Mid Cap* sono ancora escluse dall'accesso alle garanzie del Fondo.

Fig 5 - Soglie di accesso al Fondo Centrale di Garanzia

	50 mln € / 250 addetti
	50 mln € / 250 addetti
	50 mln € / 250 addetti
	180 mln €
	500 mln €

Fonte: OECD; KfW; BPI; CERSA; PROMUOVITALIA; NLGS.t

Questo aspetto rischia di tradursi in uno svantaggio per le imprese italiane nel confronto con le altre imprese europee. Se rivedere le norme prudenziali della Vigilanza per estendere alle *Mid Cap* eventuali vantaggi regolamentari potrebbe richiedere un lungo processo di convergenza comunitaria, e non solo, allargare invece l'accesso al Fondo alle *Mid Cap* potrebbe mitigare l'assorbimento di capitale bancario e facilitare anche il compito delle banche nel consolidare l'ancor fragile ripresa.

Conclusioni

In questo contributo abbiamo cercato di descrivere le principali sfide e le opportunità che il passaggio alla quarta rivoluzione industriale comporta, soffermandoci in particolare sull'impatto sui modelli di business e sulle filiere produttive. Sono destinati a cambiare sia i modelli contrattuali tra fornitore e cliente, come conseguenza di uno scambio sempre più rapido e mirato delle informazioni, sia la composizione delle filiere, in cui aumenterà l'interconnessione tra le imprese in tutte le fasi - dalla progettazione alla realizzazione del prodotto al marketing all'assistenza post-vendita - rivoluzionando le catene globali del valore. Sorge spontaneo chiedersi se l'industria italiana sia preparata a questo profondo salto qualitativo o se invece, come spesso avvenuto in passato, debba inseguire i *competitor* stranieri partendo da una posizione di debolezza. Le prime indagini sul campo, come quella svolta da Staufen, non danno risposte rassicuranti in tal senso. La maggior parte delle imprese italiane è ancora impreparata ad affrontare la nuova sfida e rischia di trovarsi costretta a mutare le proprie strategie in corsa, senza aver avuto il tempo necessario ad elaborarle accuratamente.

D'altra parte, è chiaro che mai come in questa fase le imprese non possono essere lasciate sole a combattere la loro difficile battaglia. Oltre alla politica industriale, un ruolo molto importante sono destinate a svolgere le banche, che restano le principali finanziatrici delle aziende italiane e che hanno visto crescere negli ultimi anni i vincoli derivanti dall'aumento della regolamentazione e della patrimonializzazione. In tale ottica un importante sostegno alla riattivazione del ciclo degli investimenti è rappresentato dal sistema delle garanzie pubbliche, il cui utilizzo nel nostro paese appare però ancora contenuto. È pertanto auspicabile l'estensione dell'accesso al sistema delle garanzie pubbliche anche alle imprese medio-grandi, sull'esempio di quanto già avviene in alcuni Paesi stranieri come la Germania.

Riferimenti bibliografici

- Arrighetti, A., Ninni, A. (2014). Cambiamento dei sistemi manifatturieri e percorsi evolutivi delle imprese italiane. In A. Arrighetti e A. Ninni (a cura di), *La trasformazione "silenziosa"* (pp. 5-49). Dipartimento di Economia Università di Parma. Collana di Economia Industriale e Applicata.
- Banca d'Italia (2015). *Relazione annuale sul 2014*.
- Banca d'Italia (2016). *Bollettino Statistico I-2016*.

- Bianchi, P. e Labory, S. (2016). *Towards a new industrial policy*. Milano. McGraw Hill Education.
- Brynjolfsson, E., McAfee, A. (2015). *La nuova rivoluzione delle macchine. Lavoro e prosperità nell'era della tecnologia trionfante*. Milano. Feltrinelli.
- Confindustria (2015). L'Industria 4.0: stato dell'arte, prospettive e implicazioni. In *Produzione e commercio: come cambia la globalizzazione. La manifattura italiana riparte su buone basi*. Scenari Industriali.
- Commissione Europea (2016). *Report from the commission to the european parliament and the council on the quality of fiscal data reported by Member States in 2015*
- De Nardis, S. (2015). Manifattura. *Rivista di Politica Economica*, 1-3: 313-360.
- European Banking Authority (2013). <http://www.eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/eu-wide-stress-testing/2014/results>
- Eurostat (2015). *First time release of data on contingent liabilities and non-performing loans in EU Member States*.
- Ferri, G. (2015). *Vincoli di capitale nell'erogazione del credito alle piccole e medie imprese e ruolo strategico delle garanzie pubbliche*. Presentazione in UniCredit, 2 dicembre.
- Gambuli, P., Mariotti, A., Rotondi, Z. (2012). *La filiera della meccanica industriale*. Bari. Editori Laterza.
- KPMG (2014). *Rapporto Mergers&Acquisitions*.
- Picchio, N. (2016). Far ripartire gli investimenti. *"Il Sole 24Ore"*, 28 gennaio.
- Promuovitalia (2014). *Rapporto di Approfondimento sul Fondo di Garanzia*.
- Prometeia (2016). *Industria e filiere 2016. Tra rischi e ripresa*. Gennaio.
- Ocse (2015). *Financing Smes and entrepreneurs 2015, an Oecd scoreboard*
- Rifkin J. (2016). *The 2016 World Economic Forum Misfires With Its Fourth Industrial Revolution Theme*. In Huffington Post, 14 gennaio.
- Roland Berger (2014). *Industry 4.0 The new industrial revolution. How Europe will succeed*, Think Act.
- Schwab, K. (2015). The Fourth Industrial Revolution. *Foreign Affairs*, 12 dicembre.
- Sedezzari, L. (2014). La politica industriale e gli strumenti di finanziamento dell'UE per le PMI ai fini di una reindustrializzazione dell'Europa. *Argomenti*, 2014(41), 91-121
- Staufen (2015). *Industria 4.0 Sulla strada della fabbrica del futuro. Qual è la situazione dell'Italia?*
- Staufen (2015). *Industria 4.0: un confronto internazionale*.
- World Economic Forum (2016). *The Future of Jobs. Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*.

Labour Coefficients Reduction and Working Time Reduction

di Sebastiano Fadda*

Abstract

The present path and nature of technological innovation is such as to reduce dramatically the labour coefficients in the production processes nearly in every sector and surely in the productive system taken as a whole. This issue, which is linked to the concept of “technological unemployment” evoked by Keynes, is considered both under a theoretical and an empirical perspective, and it leads to explore the most viable way out of the problem of this kind of unemployment, which is the shortening of the working time. The paper explores the complexity, the technical problems and some policy implications of this solution. Finally, some intermediate, less radical, measures in this direction are considered.

JEL Classification: E23, J21, O33.

Keywords: Technological Unemployment, Working Time.

Riduzione dei coefficienti di lavoro e riduzione del tempo di lavoro

Sommario

La natura e il tasso di progresso tecnico attualmente in atto sono tali da ridurre drammaticamente i coefficienti di lavoro pressoché in tutti i processi produttivi e sicuramente nel sistema economico nel suo complesso. Ciò genera un problema del tipo di quello individuato da Keynes come “*Technological Unemployment*”. Il paper esplora questo problema sotto un profilo teorico ed empirico e prende in considerazione la soluzione basata sulla riduzione del tempo di lavoro. La complessità, i problemi tecnici e le implicazioni di politica economica relative a tale soluzione vengono esaminate approfonditamente. Infine vengono suggerite alcune misure intermedie e meno radicali in questa direzione.

JEL Classification: E23, J21, O33.

Parole chiave: Disoccupazione tecnologica, riduzione del tempo di lavoro.

* Professore Ordinario di Economia Politica, Facoltà di Economia, Università Roma Tre.
E-mail: fadda@uniroma3.it.

Introduction

The explanations of (and the policies against) unemployment are still based on traditional views about the working of the economy and particularly of the labour market. According to this view involuntary unemployment is essentially due either to difficulties in “matching” demand and supply, or to wages higher than the equilibrium level of full employment. The inability of wages to adjust to the equilibrium level is in turn ascribed either to trade unions interfering against the free working of market forces or to dynamics of new-keynesian kind such as efficiency wages or implicit contracts or “insiders –outsiders” models.

This view is nothing but an extension to macroeconomics of the microeconomic principle of equilibrium of the individual firm in a perfect competition world. Ignoring the role of aggregate demand, the demand for labour can simply be assumed as a decreasing function of wage levels due to decreasing marginal productivity of factors. But if aggregate demand is considered, the growth of employment as a consequence of falling wages requires to assume the existence of either the so called “Keynes effect” or the “Pigou effect”. The first relies on the increase of investment demand due to the fall of interest rate which follows the increase in real money supply when prices fall as a consequence of declining wages; the second relies on the increase in consumer demand due to the increase in the real value of financial assets, assuming consumption demand to be a function of wealth as well of income.

As is well known, several objections can be raised against the actual working of these effects. Just to mention a few: consider the elasticity of investment to interest rates, or the role of the real rate of interest, or the strategic behavior of consumers in times of falling prices.

The possible co-existence of equilibrium wage level with disequilibrium in the labor market and equilibrium between aggregate demand and supply has been proved by Clower (Clower 1965) in opposition to the Walrasian general equilibrium model. The distinction between “notional” and “effective” aggregate demand allowed then Malinvaud (Malinvaud 1977) to clarify the distinction between “classical” and “Keynesian” unemployment, pointing out two different obstacles to the achievement of full employment: on the one hand the relation between wages and marginal productivity of labour and on the other hand the insufficient effective aggregate demand.

In this frame the economic policies suggested by the European Union and generally implemented by member states with heavier unemployment problems have taken a rather funny shape. On one side a cut in wages has

been advocated and attained, on the other side the awareness of its negative effect on aggregate demand has been handled with the idea that foreign demand would have compensated the fall in domestic demand. But unfortunately the supposed fall in prices due to reduced wages didn't show able to compensate the productivity gap to the extent necessary to gain competitiveness in the world, and particularly the European, market.

Consciousness, although late acquired, of the failure of such approach in dealing with the problem of unemployment has recently pushed our policy makers to reduce the emphasis on the supply side of the labour market (which has been the main limit of the Lisbona strategy and the following updates) and to address the issue of aggregate demand. But with regard to its components of consumer and investment demand the approach has not been appropriate, since it has fundamentally underestimated the role of disposable income distribution as far as the first is concerned and overestimated the role of the interest rate with regard to the second.

Obviously, supply side labour policies are necessary in order to reduce frictional and structural unemployment: the Beveridge curve has to be shifted to the left and the rise of the natural rate of unemployment has to be avoided. But the real issue nowadays is: since the achievement of equilibrium between labour demand and supply is obstructed by the two constraints (one relative to wage-marginal productivity ratio and one relative to insufficient effective demand) is it possible to increase aggregate demand up to totally remove the second constraint? In other words, can demand management policies make aggregate demand and output grow such as to be able to absorb all the labour supply (allowing for structural and frictional unemployment)? If not, the target of full employment should be abandoned and commitment should be turned to take care of those who cannot be involved in productive activity not because of "matching" problems, but because they exceed the labour input requirements of the economic system. In the following sections we shall explore this question, first by reconsidering the definition of full employment and of "labour demand", then by questioning the compatibility between technical progress and the target of full employment, and finally by considering policies to conciliate increasing technical progress with ensuring full employment.

1. The notion of full employment and of demand for labour

In order to proceed it is necessary first to emphasize some aspects of these two notions. Clearly a situation of full employment is not one in

which everybody has got a paid job. People not in working age, people who are not willing to work, people whose qualifications do not match the qualifications required to fulfill the vacancies and people who are delayed in the process of finding out and fulfilling the vacancies are all people without job who do not contradict a situation of full employment. When no other people than these are jobless there is full employment, which amounts to say that labour demand and labour supply are numerically equivalent. But this apparently straightforward definition suffers of ambiguities both on operative and conceptual grounds. On operative ground it's difficult to account for people who are willing to work but do not engage in positive actions of job search and for people who would be willing to work only under particular conditions. On the demand side while it's easy to measure that segment which has given rise to employment it is awkward to take accurate account of demand which has not been matched by supply. On the theoretical level, the above definition is tied to the notion of "clearing of the market" and it corresponds "*to the point of intersection between the supply curve and the demand curve* (Robinson, 1937, p.171) But if the assumption is made that both the demand and the supply functions are sensitive to endogenous variables besides the real wage, the notion of full employment based on the clearing of the aggregate labour market becomes ambiguous. It would be better to adopt another conceptual definition, such as the one given, again, by Joan Robinson: (ib, p.15) that situation in which "no one employer can increase his staff without reducing the staff of some other employer, or "one entrepreneur can increase the amount of labour he employs only by reducing the amount employed by someone else". Still clearer is the notion of full employment adopted by Keynes, which in addition is also connected with the notion of aggregate demand. According to Keynes the condition of full employment is the one in which the size of employment is inelastic with respect to rising effective demand; that is when, for a given technology, output cannot grow because of lack of labour force. "a zero elasticity of supply for output means that an increase of demand in terms of money will lead to no change in output; that is to say, prices will rise in the same proportion as the money demand rises. Inflation will have no effect on output or employment., but only on prices.... Indeed, the condition in which the elasticity of the supply of output as a whole is zero is, I now think, the most convenient criterion for defining full employment" (Keynes, 1973, p.106). In other words, output can grow only if technology and productivity increase and, it has to be noticed, conversely if technology and productivity increase, full employment can be maintained

only if output grows. This can be considered the basis for the subsequent warning by Keynes about “technological unemployment”.

Coming to the conceptual definition of “demand for labour” it has to be refined in one aspect. Whatever the variable on which it is considered dependent, it cannot be meant in terms of “workers”, but in terms of “quantity of work”, possibly hours of work. The technology of the economy, in fact, defines the input coefficients of labour in terms of quantity of work and not of workers. Converting the quantity of work into quantity of workers requires a passage of institutional nature (as such subject to discretionary changes): precisely, the hours of work per employee. In fact the total output of an economy is given, again *for a given technology*, by productivity per hour multiplied by the number of hours worked per employee multiplied by the number of workers actually employed. As a consequence, for a given productivity per hour, total output may change even when the number of employees does not change provided the hours worked per employee do change, or, *vice versa*, when the hours worked per employee do not change if the level of employment changes. Or, total output may remain constant if both variables change but in opposite and compensating directions. These qualifications are of great importance when dealing with the real question: whether it is possible to achieve the target of full employment through appropriate aggregate demand management in case of technical progress and increasing productivity.

2. Technical progress and technological unemployment

When introducing the role of technical progress with regard to the goal of full employment it must be born in mind that although it can be neutral, or labour saving or capital saving, either in the Hicks or in the Harrod sense, it is always labour saving in absolute terms because it always reduces the labour input coefficients of production. Therefore it always implies a rise of labour productivity. This concept is very tricky, as it is nearly undistinguishable from the productivity of any other factor of production (Fadda 2013), nor the growth accountancy gives satisfying answers to the problem. Still, for our purpose we can use the crude concept of labour productivity as the ratio between total output and total labour input. Therefore we identify technical progress with its effect of increasing labour productivity.

In order to explore the relationship between the goal of full employment and the presence of technical progress the first step has to be devoted to the question of the impact of rising productivity on the level of employment.

This problem can be (and it has been) considered under an empirical perspective and under a theoretical approach. The empirical perspective generally leads to conclude that historically no positive relationship has emerged between productivity growth and unemployment. The classical standard reference is to the fact that since when the worries of the luddism started to pervade the world of workers, the predictions of massive unemployment due to technological change have always proven false. More detailed empirical investigations reach more refined conclusions, sometimes revealing that although in the short run there may be a positive relationship it disappears or turns negative in the long run. Two empirical studies, though, are particularly worth mentioning. The first (Benigno 2010), based mainly on US data, finds out a positive relationship between productivity growth and employment in the long run, but a negative one between a rise in the variance of productivity growth and employment. The explanations could be grounded on the slow process of adjustment of wages to productivity growth (Ball & Mankiw 2002, Pissarides 2009), which would let production costs decline, profits increase, and consequently the demand for labour be pushed up by more investment and economic growth. On the other hand, in case of downwards shift of the pace of productivity growth the increase in wages according to expectations would make profits shrink causing a reduction in the demand for labour in order to protect profits.

The second lot of empirical considerations that I think worth mentioning comes from J. Mason (2015). The data that he reports show that “Ten-year periods with high growth of productivity invariably also have low unemployment rates; periods of high average unemployment are invariably also periods of slow productivity growth”. This is as far as the Us are concerned, plus Japan and some other countries, while many other countries show inverse relationships. Relative to these data It can be observed in the first place that the causal direction of the relationship is not established. It may well be that technical progress and productivity growth are able to speed up the growth of the economy so that the demand for labour rises, but it may also be the other way round: when unemployment falls and labour becomes scarce employers are stimulated to speed up the process of innovation, also increasing the level of output due to high aggregate demand. In addition, changes in output and employment could be strongly influenced by monetary and fiscal policy, something which obviously would discredit any straight relationship between productivity and employment.

A second observation concerns the different shapes that the above correlation shows in different countries. This really poses a problem: there must be other aspects (which are to be detected) able to affect this relationship. It

may be differences in the kind of innovation, it may be differences in labour market institutions and regulations, it may be differences in the world trade position, it may be differences in content and timing of economic policy. When dealing with the problems of maintaining the target of full employment in the long run in presence of technical progress these aspects will prove of fundamental importance.

A final but essential consideration about the empirics of the evolution of this relationship is that the historical trend cannot be assumed to continue as such in the future. There is no reason to believe that the new inventions of the future will have the same effect on the labour market as in the past. There is no reason to say that the growth of output will have in the future the same pace of the past. Perhaps in the past all kinds of polluting activities did not have significant effects on climate change, but they do in the present, and probably will do to a larger extent in the future. Similarly, the fact that all the past predictions have proven wrong says nothing about how the variables involved are going to behave in the future. It is not correct to infer from the past the evolution of the future. So, being unable to rely on past experience, particularly in times of deep and fast changes, we are forced to look for light in the theory.

Economic theory on this topic is mainly derived from neoclassical approaches. Among the classical economists, Ricardo (Ricardo 1817) in his well-known chapter 31 on machinery saw a conflict between mechanization and employment, while Marx saw in the growth of the “organic composition of capital” on the one hand a way of forcing wages to subsistence level but on the other hand a root from which an underconsumption crisis of the system would develop (Marx, 1993).

Neoclassical models generally deny a negative effect of productivity increase on employment in the long run although they admit it could temporarily show in the short run. “Many structural shocks that initially create a positive trade-off between productivity and unemployment set in motion a dynamic path of adjustment involving capital accumulation or decumulation that in principle can eliminate the trade off”(Gordon 1995 p.4). In Solow’s model of growth, full employment is unaffected by technical progress, since an increase in investment will accompany the shift of the production function as well as the increase in the capital/labour ratio. Even according to Layard’s approach the equilibrium unemployment rate is not affected by changes in technology: “Unemployment in the long run is independent of capital accumulation and technical progress” (Layard, p.107). Rowthorn, on the other hand has objected that these conclusions are valid only on the assumption of a unit elasticity production function (Rowthorn

1999). The theoretical literature on this theme is vast, but definitely not conclusive, and it looks right to agree with Blanchard, Solow and Wilson when they state that “theoretical arguments are unlikely to settle the issue, precisely because it turns so decisively on the reaction of aggregate output to (favorable or unfavorable) productivity shock. The problem is located at the intersection of the demand side and the supply side, the least developed and most controversial area of economic theory”. (Blanchard, p.5).

The complexity of the issue and the various interconnections and possible lines of causation among the involved variables can be summarized as following.

Consider first the relationship between growth and productivity. A first line of causation goes from productivity to growth and implies a positive effect of the first to the latter. This effect is attributed to reduction of unit costs, which will allow the aggregate supply curve to shift down. If the aggregate demand curve remains unchanged the result will be an increase in aggregate output. But the aggregate demand curve may shift left or right according to whether no new investment and no consumer demand increase will take place or more investment in view of higher profits and more consumption demand will follow. If the aggregate demand curve shifts right, output will increase still more. But the direction of causality between productivity and growth can be reversed. Growth may be the cause of increasing productivity by virtue of the pro-cyclical conduct implied by Okun’s law or by technical progress embodied in the new investments required to enlarge productive capacity or also by the pressure towards labour saving innovations coming from tighter labour market conditions.

Turning to consider the relationship between productivity and employment, a two ways causation can also be detected. On the one hand productivity growth is bound to affect the level of employment either positively if the consequent growth is strong enough or negatively if growth is not enough to compensate for labour substitution. In addition, structural effects may take place regarding polarization, wages and long term unemployment owing to skill biased technical change. On the other hand a reverse positive causation may go from employment to productivity as a consequence of increasing scarcity and wages, while increasing unemployment and declining wages would lead to a slowdown of productivity. The positive impact of employment on productivity would also mitigate the price rise, lessening in this way the constraints of the Phillips curve.

A similar view about these relationships, which will also help to answer the question whether full employment in the long run is compatible with continuous technical progress, can be found in Pasinetti’s approach (Pasi-

netti 1993). Technical progress will reduce labour coefficients of production at different paces in different sectors. Some sectors will be stronger affected than others. Taking account of these different reductions, plus the different output dynamics of each sector, plus the weight of each sector in the aggregate output, plus the creation of new productive sectors it is possible to establish the net balance in aggregate terms between the destruction and the creation of new jobs which follow the introduction of technical progress. As Pasinetti says, in different historical periods it could well be that this balance is positive, and that only problems of adjustment of the labour force, mobility, education and training need to be solved. In that case appropriate active labour policies would be sufficient to put things right. But it may also be that this balance is negative, and it will be so when the rate of output growth in aggregate terms is not sufficient to compensate for the destruction of jobs operated by technological innovation. In this case no active labour policies would be able to find employment for the loss of jobs that cannot be replaced. This is the problem that Keynes forecasted when he said: “We are being afflicted with a new disease of which some readers may not yet have heard the name, but of which they will hear a great deal in the years to come--namely, technological unemployment. This means unemployment due to our discovery of means of economising the use of labour outrunning the pace at which we can find new uses for labour” (Keynes,1930).

3. Should we give up the goal of full employment?

The problem is how to cope with the possibility foreseen by Keynes, or, in other words, how to avoid that full employment be held back by technical progress. It is clear that what is true at the industry level is also true for the economy as a whole: aggregate labour demand is bound to increase with productivity growth if aggregate output is sufficiently elastic, and will decline if aggregate output is not adequately elastic. Therefore the final and also long run impact on employment depends on the elasticity of both consumer and investment demand. Both price and income elasticities have to be considered. Obviously, since the labour coefficient reduction affects also additional output, its rate of growth has to be higher than the rate of reduction of labour inputs per unit of production in order to compensate for technical progress job destruction. A particular interpretation of the production function makes the problem still worse. Considering, as Summer does (Summer 2013), a production function of the kind: $Y = F(\beta K, L +$

$\lambda(1-\beta)K$), where one unit of capital is equivalent to λ units of labour, allows to make a distinction between two uses of the stock of capital: one part for the customary use and the other part to substitute for labour. As more capital will be reallocated to substitute for labour, output will increase but, being larger the stock of effective labour and smaller the stock of conventional capital, the wage level will decline. In view of this last effect it is not sure that output will grow, and then: “rapid productivity growth associated with inelastic demand leads to fewer and fewer people being engaged in the activity” (Summers, 2013, p.4). It is important at this point to notice that this could be a further and more general explanation of the different impact of increasing productivity on employment in different countries as mentioned on page 6: it is not the absolute intensity of technical progress that matters, but the ratio between this and the rate of economic growth. Obviously behind the different growth rates there are different factors in different countries.

In this frame the question becomes: in times of increasingly rapid technical progress will consumer and investment demand be able to grow at a higher speed so as to achieve the goal of full employment? And if not, are there any means that could be adopted to achieve full employment or should we abandon the goal of full employment altogether?

The question can be split in two parts. The first part is: are we in times of such “dangerously” rapid technical change that full employment may be rendered impossible? And the second is: what can be done if we are there or nearly there?

The literature on the topic of present rapid increase of technical change is burgeoning and it sounds like we are witnessing something completely different from the past. It is not like substituting looms for workers or trains for horses. It is far beyond ICT revolution, it looks like progressively transferring to robotics most of the tasks up to now performed by human workers. Jeremy Rifkin (Rifkin 1995) began many years ago to foresee mass unemployment as the fundamental problem of 21st century. Martin Ford (Ford 2009) expects the workers expelled by technological innovation from productive activity not to be able to find employment in other sectors in the next few decades. The race against machines (Brynjolfsson and McAfee, 2011) is such as to bring Frey and Osborne (2013) to predict that 47% of jobs currently existing in the US will vanish in the next two decades, while Jeremy Bowles (2014) foresees a net loss of 50% of today jobs in Europe in the next decades. In several occasions Ulrich Beck (Beck 2009) has drawn the attention on the prospect that in the next decade the

employment of only 50% of the working age population would be enough to produce all the goods and services demanded in advanced countries.

It seems therefore that we are close to the point in which the speed of job destruction caused by such rapid and deep technological progress will hardly be compensated by job creation due to consumer and investment demand. The production of all the goods and services to match aggregate demand would require the employment of only a fraction of the available labour; or, reciprocally, if full employment were attained this would lead to overproduction which would revert the economy to permanent persistent unemployment. It seems that we have reached at aggregate level that paradoxical situation depicted by Bertrand Russel with reference to a single industry. "Suppose that, at a given moment, a certain number of people are engaged in the manufacture of pins. They make as many pins as the world needs, working (say) eight hours a day. Someone makes an invention by which the same number of men can make twice as many pins: pins are already so cheap that hardly any more will be bought at a lower price. In a sensible world, everybody concerned in the manufacturing of pins would take to working four hours instead of eight, and everything else would go on as before. But in the actual world this would be thought demoralizing. The men still work eight hours, there are too many pins, some employers go bankrupt, and half the men previously concerned in making pins are thrown out of work. There is, in the end, just as much leisure as on the other plan, but half the men are totally idle while half are still overworked. In this way, it is insured that the unavoidable leisure shall cause misery all round instead of being a universal source of happiness. Can anything more insane be imagined?" (Russel 1935, p.16)

Obviously Russel didn't imagine that either rising wages in the pin sector or falling prices of pins could have increased the demand for other goods in such a way as to employ all the workers dismissed in the pin industry. This is what is accounted for in multisectoral models, where cross elasticities of demand play a fundamental role in ascertaining the impact of technical progress on employment. But if the reduction of labour input coefficients is extended to all the economy, if the substitution of human work with machines or robots pervades all sectors, then the preservation of same levels of aggregate employment is conditional on adequate increase of aggregate production. The problem, therefore, is whether it is possible for aggregate demand to grow up to such a required level. The problem may also be exacerbated by the fact that the initial fall in unemployment will work towards a reduction in consumer demand. Unless the pace of aggregate output growth is higher than that of aggregate productivity increase (me-

asured as a weighted average of all sectors) it will impossible to avoid a fall in employment as a consequence of technological change, and therefore it will impossible to maintain the goal of full employment.

Since it is out of question the possibility and also the opportunity of slowing down the path of innovation (it wouldn't make sense to delay the reduction of the human effort required per unit of production), it is on the other side of the ratio, i.e. the speed of output growth, that possible actions are to be considered if the goal of full employment is to be maintained.

Of course, monetary and fiscal policies must come to play in this regard, as well as real policies such as industrial policies, agricultural policies, research policies, and so on. But since consumer demand is the key variable, both in itself and in its role relative to the investment function, it is towards its growth that action should be directed. To this end, a most effective and structural measure would be to attain a less unequal income distribution. As Keynes said, "measures for the redistribution of incomes in a way likely to raise the propensity to consume may prove positively favourable to the growth of capital" (Keynes, 1967, p.373).

Although empirical evidence and theoretical debates are less than conclusive about the impact of unequal distribution on the rate of growth, the prevailing hypothesis is that of a negative relationship between the two (Fadda, 2015). The available measures towards a reduction of income inequality range from those directed to affect the market distribution (before tax and transfers) to those directed to change the disposable income distribution. Although the first ones should be preferred, also the second ones could be effective if well designed. Careful design is required to avoid distortive effects that could turn to be worse than the inequality they are meant to correct (Fadda, 2015). Transfers, both in money and in kind, could be particularly effective in rising aggregate demand beyond the level reached with the original market distribution.

Social expenditure could be a second and powerful tool to control the ratio between productivity increase and output growth. The provision of public goods and social services financed out of taxation of top incomes or through public debt would help to support aggregate demand.

A third way of providing a stimulus to labour demand when jobs are lost because of technological change is that of stimulating, actually with specific policies aimed at exploiting the possibilities open by same technological progress, the production of new goods and of new services to which a growing paying demand would be addressed. This additional demand could come from either the wage increase due to productivity growth or from the

price fall, and would be a reflection of the evolution of needs and tastes as the standard of living rises.

All these measures are right, but they do not solve the problem. In case of excessively wide gap between labour demand and supply and in case of accelerating and deep technical change, relying only on these measure could lead to an obsessive search for a continuous increase of the rate of growth. GDP growth would be pursued, in this case, not for the sake of generating social welfare and responding to social needs, but only for the sake of creating new jobs, in an endless spiral escalation. Furthermore, in the long run such a rate of growth could easily turn to be unsustainable under several points of view. Both because neither natural resources nor human needs are unlimited, this process is bound to crash in the long run against a destructive consumistic exasperation or/and against an insuperable limit of overproduction. The measures above are useful and also necessary as countercyclical and stabilization policies, but their ability to reach and maintain full employment in a world of continuous deep and accelerating technical progress of the kind we are starting to witness is doubtful, not to say hopeless. Actually the economy may be trapped between an *unsustainable rate of growth and an unsustainable rate of unemployment*. The need to escape this trap requires that other options be considered.

4. The reduction of working time

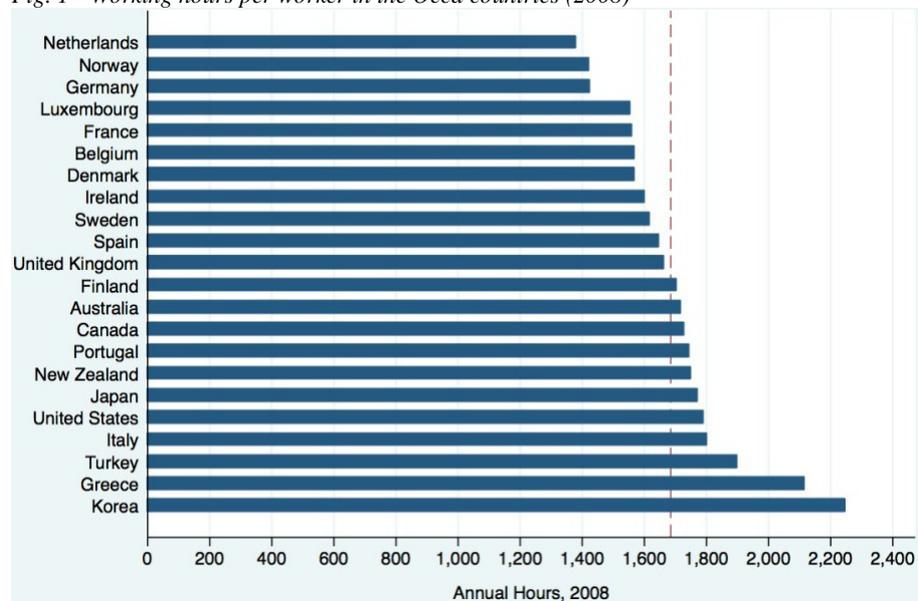
An alternative way to conciliate increasing technical progress and full employment comes from the distinction made above between reduction of labour input coefficients and reduction of “workers” coefficients. Taking account of this, the problem could be reduced to an elementary arithmetical sequence. If the total amount of working hours required for an output that equals aggregate demand falls and this total amount is divided by the number of workers, the result is the number of work hours per worker which is needed to keep constant the level of employment. If the starting point is one of full employment, implementing this calculation would neutralize the job destruction effect of technical progress, and the advantage of productivity increase would be entirely translated on the variable of working time per worker.

Undoubtedly the historical evolution shows a path of working hours reduction, although this has been caused more by workers’ demands for better quality of life than by deliberate labour policy choices. From the original working time with no limits of regulatory or contractual kind of the first

industrial revolution, a first step forwards has been the English Factory Act of 1833, which imposed a limit of eight hours a day for workers aged between 9 and 13 and of 12 hours for workers aged between 14 and 18. Later, in 1850, a limit of 10 working hours a day was imposed for everyone. In France the revolutionary government imposed in 1848 a general limit of 10 hours a day in Paris and 11 in the province. In Italy, in 1860 the daily working hours were about 15, while in 1923 it was established by law a length of 8 hours per day and 48 per week. Collective agreements in the seventies reduced it to 40 hours in five days. More recently, tentative measures of further reductions have appeared in France and in Germany.

A description of the comparative situation at present time is given in the following graph

Fig. 1 - Working hours per worker in the Oecd countries (2008)



Source: Oecd Statistics.

It is worth noticing that countries which have an average working time per worker comparatively higher than others (such as Greece and Italy) have also a lower productivity per worker, and vice versa.

The above simple arithmetical sequence could be refined in the following way. Suppose an economy is at full employment and an accelerated and deep technical progress takes place. Then, full employment could be maintained by adjusting the productivity per worker trough a reduction of

working hours in proportion with the rate of growth of productivity per hour minus the rate of growth of aggregate demand. Of course this kind of rule implies that productivity per hour is intended in the “crude” sense mentioned above, and that the average changes be weighted for the different sectors or industries of the economy.

Even so, the implementation of this rule, its conversion into measures of economic policy is far from simple. Three main problems arise. The first is concerned with the organization of production processes, the second with the behavior of wages, the third with differences in sectoral productivity changes.

With regard to the first, let’s imagine that technological innovations bring in the firm an increase of the ratio between output and labour input, that is an increase of labour productivity in the above sense. It will be awkward for the firm to reduce proportionally the working time of employees such as to leave the number of employed unchanged. This would be technically difficult for more than one reason.

In the first place, the technology of each production process does not offer an elasticity of substitution between factors such as to permit movements along a “continuum” in a kind of “fine tuning” by matching increases in productivity with corresponding splitting of the specific task of one worker into different complementary workers. There are discontinuities (of different extent according to specific tasks and stages of the production process) that, if disregarded by hasty redistributions of the working time, would create a disruption in the process which would neutralize all the gain of productivity increases.

In the second place, the reduction in total unit costs due to technological change would affect differently variable and fixed costs. Possibly, changes in fixed costs (such as cleaning, maintenance, administration, recruitment and so on) would be unaffected by changes in the process of production, therefore the reduction in total unit costs would be less than proportional to the increase in productivity so that a general cut in the working time proportional to the average increase in productivity would raise fixed unit costs making impossible for the firm to maintain the same level of competitiveness in the market.

In fact the conversion of productivity increases into shorter working time should be carefully designed in a thorough restructuring of production operations and of firm organization. The option between fewer working hours per day or fewer working days per week is also available. In any case an absolute proportionality between productivity growth and working time reduction could be hardly managed.

The second problem is relative to wage levels. Ignoring the first problem and assuming that in a manufacturing process the increase in productivity per worker were accompanied by a strictly proportional reduction in the hours worked per worker, the labour cost per unit of production would be constant if the worker's wage was kept constant. In this case the level of wages would not benefit from the increase in productivity. If, on the contrary, workers wanted to transfer to wages some of the productivity benefit, the proportion between productivity growth and working time reduction should change accordingly. In other words, workers are faced with a trade-off between change in wages and change in working time, and this would consequently affect the level of employment. With regard to this an important point has to be made. In case of a working time reduction being generally imposed as a measure of economic policy, workers can still keep the choice about this trade-off using the possibility either to engage in other short time paid jobs or making themselves available for overtime work (unless these were effectively discouraged or prohibited). In this case any positive impact of shorter working time on employment would vanish. The probabilities of this happening are of course linked to the individual preference function; a greater utility attributed to income rather than to free or leisure time would act in this direction; something which is non unlikely to happen given the growing tendency to engage in a kind of social competition in terms of consumption and status symbols exhibition.

The third problem would arise if a general reduction of working time were extended to all the economy while different sectors have different rates of productivity increase. Obviously this would cause either an exit from the market of the firms in the sector with lower (or nihil) productivity growth, or a change (which could be very substantial) in relative prices. If the society thinks such change inappropriate the Government could act through taxes, transfers and subsidies to restore the previous equilibrium. An intervention of this kind has been experienced in Sweden in the mid of the nineties with a fundamental cooperation with trade unions collective bargaining (Erixon, 2008).

We can conclude that great care has to be taken in designing this kind of policies, but that with a careful combination of growth policy and working time management it is possible to maintain the goal of full employment even in times of heavy job destructive technical progress.

Now a similar but quite different question has to be asked: can a shortening of the working time be used as a measure to curb the rate of unemployment even when the economy is far below full employment and unemployment is not caused by technical progress? What can be done when there is

not enough technical progress to be converted into reduction of working time to fill the wide gap between demand and supply of labour? In this case the limit to the increase of employment (apart from frictional and structural unemployment for which effective active labour policies are appropriate) would be set either by wages above the equilibrium level or by insufficient aggregate demand. When the latter is the case the question is whether, while aggregate demand stimuli are taking time or are unable to achieve its growth, it could be of some help to act to convert the total labour input of the economy into a larger number of job places through a reduction of the working time. It has to be said that this possibility is prejudicially opposed by those who think that the labour force unable to find jobs in the production of goods and services for the market should be employed in jobs to satisfy social needs (such as so called “third sector” activities, no-profit, and so on). This would have a double advantage: it would lessen the drive towards consumerism (because “absolute” needs and not “relative” needs would be involved) and it would rise real wages because private expenditure for basic needs would decline (Valli, 1996). It is clear that this perspective may be thought as complementary and not in contrast with the above said perspective of “redistribution” of jobs, because of political feasibility and its risk of state paternalism and also because its public financing would in any case require a sufficient level of market production.

Another radical opposition to the perspective of shortening the working time in order to increase employment comes from the argument that the supposed increase would be swept away by entrepreneurs’s readiness to pay higher wages for more productive workers working longer: since shorter working time and lower unemployment would “worsen the quality of a worker’s effort; then a maximizing firm has an incentive to substitute a higher wage for fewer workers. A decrease in standard working hours thus may not result in a lower unemployment rate” (Chun, p.367). This argument, though, is based on the unproven assumption, of Shapiro efficiency wage flavour, that “an increase in unemployment rate motivates the worker to furnish much more effort” (ibidem) and vice-versa.

The main problem of this perspective rests in the relationship with wages. In fact, should the shortening of working time remain within the limits of the increase in productivity, as long as the necessary organization adjustments are made, no rise in labour cost per unit of production would occur. But if this measure exceeds the increase in productivity, the only choice is between cutting wages and/or rising production costs. The first choice could be dealt with in the frame of the trade-off between income and leisure time, the second could be tackled with cutback of non labour costs and

with infra-industry and international harmonization to avoid loss in competitiveness. Both could be eased with State intervention. Since what matters to workers is disposable income and to entrepreneurs gross labour costs, a reduction of tax and social security contribution would help protecting both net wages and labour costs for unit of production. The most effective use of worktime reduction for work sharing with state subsidies has been made in Germany during last recession: “Short-time work was the “German answer” to the economic crisis. The number of short-time workers strongly increased in the recession and peaked at more than 1.5 million. Without the extensive use of short-time work, unemployment would have risen by approximately twice as much as it actually did (Brenke and others, 2011), although state intervention seems to have led to abuses after the end of the crisis. If a general change of functional distribution were also allowed, the possibility of altering the share of profits would add some degree of freedom in dealing with the problem.

If a general reduction of working hours imposed by law encounters several problems of the kind just recalled, an easier path is to create space for flexible and gradual reductions based on personal choices or collective agreements. On this line would be the possibility of agreeing voluntary marginal reductions of working time joined with wage reductions, such as, for instance longer periods of unpaid vacations, or longer temporary leaves, unpaid and for various purposes, or even the possibility of sabbaticals. Another option could be to free the part-time work from its features of forced, precarious, peripheral and unskilled job and to extend it to voluntary opportunities for central well-structured tasks requiring high responsibilities and high skills.

Still more, retirement regulations could allow for flexible retiring ages, with gradual reduction of working time linked to progressive inclusion of young workers in the firm. In this way the concept of working time per worker that we have been referring to becomes closer to that of working time per person. The ratio between total hours worked and total population is bound to decline if the number of pensioners and their life expectancy rise and the entry into the labour force of youngsters is delayed. But this process doesn't mean a decline of working hours per worker; on the contrary it could call for its growth, turning the process against the work sharing perspective.

Finally, agreements and regulations which make overtime work less costly than standard work should be avoided. All these operative lines must be carefully designed and organically conceived as part of a coherent strategy. This composite strategy of shortening working time requires three pre

conditions in order to be effective and not disruptive of the economy: first, an efficient labour market working according to the principle of “flexicurity”; second, an improved work organization within the firm following the lines of the “lean production”; third a good degree of international coordination among national regulatory systems and among workers and entrepreneurs representatives.

Conclusion

A short conclusion can be drawn as following.

In order to lessen unemployment of “classical” nature, measures concerning wage moderation and active labour market policies are needed; but these are not sufficient in order to achieve full employment.

When unemployment of “Keynesian” nature (as Malinvaud calls it) pervades the economy, the implementation of policies aimed at expanding effective demand are also needed. But even these are not sufficient when “technological unemployment” arises.

When the path and the depth of technical change are such as to make it impossible for the rate of growth to keep up with it, then a shortening of the working time per worker seems to be also necessary in order to keep the goal of full employment.

This measure, though, has to be carefully designed in order to avoid distortions and negative effects on the economy when applied to specific productive sectors. Careful calibration and overall reorganization of operational tasks of the productive process of the firms are also needed. In addition, it should also be framed in a context of international coordination and harmonization.

In the meantime, a set of gradual reforms to help an initial redistribution of the work for which effective demand exists, could be adopted, such as a reorganization of “part time” work, a lengthening of vacations and temporary leaves, a better regulation of overtime work and a flexibility in retirement age. All this should allow a better distribution of the benefits of technical progress, instead of technology improvements being used to slacken the labour market by maintaining constant the working time and making more workers compete for fewer jobs and declining wages.

On these lines one should carefully think about the following Keynes plea. Considering the deep practical knowledge of the economy possessed by Keynes no one could think of him as just a visionary utopian.

“I would predict that the standard of life in progressive countries one hundred years hence will be between four and eight times as high as it is to-day.... For many ages to come the old Adam will be so strong in us that everybody will need to do some work if he is to be contented. We shall do more things for ourselves than is usual with the rich to-day, only too glad to have small duties and tasks and routines. But beyond this, we shall endeavour to spread the bread thin on the butter – *to make what work there is still to be done to be as widely shared as possible*. Three-hour shifts or a fifteen-hour week may put off the problem for a great while. For three hours a day is quite enough to satisfy the old Adam in most of us!... But beware! *The time for all this is not yet*. For at least another hundred years we must pretend to ourselves and to every one that fair is foul and foul is fair; for foul is useful and fair is not”. (Keynes, 1930, p.370 – 373)

References

- Ball, L., Mankiw, G. (2002). The Nairu in Theory and Practice. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16(4) 115-136.
- Beck, U. (2009). *World at Risk*. Cambridge Polity Press
- Benigno, P., Ricci, L. and Surico, P.(2010). *Unemployment and Productivity in the Long Run: the Role of Macroeconomic Volatility*. IMF Working Paper, n. 259.
- Blanchard, O., Solow, R., Wilson, B.A. (2007). *Productivity and Unemployment*. MIT Economics, Blanchard Papers.
- Bowles, J. (2014). *The Computerisation of European Jobs*. Bruegel.
- Brenke, K., Rinne, U., Zimmermann, K.F. (2011). *Short-Time Work: The German Answer to the Great Recession*. IZA Discussion paper n.5780
- Brynjolfsson, E., and McAfee, A. (2011). *Race Against the Machine*. Lexington, MA: Digital Frontier Press.
- Chun-chieh Huang, Juin-jen Chang, Ching-chong Lai and Chung-cheng Lin (2002). Worker Productivity, Working Time Reduction, And The Short-Run And Long-Run Employment Effects. *Scottish Journal of Political Economy*, n. 4.
- Clower, R.W. (1965). *The Keynesian counter-revolution: a theoretical appraisal*, in Hahn F., Brechling F. (eds.). *The Theory of Interest Rates*. Macmillan.
- Erixon, L. (2008). *The Rehn-Meidner Model in Sweden: Its Rise, Challenges and Survival*. Stockholm University.
- Fadda, S. (2015). *Income inequality. What Causes It and How to Curb It*. In: Fadda S., Tridico P. (eds), *Varieties of Inequality*. Routledge.
- Fadda, S. (2013). Produttività, Contrattazione e Patto Sociale. *Quaderni di Rassegna Sindacale*, n.2.
- Ford, M. (2009). *The Lights in the Tunnel*. Acculant Publishing.
- Frey, C., Osborne, M. (2013). *The Future of Employment*. Oxford Martin School WP.

- Gordon, R. (1995). Is there a Trade Off Between Unemployment and productivity growth? *NBER Working Paper*, n.5081.
- Keynes, J. M. (1930). Economic Possibilities for Our Grandchildren. In *Essays in Persuasion*. W.W. Norton & Co.
- Keynes, J. M. (1967). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Macmillan.
- Keynes, J. M. (1973). *Collected Writings of John Maynard Keynes*. vol. 14, Macmillan. St Martin Press for the Royal Economic Society.
- Layard, R., Nickell, P.R.G. and Jackman, R. (1991). *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford University Press.
- Malinvaud, E. (1977). *The theory of Unemployment Reconsidered*. Basil Blackwell.
- Marx, K. (1993). *Capital*. Volume III, Penguin Classics.
- Mason, J.W. (2015). *Unemployment and productivity growth*. The Slack Wire, January 8, 2015.
- Pasinetti, L. (1993). *Dinamica Economica Strutturale*. Il Mulino.
- Pissarides, C. A. (2009). *The Unemployment Volatility Puzzle: Is Wage Stickiness the Answer?* *Econometrica*, 77: 1339.1369.
- Ricardo, D. (1817). *On the principles of Political Economy and Taxation*. Dover Publications Inc.
- Rifkin, J. (1995). *The end of work*. Tarcher/Putnam.
- Robinson, J. (1937). *Essays in the Theory of Employment*. Macmillan.
- Rotman, D. (2013). *How Technology is Destroying Jobs*. MIT Technology Review, June 12, 2013.
- Rowthorn, R. (1999). Unemployment, Wage Bargaining and Capital labor substitution. *Cambridge Journal of Economics*, 23(4).
- Russel, B. (1935). *In Praise of Idleness and Other Essays*. Allen and Unwin.
- Summers, L. (2013). Economic Possibilities for our Children. *NBER Reporter*, n.4.
- Valli, V. (1996) (a cura di). *Proposte eretiche per l'occupazione*. Rosenberg & Sellier.

Insider e outsider nel mercato del lavoro italiano[♦]

di Claudio Marra* e Sandro Turcio[•]

Sommario

“Le disuguaglianze iniziano nel mercato del lavoro” ha ammonito l’ILO nel Global Wage Report 2014/2015. Le più recenti interpretazioni in merito guardano alla polarizzazione come fenomeno sociale in crescita. Su questa scia, vengono ripresi e calati nel mercato del lavoro italiano strumenti, concetti e metodi (insider outsider theory, vulnerable employment, decent work, labour market attachment), al fine di ricostruire dai microdati Istat sulle forze di lavoro la struttura occupazionale del Paese al possibile punto di svolta della crisi. Dalla classificazione così ottenuta, emerge una polarizzazione occupazionale rispetto alla quale l’outsiderness può risultare un fattore determinante del prolungato ristagno delle disuguaglianze.

Classificazione JEL: A14; J21.

Parole-chiave: mercato del lavoro, precarietà, marginalità lavorativa, segmentazione, disuguaglianza.

Insider and outsider in the Italian labour market

Abstract

“Inequalities start in the labour market” has recently warned the ILO in the Global Wage Report 2014/2015. The most recent interpretations look at polarization as a growing social issue. On this track, we took up and dropped over the Italian labour market tools, concepts and methods (such as the insider outsider theory, vulnerable employment, decent work, labor market attachment) in order to rebuild, through the Istat’s labour force survey, the occupational structure of the country up to the crisis’s possible turning point. The hypothesis that emerges is the polarization of employment in which outsiderness might become a determinant factor in the prolonged stagnation of inequalities.

Jel classification: A14; J21.

Keywords: labour market, precarious work, vulnerable employment, dualization, inequality.

[♦] Premesso che il saggio è frutto del lavoro comune dei due autori, sono da attribuire a Claudio Marra i paragrafi 2, 3 e 6 e a Sandro Turcio i paragrafi 1, 4 e 5. Gli autori desiderano ringraziare Adalgiso Amendola, Paolo Calza Bini, Giuseppe Giordano e Gilberto Marselli per gli utili suggerimenti forniti in sede di stesura del testo. È chiaro che, comunque, la responsabilità di quanto scritto ricade interamente sugli autori stessi.

* Università di Salerno. E-mail: cmarra@unisa.it

[•] IRPPS-CNR. E-mail: s.turcio@irpps.cnr.it

1. Passaggi di forma

Il 2015 si è aperto all'insegna di migliori auspici per la fuoriuscita del Paese dalla grave crisi economico-finanziaria scoppiata nell'estate del 2007 con il tonfo di Wall Street sui titoli *subprime*. Anche a seguito della politica di austerità seguita dall'Unione europea, la crisi ha avuto in Italia conseguenze dolorose, ma meno drammatiche rispetto a quelle greche. I numeri restano comunque da capogiro: il Prodotto interno lordo (PIL) reale è calato di circa 9 punti percentuali tra il 2008 e il 2014, il terzo declino più forte nell'UE28¹, con aspettative di crescita che hanno continuato a oscillare tra stime fiduciose e deludenti bollettini; la produzione industriale, dal canto suo, ha subito un calo di oltre il 25%, quarto in graduatoria², proseguendo il declino e le ristrutturazioni di più lungo periodo della grande industria – un protagonista importante per le attività di Ricerca e Sviluppo finalizzate a innovare la capacità produttiva nazionale (Gallino 2003, Coltorti 2012) – e le maggiori sofferenze affrontate nella crisi anche dalla piccola e media impresa (Sedezzari 2014)³; infine, il mercato del lavoro dove si conta la perdita di oltre 1.000.000 di posti di lavoro “stabili” tra il 2009 e il 2014, solo in parte compensati dal massiccio aumento dell'occupazione cosiddetta “atipica” e, in misura relativamente inferiore, delle attività autonome libero professionali.

¹ Primo per declino è il Pil greco (-26 punti percentuali), seguito da quello croato (-11,2 punti percentuali) (FMI, database online). È da notare che ben 16 Paesi sui 28 dell'UE registrano nel periodo variazioni positive del PIL, dal 2% del Regno Unito al 22% della Polonia. Anche gli altri due Paesi sud-europei segnano variazioni negative (Portogallo -5,9% e Spagna -4,7).

² In questo caso, è Cipro ad aprire la graduatoria con un calo della produzione industriale pari al 41%. A grande distanza, seguono nell'ordine Spagna (-28,3%) e Grecia (-27,8%) (European Commission, Growth, Industrial Policy, Update monthly indicators, database on line). In seguito a tale forte declino, l'Italia è piombata al quart'ultimo posto nell'UE per volume della produzione industriale.

³ Cfr. la serie statistica dell'Istat riguardante la “Struttura e dimensioni delle imprese”, disponibile on-line, dal 2008 al 2014.

L'attuale ripresa della dinamica economica e occupazionale riformula l'ambito dei problemi e del possibile recupero del terreno perduto⁴. È naturalmente presto per giudicare nel suo complesso, al di là del dibattito politico che si solleva a ogni aggiornamento dei dati, la manovra espansiva del governo, *Jobs Acts* incluso. Crescita economica e crescita occupazionale sono obiettivi di politica economica non facilmente compatibili se di mezzo c'entra la produttività del lavoro, anch'essa in ristagno da lungo tempo. Pertanto, nel contesto attuale di forte innovazione tecnologica, quest'ultimo obiettivo potrebbe comportare più sacrifici che miglioramenti dei livelli occupazionali e salariali (Pini 2014).

A queste preoccupazioni di carattere generale se ne aggiungono altre di contesto, che sono il risultato delle risposte politiche messe via via in campo, come quella della stretta sulla decontribuzione per i nuovi assunti a tempo indeterminato a tutele crescenti prevista dalla Legge di Stabilità 2016 (dalla decontribuzione totale contenuta nella Finanziaria 2015 si passa al 40%, mentre la durata del beneficio viene ridotta da 36 a 24 mesi), con prevedibili ma non auspicabili effetti sulle preferenze dell'imprenditore per il contratto indeterminato a tutele crescenti a vantaggio di altre forme contrattuali meno standard che la stretta rende più convenienti.

In attesa di dati più stabili ed esaurienti, riformulare il contesto di riferimento significa inquadrare il tema occupazionale al possibile punto di svolta della crisi, entrando nel merito delle trasformazioni avvenute durante il suo corso e tenendo conto che in essa si riflettono i feed-back (i ritorni) economici e sociali del più generale processo di internazionalizzazione del-

⁴ Come è noto, questa congiuntura favorevole parte da un insieme di fattori che si è determinato a livello internazionale: il tasso di cambio Euro/Dollaro favorevole alla moneta e alla competitività europea, i bassi tassi di interesse, la misura del *Quantitative Easing* adottata dalla Banca Centrale Europea, il crollo del prezzo del petrolio. Resta comunque controverso il corso della ripresa. Già nel 2010 si discuteva sulla rapidità della ripresa economica e, tra le varie ipotesi in campo (dalla forma a 'V' a quella a 'U' o a 'W', che tiene conto del ribalzo del ciclo nel 2010 e della successiva nuova fase recessiva della crisi), si è fatta anche quella secondo cui dopo la crisi «vi sarà un più lungo periodo di stagnazione, simile a quello successivo alla crisi del 1929, disegnando una curva a 'L' [motivando] più caute considerazioni circa le probabilità di una rapida ripresa dell'economia mondiale» Busch (2010, p. 4).

la capacità e delle forze produttive dentro i sistemi sociali e del lavoro occidentali, post-industriali e flessibili. Una storia cominciata già nell'ultimo quarto del secolo scorso (Touraine, 1970; Bell, 1973), animata da aspettative ben più brillanti in termini di qualità del lavoro e di qualità di vita anche come tempo liberato dal lavoro. Diversamente, lo scenario che abbiamo di fronte ci parla più di sottoccupazione, di *working poor*, di assottigliamento della *middle class*⁵ e di dualismi sociali in crescita.

Vista dalla prospettiva del lavoro, l'andamento delle disuguaglianze si riflette in alcune ipotesi di ricomposizione strutturale del mercato del lavoro tendenti alla polarizzazione o tripartizione delle posizioni al suo interno. Di tripartizione sociale del mercato del lavoro se ne discute in Ricolfi e Cima (2015) dove si distingue tra una "Prima società", quella dei lavoratori dipendenti pubblici o privati garantiti, una "Seconda società", dei lavoratori dipendenti o autonomi di più piccole imprese maggiormente vulnerabili, e una "Terza società" comprendente gli esclusi (disoccupati, lavoratori in nero e inattivi disponibili non in cerca di lavoro, i cosiddetti 'scoraggiati'). Di tendenze alla polarizzazione sociale se ne scrive invece da più tempo e secondo due diverse direttrici teoriche, quella della *hourglass economy* e quella dell'*insider outsider theory*.

La prima, elaborata da autori neo-marxisti (Lambert et al., 2012), sostiene che la modernizzazione post-fordista produce non soltanto un ampliamento del mercato del lavoro verso le professioni a più alta qualifica (*upskilling* o *upgrading thesis*), ma anche uno scivolamento verso lavori e servizi poco qualificati (*downskilling thesis*), mentre le professioni intermedie tendono ad assottigliarsi. Una versione più recente di questa teoria è rinvenibile in Cowen (2015), economista che si ispira diversamente alla teoria neoclassica, secondo il quale nella società post-fordista e globale, dell'I-World e dell'ipermeritocrazia, a elevati contenuti tecnologici e cono-

⁵ Secondo l'*Indagine sul Risparmio e sulle scelte finanziarie degli italiani 2015* (Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi e Intesa San Paolo, 2015), le famiglie italiane che appartengono alla classe media nel 2015 sono il 38,5 per cento del totale, in caduta rispetto al 57,1 rilevato nel campione del 2007. Circa 7 milioni di italiani (3 milioni di famiglie) hanno perso durante la crisi del 2007-2014 l'ancoraggio economico che li legava alla classe media.

scitivi, la classe media sarà rimpiazzata dalla formazione *in itinere* di due aggregati sociali: i rimpiazzati dalla tecnologia nei settori stagnanti dell'economia, a bassa produttività e reddito, e quelli che le sopravvivranno nei settori più dinamici e in grado di tenere il passo con la crescente produttività delle macchine intelligenti.

In Italia, immagini come quella della clessidra (*hourglass*), in luogo di altre quali quelle della "piramide" o della "palla di rugby" o della "botte", metaforiche dell'ascesa del ceto medio nella società del welfare, ricorrono di frequente nelle analisi sulla stratificazione sociale italiana post-industriale già dall'inizio degli anni '90 (Perulli 1992, Paci 1996, Gallino 2004, 2008 e 2014, Negri 2006, Zamagni 2011, Bettin Lattes 2013, Bagnasco 2016). Secondo Gallino (2014, p. 33), la società flessibile ha disatteso l'aspettativa di formare «una collettività di lavoratori – ivi compresi, operai e quadri, tecnici e dirigenti – che tende a diventare omogenea verso l'alto in termini di reddito, di continuità dell'occupazione, di possesso di conoscenze [mentre] la realtà che emerge dalle ricerche sul campo è invece caratterizzata da una forte polarizzazione della massa dei lavoratori verso l'alto e verso il basso». Le evidenze empiriche al riguardo sembrano dimostrare l'esistenza di una situazione più variegata attraverso i *welfare regime* europei: tendenze alla *job polarization* si osservano in Olanda, Germania, Francia e Regno Unito; in Scandinavia prevale l'*upskilling*, mentre in Spagna vi è stata una significativa espansione di «*mid-paid occupation, often simultaneous with a shrinking of the lowest-paid*» (Fernández-Macías, 2015). Con riferimento allo specifico caso inglese, altre ricerche hanno dimostrato che nel periodo 1994-2004 le professioni intermedie sono rimaste stabili intorno al 30% e tali dovevano rimanere nel 2014 secondo le previsioni pre-crisi (Anderson, 2007).

In altri modi, la *insider outsider theory* sostiene che la lenta ma incessante erosione dei sistemi di protezione sociale del lavoro (*Employment Protection Legislation*, d'ora in poi EPL), come prodotto congiunto di mutamenti strutturali (terziarizzazione dell'occupazione, deindustrializzazione, più elevati livelli di istruzione, ingresso di massa delle donne nel mondo del lavoro) e di riforme politiche neoliberiste, abbia dato luogo a una crescente *dualization* tra chi sta dentro e chi sta fuori l'EPL, fino a configurarsi come un *social divide* (Emmenegger et al. 2012, Rueda 2005 e 2007). Secondo Rueda et al. (2015, 91) tale divisione riflette sostanzialmente the «*unemployment vulnerability of different actors in the labor market*».

Anche in questo caso, vi sono delle differenze tra i diversi regimi di welfare per peso e per composizione degli outsider, in cui prevalgono gene-

ralmente donne e giovani (Häusermann e Schwander 2012, p. 34-5). Nei regimi liberali gli outsider sono maggiormente incidenti (52,7% delle forze di lavoro) e sono più spesso lavoratori con basse qualifiche. Nei regimi continentali incidono per il 43% della forza lavoro con una più spiccata connotazione di genere. Infine, nel *welfare regime* scandinavo e in quello sud-europeo, gli outsider sono il 40% delle forze di lavoro (soprattutto donne e, nel caso sud-europeo, giovani), interrogando per altro sul significato di questa similitudine alla luce delle caratteristiche dei due regimi molto diverse tra loro quanto a livelli occupazionali e quantità e qualità della promozione e protezione sociale.

Entrambe queste teorie descrivono processi che ritornano, in una più ampia prospettiva analitica, anche in Bagnasco (2016). Secondo questo autore, il passaggio dal “capitalismo organizzato” al “capitalismo deregolato” comporta mutamenti nella stratificazione sociale con l’avanzata di correnti di polarizzazione in luogo del ceto medio che la crisi ha reso vieppiù evidenti: «La crisi ha fatto emergere la necessità di ridefinire la mappa dello spazio nel mezzo [e ha] generato una nuova prospettiva complessiva con l’idea che sia in corso un processo di polarizzazione sociale» (ivi, p. 116).

Simili sul piano delle risultanze sociali, la *insider outsider theory* e la *hourglass economy* hanno implicazioni politiche differenti. Da un alto, la prima sostiene in principio una posizione critica sul piano economico nei confronti dell’EPL perché accresce i costi di sostituzione della forza lavoro occupata (*Labour Turnover Cost*), inibendo il ricambio, producendo disoccupazione involontaria e dando vita a varie forme e gradi di dualizzazione del mercato del lavoro (Lindbeck e Snower 1984 e 2002⁶). Su questo principio si è sovrapposta una chiave di lettura politica che enfatizza il ruolo dei

⁶ Secondo gli autori, la distinzione tra insider e outsider può essere fatta lungo una varietà di giustapposizioni: «*employed versus unemployed workers, people with “good jobs” versus “bad jobs” (viz., formal versus informal sector jobs), employees with high versus low seniority, unionized versus non-unionized workers, employees who have significant firm-specific skills and those who do not, workers on permanent contracts and those on temporary (fixed-term) ones, those who have a voice in the wage bargaining process and those who do not, the short-term unemployed versus the long-term unemployed, those entitled to state benefits and those who are not, and so on*» (Lindbeck and Snower 2002, 3-4).

processi decisionali e le diverse preferenze degli insider e degli outsider nei confronti dell'EPL, in questo trascurando secondo alcuni l'eterogeneità esistente all'interno delle due categorie (Guillaud e Marx, 2013), e vede nel *social divide* la formazione di nuovi dualismi istituzionali oltre la questione empirica della misurazione delle disuguaglianze a livello individuale. «*Dualization describes the widening, deepening or creation of new institutional dualism (output). Whether political change leads to new inequalities (outcome) is an empirical question, which has to be addressed separately. In general, we expect dualization processes to lead to greater divide ..., but we acknowledge that dualization without increasing divides is possible if outsider policies are generous*» (Emmenegger et al., 2012, p. 12).

Dall'altro lato, la *hourglass economy* sostiene invece una posizione critica sul piano sociologico nei confronti delle conseguenze sociali del nuovo (dis-)ordine capitalistico globale, con i suoi impatti in termini di deindustrializzazione, di dumping sociale, di deregolamentazione del mercato del lavoro e di *retrenchement* del welfare state, polarizzando disuguaglianze professionali e di reddito senza fornire una risposta soddisfacente ai bisogni di sicurezza e coesione sociale (Castel, 2003).

Nel mettere a confronto queste due teorie è stato osservato che, nel periodo 1995-2007, mentre le occupazioni meglio retribuite sono cresciute nella maggior parte dei casi sia in termini assoluti che relativi a conferma della *upskilling thesis*, la diversità tra i vari Paesi europei concerne soprattutto le occupazioni a media e bassa remunerazione che sono cresciute in alcuni Paesi ma non in tutti. Proprio in ragione di tali diversi andamenti si sostiene che la «*job polarization seemed to be associated with a process of deregulation of employment contracts that has taken place in some countries of the core of Europe in the last 15 years*» (Fernández-Macías 2015).

Assumendo tutto questo discorso sulla stratificazione sociale del mercato del lavoro post-industriale come chiave di lettura analitica del caso italiano dentro la crisi, il fine principale del presente lavoro è quello di offrire una descrizione del mercato del lavoro in chiave dualistica, fornendo una qualche risposta in merito a una serie di interrogativi riguardanti in particolare le forze di lavoro identificabili come outsider del mercato del lavoro in Italia. Chi sono gli outsider? Quanti sono? Cosa fanno? Quanto guadagnano?

Non si tratta di domande di poco conto, tanto alla luce dell'importanza che il salario ha nella determinazione del reddito familiare nelle economie avanzate (ILO 2015), quanto per il possibile ridefinirsi dei termini della coesione sociale. Paci (1996, pp.743 e ss.), per esempio, già da tempo ha intravisto la formazione di un "nuovo proletariato post-industriale" legato al-

lo sviluppo del terziario povero, mentre più recentemente Standing (2012) si è riferito al precariato definendolo come “la nuova classe esplosiva”. Interrogativi e inquietudini non meno rilevanti anche rispetto alla crescente enfasi posta dall’ILO sul *Decent Work*, a partire dalla fine del secolo scorso (Ghai 2003, ILO 2012), ma anche speranze per un possibile «ri-inizio della cittadinanza» al di là della crisi (Balibar 2012).

Il *Jobs Act* è appena partito portandosi dietro un dibattito ferrato sugli scenari che apre, con l’ambizione di essere uno spartiacque tra un prima e un dopo nel sistema di regolazione sociale del lavoro, il cui obiettivo dichiarato è di rendere la vita degli outsider meno precaria.

Le disuguaglianze e la stratificazione sociale sono un problema complesso, non riconducibili soltanto alla carriera lavorativa di un individuo, ma a tante altre dimensioni, come il genere, l’età, la composizione e carichi familiari rispetto al reddito disponibile, il territorio, i servizi sociali, ecc. (Fadda 2015). In questo senso, il *social divide* tra insider e outsider, può costituire un valido strumento analitico dei fenomeni legati alla polarizzazione sociale (Pratschke e Morlicchio 2012)⁷, che intende superare la rigida dicotomizzazione proponendo un continuum tra i poli precarietà/stabilità lavorativa e che permette, nello stesso tempo, di allargare la prospettiva al tema più ampio delle disuguaglianze in termini di possibilità o meno della protezione dall’insicurezza e dal rischio sociale (Beck 1986).

⁷Su un piano ancora più generale e globale, di tendenze alla segmentazione/polarizzazione/dualizzazione sociale se ne discute soprattutto a proposito dei paesi emergenti, come nel caso indiano – uno dei Brics, il gruppo di punta dei Paesi emergenti (Brasile, Russia, India, Cina e Sud Africa) – dove pure si assiste, secondo alcuni autori, ad una separazione tra “società civile” (chi sta dentro la cittadinanza) e “società politica” (la moltitudine che ne sta al di fuori, o la vive a sprazzi, in modo sporadico, casuale) (Chatterjee 2006). Naturalmente, la distinzione tra “società civile e “società politica” in questi termini è distante dalle caratteristiche dei mercati del lavoro “occidentali”, tenendo conto che il settore informale del lavoro (*unorganized sector*) conta in India per oltre il 90% della forza lavoro: un contesto assolutamente incomparabile. Ma il concetto di “società politica” ci interroga sull’ampiezza e sulla cronicità di fenomeni in crescita anche dentro i nostri sistemi sociali di welfare, dove si vede «l’emergere di una linea sempre più netta di frattura tra chi partecipa ai sistemi di solidarietà sociale e chi invece ne resta ai margini» (Ranci 2013, p. 196).

Come ha osservato Bagnasco (2016, p. 119) «la polarizzazione mostra nuovi problemi sociali, segnala cambiamenti importanti nella stratificazione sociale in corso nel capitalismo postindustriale ... è emerso un nuovo punto di osservazione ... chi insiste sulla polarizzazione cerca dati e argomenti e argomenti per superare la disomogeneità prodotta nella società dalla differenziazione».

2. Insider e outsider: un quadro analitico

La mappa concettuale (figura 1) illustra in dettaglio il percorso metodologico eseguito applicando le categorie insider e outsider all'analisi del mercato del lavoro italiano. Per questo, gli occupati sono stati distinti in base al KILM 3 (*Key Indicators of Labour Market: Status in employment*) della classificazione adottata dall'ILO e ripresa dall'Istat nella *Rilevazione continua sulle forze di lavoro* (d'ora in poi Rcfl).

Quest'ultima costituisce, come è noto, la principale fonte statistica sul mercato del lavoro italiano: da essa derivano le stime ufficiali degli occupati, delle persone in cerca di lavoro, nonché le altre componenti dell'offerta di lavoro⁸. L'individuazione delle categorie riportate nella mappa concettuale ha permesso la operazionalizzazione della nuova variabile nominale "ins/out", le cui modalità sono state individuate sulla base dei riferimenti teorici e metodologici sviluppati nel corso della ricerca.

Il Kilm 3 distingue sei posizioni occupazionali: 1. lavoratore dipendente (*employee*); 2. imprenditore o libero professionista (*employer or self-employed*); 3. lavoratore in proprio (*own account worker*); 4. socio di cooperativa (*member of producers' cooperatives*); 5. coadiuvante familiare (*contributing family worker*); 6. lavoratore non classificabile (*workers not clas-*

⁸ Le informazioni vengono raccolte dall'Istat intervistando ogni trimestre un campione di 77 mila famiglie, pari a 175 mila individui residenti in Italia, anche se temporaneamente all'estero. L'attuale rilevazione campionaria è continua in quanto le informazioni sono raccolte in tutte le settimane dell'anno e non più in una singola settimana per trimestre (Istat, 2006).

sifiable by status)⁹. Tale classificazione è stata disaggregata e ricomposta nell'approccio dualistico del mercato del lavoro, incrociando variabili occupazionali, socio-demografiche e professionali. Inoltre, a fini valutativi della qualità del lavoro, si è fatto ricorso al *low pay rate* come indicatore di *decent work* tramite il quale si individuano i lavoratori con basse paga con soglia al 66% del salario orario mediano (ILO 2012). Questi ultimi sono di solito considerati lavoratori poveri (*working poor*), correndo il rischio di sovrapporre due categorie non immediatamente corrispondenti. I part-time volontari, ad esempio, possono essere considerati lavoratori poveri solo nel senso ristretto del salario che percepiscono ma non degli effetti sociali più generali in termini di povertà. Nello stesso tempo, salari superiori alla soglia individuata dall'ILO potrebbero non tutelare dal rischio di povertà famiglie monoreddito con minori e/o altri familiari a carico e ciò nonostante le garanzie di un'occupazione stabile a tempo indeterminato full-time.

Il punto di partenza del percorso analitico è consistito nel riprendere l'approccio contrattualistico del lavoro della *insider outsider theory*, per cui la distinzione tra gli uni e gli altri si definisce in prima battuta in rapporto all'EPL: tutti gli individui che non hanno un'occupazione stabile a più forte grado di tutela sono considerati outsider del mercato del lavoro (Häusermann e Schwander 2012, pp. 28 e ss.). Allo stesso fine, si è fatto ricorso alla definizione di *vulnerable employment* (ILO, 2009) per includere nella classificazione il lavoro autonomo, le cui svariate forme sfuggono all'analisi della *dualization* paradigmatica soprattutto della segmentazione istituzionale nell'ambito del lavoro dipendente.

Nello sviluppo metodologico del lavoro è altresì riemersa la problematica degli inattivi disponibili a lavorare (i cosiddetti "scoraggiati"), spesso trascurati nelle analisi delle forze di lavoro. Da più parti e da più tempo si avverte un certo senso di insoddisfazione nei confronti delle analisi del mercato del lavoro e della disoccupazione offerte dalla metodologia affermata a livello internazionale ed europeo nella prima metà degli anni No-

⁹ Per ulteriori dettagli, si rinvia al sito dell'ILO dedicato all'argomento: <http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/research-and-databases/kilm/lang--en/index.htm>

vanta e acquisita in via definitiva in Italia nel 2004 dopo un interregno tra la vecchia Rilevazione trimestrale delle forze di lavoro e la nuova Rcfl. Nello specifico caso italiano, tali limiti metodologici inducono ad allargare il campo di osservazione oltre le forze di lavoro in senso stretto (occupati + disoccupati), comprendendo nel discorso anche quelle cosiddette “potenziali” ritornate al centro dell’attenzione dall’inizio del decennio come indicatore complementare della disoccupazione accanto a quello tradizionale (Eurostat, 2011).

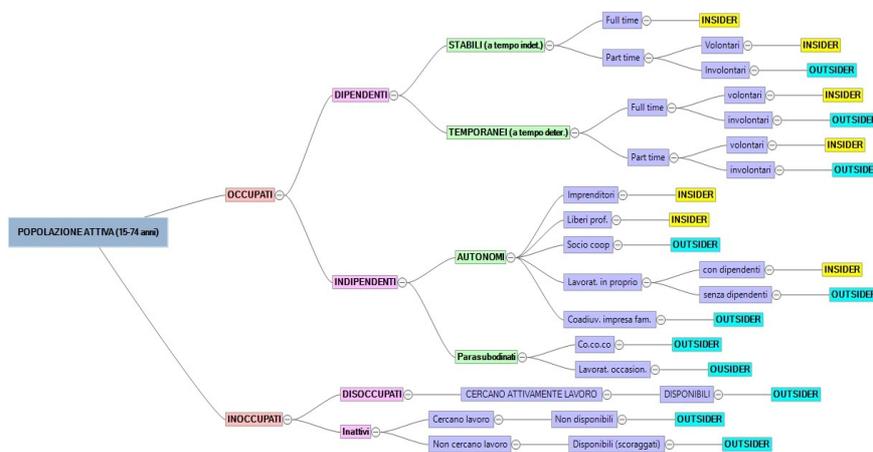
Il passo successivo è consistito nella ricostruzione delle categorie insider e outsider dalla matrice dei microdati Rcfl, mettendo a confronto il II trimestre 2009 con quello del 2014¹⁰. Si tratta di una indagine sugli stock e non sui flussi, che se da un lato sacrifica l’elemento “soggettivo” dei passaggi individuali da una condizione professionale a un’altra¹¹, dall’altro lato intende offrire alla discussione un’ipotesi di lettura del mercato del lavoro e delle sue più recenti trasformazioni per effetto della crisi. Per la natura stessa dei microdati Rcfl, nella ricerca qui presentata si sono considerate le sole posizioni individuali che non permettono una precisa corrispondenza tra le posizioni stesse, la composizione familiare e le relative condizioni economiche.

¹⁰ La scelta del periodo iniziale dipende dalla serie storica dei microdati Rcfl disponibile on-line, che parte dal 2009, quella finale del 2014 perché segna il possibile punto di svolta della crisi. La scelta del II trimestre, o primo semestre, segue anche i suggerimenti dell’Istituto centrale, come momento più significativo della Rcfl, per altro coincidente con un punto di svolta anche politico del Paese, con la nascita del governo Renzi.

¹¹ L’analisi longitudinale è stata sviluppata da Carmignani (2009) con riferimento al triennio 2004-06.

In generale, lo scopo è stato quindi quello di valutare il grado di partecipazione al mercato del lavoro della popolazione in età attiva (15 anni e oltre). Nel questionario Istat, sono state prese in considerazione le variabili relative all'attività lavorativa svolta a titolo principale. Sulla base delle categorie della mappa concettuale illustrata nella figura 1, si è proceduto poi agli incroci tra le variabili del questionario secondo due dimensioni: condizione lavorativa e condizione professionale. Da questi incroci è stata costruita la nuova variabile "ins/out" e la relativa classificazione in chiave dualistica del mercato del lavoro italiano, riportata nell'appendice 1, di seguito analizzata nelle sue varie categorie.

Fig. 1 - Insider e outsider nel mercato del lavoro italiano: mappa concettuale



3. I lavoratori dipendenti

Nel ricostruire il quadro generale rappresentato nella figura precedente, si sono seguite per un certo tratto e con particolare riferimento al comparto del lavoro dipendente, le indicazioni fornite al riguardo da David Rueda (2005, 2007), uno dei fautori della *insider outsider theory* e sostenitore della "terza via" blairiana, interessato in particolare ai risvolti della politica socialdemocratica di fronte alla sfida tra la difesa degli insider e dell'EPL,

da un lato, e «*the provision of equality and security to the most vulnerable sectors of the labor market*» dall'altro (Rueda, 2005, p. 71). Secondo questo autore, oltre ai lavoratori dipendenti stabili, gli insider comprendono anche i lavoratori dipendenti con contratti temporanei o part-time su base volontaria, cioè coloro i quali non desiderano lavorare a tempo pieno o in un posto fisso. I temporanei o i part-time involontari, che desidererebbero invece lavorare di più rispetto all'orario di lavoro svolto o che desidererebbero non avere contratti temporanei, rientrano diversamente nella categoria degli outsider insieme ai disoccupati. I part-time involontari sono anche detti sottoccupati¹².

Sulla scorta di queste prime indicazioni, si è proceduto alla distinzione del lavoro dipendente (il 75% dell'occupazione totale al II trimestre 2014, circa 17 milioni su complessivi 22,5) nelle categorie del lavoro stabile, temporaneo e a tempo parziale e alla separazione di questi ultimi in temporanei e/o part-time volontari e involontari: tutte statistiche per altro note ma che si è reso inevitabile ricostruire per avere una base statistica di riferimento il più possibile omogenea per essere classificabile (tabella 1).

Come si vede, e come può essere comprensibile, la crisi si è risolta in un aumento dell'occupazione dipendente classificata come outsider, segnando un aumento del 23,4% a fronte di un sensibile declino dell'occupazione considerata come insider (-8,3%).

L'Eurostat (database online) segnala d'altra parte che l'Italia occupa il secondo posto nell'UE28 per incidenza della sottoccupazione, misurata dal rapporto percentuale tra part-time involontario e part-time complessivo (64,1% che risulta invero sottostimata se comparata al medesimo indicatore ricavabile dalla tabella 1: 74,6%), un primato che trova solo un paradossale conforto nel più basso indice di lavoratori part-time sul totale dei lavoratori alle dipendenze (19,4%); l'esatto contrario del caso olandese dove oltre la metà dei lavoratori dipendenti sono part-time (52,2%), ma involontari o sottoccupati in misura assai più limitata (10,6%). In quest'ultimo caso, che

¹² Secondo la definizione dell'ILO (1999), oltre ai part-time che vorrebbero lavorare più ore, la sottoccupazione comprende anche i lavoratori che hanno lavorato meno ore durante il periodo di riferimento dei dati.

sembra evocare un *leitmotiv* degli anni '90 del secolo scorso (“lavorare meno, lavorare tutti”), il paradosso potrebbe anche spiegarsi con la diffusione del lavoro sommerso (Eurobarometro, 2014¹³). Come non lo spiega, invece, nel caso italiano dove il maggior peso della sottoccupazione risente probabilmente anche di un welfare meno capace di contrastare l’insicurezza sociale.

Tab. 1 - Lavoratori dipendenti insider e outsider (2009 e 2014)

	2009	2014	var. %	Comp. % 2014
INSIDER				
Lavoratori stabili indeterminati full time	12.883.955	11.880.031	-7,8	70,9
Lavoratori temporanei full time volontari	81.213	52.072	-35,9	0,3
Lavoratori temporanei part time volontari	56.262	25.067	-55,4	0,1
Lavoratori part time indeter. volontari	877.173	792.220	-9,7	4,7
<i>Totale</i>	<i>13.898.603</i>	<i>12.749.390</i>	<i>-8,3</i>	<i>76,0</i>
OUTSIDER				
Lavoratori temporanei full time involontari	1.609.109	1.602.291	-0,4	9,6
Lavoratori temporanei part time involontari	453.964	667.260	47,0	4,0
Lavoratori part time stabili involontari	1.182.494	1.734.020	46,6	10,4
<i>Totale</i>	<i>3.245.567</i>	<i>4.003.571</i>	<i>23,4</i>	<i>24,0</i>
<i>Totale</i>	<i>17.144.170</i>	<i>16.752.961</i>	<i>-2,3</i>	<i>100</i>

Fonte: elaborazione su dati RcfI al II trim. 2009 e 2014.

L’andamento e il senso di questi dati meriterebbe di essere approfondito sul piano comparativo, tenuto conto della crescente importanza del part-time e del relativo fenomeno della sottoccupazione. È una semplice coincidenza, o uno specifico segnale di peculiarità di un *welfare system* o *regime*,

¹³ L’Eurobarometro considera come lavoro sommerso tutti i lavori non dichiarati, ad esclusione delle attività illegali. Secondo tale organismo, la cui indagine sul sommerso è condotta con metodi diretti, ricavando dalle interviste *face-to-face* informazioni di carattere universale tramite procedure statistiche di stima dei dati, nel 2013 il 29% degli olandesi ha acquistato beni o servizi non dichiarati, mentre in Italia la percentuale scende al 12%. Nel caso italiano la percentuale di non risposte è più elevata, riducendo l’affidabilità del dato. Inoltre, i metodi diretti vengono spesso criticati perché sottostimano il fenomeno, al contrario di quelli indiretti (basati sull’uso del contante, sui consumi di energia, sulla contabilità nazionale) che invece tendono a sovrastimarli (Chiellino, 2014).

il fatto che la sottoccupazione sia largamente diffusa soprattutto nei Paesi sud ed est europei a più bassi livelli occupazionali¹⁴?

Intanto, anche se i lavoratori dipendenti outsider godono delle garanzie di sicurezza sociale riconosciute in generale dalla legislazione in materia di lavoro (Ricolfi e Cima, 2015), la *insider outsider theory* sottolinea come anche il Welfare possa essere elemento di dualizzazione dei diritti sociali in quanto gli outsider affrontano due tipi di rinunce: la prima relativa alla disponibilità di un maggior reddito da lavoro nel presente; la seconda relativa alla minore disponibilità di reddito futuro in quanto trattamento pensionistico.

L'involontarietà è altrettanto se non più diffusa tra i lavoratori temporanei, dove la condizione di outsider sta nell'incertezza della continuità del lavoro. In proposito, l'ultimo Rapporto ministeriale sulle comunicazioni obbligatorie segnala «un calo significativo del numero di trasformazioni dei rapporti di lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato che passa da 402 mila del 2012 a poco più di 271 mila nel 2014, con una flessione su base annua del 19,5% nel corso del 2013 e del 16,2% nel 2014» (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2015, p. 44).

Proprio sulla disciplina dei contratti a tempo determinato, il governo in carica ha realizzato il suo primo intervento di riforma in materia di politiche del lavoro (D.L. 34/2014, convertito con modifiche nella legge 78/2014). Con questo intervento, il governo ha liberalizzato la possibilità per un'azienda di ricorrere al tempo determinato, sia stabilendo per tutti i casi la "acausalità" del contratto di lavoro – per cui non vi è più l'obbligo di specificare le ragioni tecniche, organizzative o produttive che hanno determinato l'instaurarsi di un rapporto temporaneo in luogo di uno a tempo indeterminato¹⁵ – sia estendendo il numero di proroghe del contratto stesso da una a cinque volte nell'arco dei 36 mesi di durata massima di siffatto rap-

¹⁴ Secondo l'Eurostat, la Grecia conta circa il 70% di lavoratori part-time involontari, precedendo l'Italia, la Spagna (63,4%) e Cipro (61,9%), mentre al di sotto del 50% si colloca il Portogallo (40,4%, all'ottavo posto). Tra i paesi UE dell'est la sottoccupazione è soprattutto alta in Bulgaria (61,9%) e a seguire in Romania (48,5%).

¹⁵ La legge 92/2012 prevedeva la "acausalità" soltanto nell'ipotesi di avvio di un rapporto di lavoro temporaneo non superiore ai 12 mesi, la cui proroga era soggetta invece al cosiddetto "causalone".

porto di lavoro. In sostituzione della causale del contratto, la normativa ha stabilito il limite generale del 20% di contratti temporanei attivabili *in via diretta* rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato presenti nell'organico di un'azienda all'inizio di ciascun anno, anche se si tratta di un limite mobile a seconda dei diversi contratti collettivi di categoria. Ma tale limite quantitativo, come anche quello relativo alla durata massima del contratto, non si applicano ai contratti temporanei attivati *per via indiretta*, vale a dire attraverso il ricorso al lavoro in somministrazione dove vale in principio il contratto di lavoro sottoscritto tra il somministratore (ovvero l'agenzia di lavoro) e il lavoratore (AA.VV., 2014).

I 3/4 circa dei lavoratori dipendenti temporanei hanno un contratto di durata non superiore ai 12 mesi (74,9%), in aumento rispetto al primo semestre 2009 (71,5%), mentre l'incidenza complessiva dei contratti a termine sul totale dei lavoratori dipendenti a tempo indeterminato è inferiore alla soglia massima 'indicativa' stabilita dal decreto (14% al primo semestre 2014, simile al valore medio UE28 alla stessa data).

4. I lavoratori autonomi

Fin qui l'apporto della *insider outsider theory*. Quest'ultima, come si è anzidetto, è applicabile soprattutto al lavoro dipendente, ma non si addice all'analisi del lavoro indipendente (il restante 25% dell'occupazione). Tant'è che Rueda (2005, p. 63) prende in blocco questa categoria e la isola negli "Upscale", definendoli come «*those individuals who are self-employed (professionals, owners of shops, business owners, and managers) as well as employed managers*»¹⁶.

¹⁶ Secondo l'autore, upscale e outsider sarebbero accomunati dall'essere poco favorevoli nei confronti dell'EPL, a differenza degli insider; i primi anche alle politiche attive del lavoro, difese viceversa dai secondi. Più recentemente, Emmenegger (2009, p. 141) ha criticato queste conclusioni di Rueda, osservando che vi sono «*numerous reasons why labour market insiders and outsiders share similar interests with regard to job security regulations [...] As a consequence, labour market outsiders can be expected to be as supportive of job security*

Viceversa, anche il lavoro indipendente, che continua a essere una quota comparativamente significativa dell'occupazione italiana, non costituisce un gruppo omogeneo, molto più di quello dipendente. I rapporti di lavoro in quest'area sconfinano dal lavoro dipendente stesso, al parasubordinato, alla prestazione occasionale fino al lavoro accessorio (voucher), passando per le attività imprenditoriali e libero-professionali e i lavoratori in proprio. Un universo lavorativo vasto che attraversa per intero la scala delle qualificazioni professionali della Rcfl. Per superare questa difficoltà metodologica, smontare e rimontare questo universo del mercato del lavoro e inserirlo più fondatamente nella classificazione insider/outsider, si è fatto riferimento al concetto di *vulnerable employment* definito dall'ILO (2009) come l'insieme dei lavoratori in proprio e dei coadiuvanti familiari.

4.1 I lavoratori in proprio

Concepito soprattutto in ragione dei mercati del lavoro dei Paesi emergenti o in via di sviluppo, dove i lavoratori autonomi (i self-employed) sono la parte più consistente delle forze di lavoro, diverse ricerche su casi nazionali e confronti internazionali hanno investigato l'occupazione vulnerabile anche nelle economie avanzate (Herman 2014, Law Commission of Ontario 2012, Vandaele e Leschke 2010). La ricerca della Herman sui lavoratori poveri nell'UE – intesi come la quota di lavoratori che ha un reddito disponibile equivalente inferiore al 60% del valore mediano nazionale – mostra, ad esempio, che «*vulnerable employment (expressed by the share of own-account workers and contributing family workers, in total employment, and employment in agriculture) and precarious employment (involuntary part-time and temporary work) represent important factors behind the high level of working poverty from EU countries in period analysed*» (Herman, 2014, p. 433-34).

regulations and of Social Democratic parties as labour market insiders [...] Labour market outsiders were found to be a rather heterogeneous group».

Una distinzione che viene fatta generalmente riguardo ai lavoratori in proprio, il 60% di tutto il lavoro indipendente italiano (3,3 milioni, circa il 15% di tutti gli occupati), è quella tra lavoratori con e senza dipendenti, rispettivamente 1/3 e 2/3 del totale. Dietro questa distinzione, si ravvisa una diversa vulnerabilità occupazionale, come fa anche l'ISFOL (2013, p. 70) che considera i lavoratori in proprio con dipendenti «attività più strutturate».

Entrambe le subcategorie hanno registrato una flessione tra il 2007 e il 2011, proseguita negli anni successivi, ma a ragione della maggiore vulnerabilità della seconda rispetto alla prima si rileva che «le attività più strutturate hanno tenuto nettamente meglio (-1,7%) rispetto ai lavoratori in proprio senza dipendenti (-6,5%) che, al contrario, hanno registrato un drastico ridimensionamento» (ibidem). Pertanto, è sembrato ragionevole e fondato sul piano empirico separare questo insieme e collocarlo diversamente nel quadro della nostra classificazione insider-outsider.

Tab. 2 - Lavoratori in proprio con e senza dipendenti (2009 e 2014)

	2009	2014	var. %	comp. % 2014
INSIDER				
Lavoratore in proprio con dipendenti	1.154.997	1.062.641	-8,0	32,6
OUTSIDER				
Lavoratore in proprio senza dipendenti	2.473.309	2.198.539	-11,1	67,4
<i>Totale</i>	<i>3.628.306</i>	<i>3.261.180</i>	<i>-10,1</i>	<i>100</i>

Fonte: elaborazione su dati Rcfl al II trim. 2009 e 2014.

I lavoratori in proprio senza dipendenti coprono uno spazio del mercato del lavoro italiano più ampio rispetto al contesto europeo. «L'Italia è prima in Europa – scrive il Censis (2014) – per numero di giovani “own account workers”, ovvero lavoratori in proprio e senza dipendenti: 1,3 milioni sotto i 40 anni nel 2013, circa il 15% degli occupati di questa fascia di età, il doppio della media dell'area dell'euro (7,5%)». Così, se è verosimile ipotizzare una relazione inversamente proporzionale tra l'ampiezza di questa categoria e la domanda di lavoro, per cui minori opportunità occupazionali determinano un aumento della prima (Herman 2014), la relativa maggiore ampiezza e vulnerabilità di questo segmento del mercato del lavoro segnala una difficoltà del sistema Paese a generare adeguati livelli occupazionali, o comunque a provvedere più robuste politiche di sostegno all'(auto-) imprenditorialità.

4.2 Coadiuvanti familiari e soci di cooperativa

Per quanto concerne i coadiuvanti familiari e i soci di cooperativa, un insieme di circa 565 mila lavoratori nel 2014 (il 2,5% degli occupati), l'incrocio di alcune variabili relative alla posizione professionale, al tipo di contratto e ai livelli retributivi netti mensili ha messo in evidenza un'articolazione interna che si confonde nel dato complessivo delle rispettive categorie. Circa un terzo risulta essere un lavoratore alle dipendenze, prevalentemente con un contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato.

Tab. 3 - Posizione nella professione per coadiuvanti familiari e soci di cooperativa

	Coadiuvanti familiari		Soci di cooperativa		Totale posizioni	
	valori assoluti	var. % 2009	valori assoluti	var. % 2009	valori assoluti	var. % 2009
OUTSIDER						
Lavoratori dipendenti stabili	35.339	-20,0	73.341	-17,8	108.680	19,2
Lavoratori dip. temporanei e/o part-time	10.813	-11,1	56.295	31,3	67.108	11,9
Collaboratori	0	---	7.282	-17,3	7.282	1,3
Lavoratori autonomi	334.602	-11,7	47.287	37,1	381.889	67,6
<i>Totale</i>	<i>380.754</i>	<i>-12,5</i>	<i>184.205</i>	<i>5,0</i>	<i>564.959</i>	<i>100,0</i>

Fonte: elaborazione su dati Refl al II trim. 2014 e confronto con il 2009.

Insider sul piano della tipologia contrattuale, questi lavoratori si concentrano in maggioranza intorno ai livelli retributivi più bassi, ai confini dell'area *low pay*. Da questo punto di vista, sono i soci di cooperativa – una figura lavorativa in lieve aumento rispetto al 2009, soprattutto nella componente autonoma – ad apparire più vulnerabili e a rischio di povertà rispetto ai coadiuvanti familiari: il 58% dei primi ha un reddito da lavoro netto mensile pari o inferiore ai 1.000 euro a fronte del 41% dei secondi; in entrambi i casi, inoltre, un altro 13,5% non supera i 1.100 euro mensili. Per altro, è stato osservato che le condizioni di lavoro e del rapporto tra vita e lavoro dei lavoratori del privato sociale e quelli dei nuovi servizi esternalizzati per le imprese, comparti dove operano molte cooperative sociali, sono «impressionanti sia rispetto a elementari criteri di giustizia che di rispetto della dignità del lavoro» (Garibaldi, 2012, p. 162).

4.3 Lavoratori occasionali

Accanto a queste forme di maggiore vulnerabilità del mercato del lavoro, si colloca il cosiddetto “parasubordinato”, ovvero l'area lavorativa delle

collaborazioni continuative o occasionali. «Sono i lavori precari “per eccellenza”» si legge on-line nella pagina di presentazione del lavoro parasubordinato del Nidil-CGIL di Bergamo¹⁷. Sono anche quelli che dovrebbero sparire con il Jobs Act e con il contratto a tutele crescenti. Ciò riguarda soprattutto i collaboratori continuativi “puri”, quelli cioè «per i quali la collaborazione rappresenta lo “status” esclusivo e l’elemento fondante della condizione lavorativa» (Istat, 2005, p. 5), cioè quei lavoratori che non risultano essere iscritti ad altro schema previdenziale INPS oltre a quello della gestione separata dove sono convogliati gli oneri contributivi dei parasubordinati.

A partire dal primo gennaio 2016, ai sensi del D.lgs 81/2015, ai collaboratori continuativi con o senza progetto verrà applicata, salvo alcune eccezioni, la disciplina del nuovo contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (art. 2), mentre resta in vigore quella relativa al lavoro occasionale e, in particolare, alla prestazione accessoria (Capo VI, artt. 48÷50).

La tabella 4 illustra le variazioni intervenute durante gli anni di crisi presi in esame riguardo ai collaboratori, distinguendo tra collaboratori continuativi e collaboratori occasionali.

È bene ribadire in questa sede l’incomparabilità della Rcfl con la banca dati dell’Inps. La prima identifica soggetti “esclusivi”, la seconda posizioni contributive. Mentre l’Istat stima con cadenza trimestrale le collaborazioni svolte come attività principale, l’istituto previdenziale registra iscrizioni alla Gestione separata nel corso di un intero anno (1,3 milioni nel 2013 esclusi i professionisti e gli amministratori di società, contribuenti della gestione separata INPS, ma di cui l’ISTAT non tiene conto includendoli in altre categorie occupazionali). Così, se a distanza di un trimestre uno stesso soggetto transita dalla condizione di lavoratore in collaborazione a quella di disoccupato, l’Istat coglie di quel soggetto due momenti diversi che sfuggono alla rilevazione dell’INPS, per il quale quel soggetto resta come un collaboratore nei suoi archivi¹⁸.

¹⁷ <http://www.cgil.bergamo.it/NIDIL/index.php/lavoratori-parasubordinati>

¹⁸ Si è anche discusso anche sull’attendibilità delle due fonti messe a confronto. Secondo alcuni autori, il dato ISTAT sarebbe sottodimensionato (Bottarelli, 2002), per altri invece

Tab. 4 - Lavoratori in collaborazione continuativa o occasionale (2014)

	Mono-committenti		Pluri-committenti		Totale	
	valori assoluti	var. % 2009	valori assoluti	var. % 2009	valori assoluti	var. % 2009
OUTSIDER						
Collaboratori continuativi	217.402	-21,6	37.050	17,6	254.452	-17,6
Collaboratori occasionali	108.276	71,4	23.851	2,5	132.127	52,8
<i>Totale</i>	<i>325.678</i>	<i>-4,4</i>	<i>60.901</i>	<i>11,2</i>	<i>386.579</i>	<i>-2,2</i>

Fonte: elaborazione su dati Rcfl al II trim. 2014 e confronto con il 2009.

«Nel 1999 – scrive Reyneri (2005, p. 128) – oltre un terzo dei collaboratori sono pensionati o hanno un'altra occupazione e fanno il collaboratore come secondo lavoro e un quinto sono amministratori e sindaci di società. Escludendo iscrizioni non più attive, doppiolavoristi, pensionati e amministratori, nel 1999 da oltre un milione e 700 mila iscritti si arriva a stimare poco più di mezzo milione di collaboratori puri». Tanti erano ancora a metà del decennio successivo (Istat, 2005). Al primo semestre 2014 sfioravano le 400 mila unità, un quinto in meno, con un particolare: sono diminuite le collaborazioni coordinate e continuative (con o senza progetto), mentre sono aumentate le collaborazioni occasionali, cresciute soprattutto nel periodo 2009-14¹⁹.

Già in calo da più tempo, il lavoro in collaborazione continuativa è stato riformato prima con la legge 30/2003, nota come legge Biagi (convertita nel D.lgs 276/2003), poi con la legge 92/2012 (legge Fornero) al fine di definirne l'ambito di applicazione²⁰. Parimenti a questi provvedimenti intesi

sarebbe l'INPS a fornire una certa sovrastima del fenomeno (Mandrone, 2006) anche, ma non solo, a causa delle mancate cancellazioni delle posizioni non più attive.

¹⁹ Nel secondo trimestre del 2005, l'Istat contava 110 mila collaboratori occasionali, poco più di quelli registrati nel secondo trimestre del 2009.

²⁰ La legge Biagi si è posta l'obiettivo di definire i confini della collaborazione continuativa (del cosiddetto "co.co.co") sul versante del lavoro dipendente, con l'introduzione dell'aggancio della collaborazione a un progetto in difetto del quale il contratto di collaborazione coordinata e continuativa poteva convertirsi, con pronuncia giudiziale, in un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, salvo determinate eccezioni. La legge Fornero, invece, ha definito i confini sul versante del lavoro autonomo, intesa a stanare i "co.co.co"

in principio a fornire forme di tutela al lavoratore collaboratore, vi è stato un continuo adeguamento dei contributi fiscali (1/3 a carico del collaboratore e 2/3 del committente): si è passati dal 10% del 1996 – l’istituzione della gestione separata dell’Inps risale alla legge 355/1995, nota come riforma Dini delle pensioni – al 18% del 2005 al 30,72% del 2015. La legge Fornero prevedeva ritocchi per il 2016, 2017 e 2018 fino all’aliquota del 33,72% giungendo a una sostanziale equiparazione con gli oneri contributivi dei lavoratori dipendenti.

A fronte di questi crescenti oneri contributivi, secondo una stima di Galino (2014, p. 14) la pensione di un collaboratore continuativo con 30 annualità contributive piene non supererebbe i 330 euro mensili, considerando un tasso di sostituzione della pensione pari al 35-40% della retribuzione media mensile rilevata in 825 euro.

Più complessa è la lettura del dato riguardante le collaborazioni occasionali, che hanno registrato complessivamente il maggior incremento relativo (+52%): un dato da valutare anche alle luce di alcune stime riguardanti la dimensione del lavoro occasionale accessorio remunerato con i voucher, introdotto dalla legge Biagi e riformato dalla legge Fornero. In un inserto del più diffuso quotidiano economico nazionale (il Sole 24 Ore, “Impresa & Territori”, 28 luglio 2014, p. 5), rifacendo il conto delle perdite occupazionali nel biennio 2011-2013, citando una stima di Datagiovani su dati Inps, si evidenziava che «tra le tante spie rosse sulla cartina dell’occupazione giovanile, l’unico segnale positivo arriva dal lavoro accessorio: +142%», stimando in 210 mila nel 2013 il numero di lavoratori con voucher under 30. Solo due anni prima erano 86 mila. Più recenti informazioni indicano in un milione i prestatori di lavoro accessorio nel 2014, facendo schizzare il volume dei voucher venduti dai 480 mila del 2008 agli oltre 63 milioni del 2014, suscitando le preoccupazioni del Presi-

mascherati da (false) partite IVA con versamento dei contributi previdenziali a totale carico del collaboratore e zero welfare (niente ferie, maternità o malattia, tredicesima, buonuscita, eventuali indennità di disoccupazione, ecc.).

dente dell'Inps, Tito Boeri, che ha definito il lavoro accessorio «la nuova frontiera del precariato»²¹.

L'impennata del lavoro occasionale e di quello accessorio in particolare – che non compare nei microdati Istat²² – incuriosisce perché trascina con sé alcuni interessanti aspetti normativi.

Da questo punto di vista, con il lavoro occasionale accessorio pare di tuffarsi dentro un'area particolare del lavoro: il lavoro “nascosto”. Concepito anche come misura anti elusiva e pro-emersione del sommerso, l'istituto delle collaborazioni occasionali di tipo accessorio era in principio inteso come «opportunità di assistenza sociale rese a favore di famiglie ed enti senza fini di lucro da disoccupati di lungo periodo, altri soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non entrati ancora nel mercato del lavoro, ovvero in procinto di uscirne» (Legge 30/2003, art. 4, comma 1, lett. d). A seguito della riforma Fornero del 2012, i voucher lavoro sono stati estesi a tutte le categorie di lavoratori e a tutti i settori produttivi, compresi committenti pubblici ed enti locali, senza «alcuna esclusione, sia di tipo soggettivo che oggettivo – si legge nella Circolare Inps n. 49 del 29 marzo 2013 – [...] Può essere svolto per ogni tipo di attività e da qualsiasi soggetto (disoccupato, inoccupato, lavoratore autonomo o subordinato, full-time o part-time, pensionato, studente, percettore di prestazioni a sostegno del reddito), nei limiti del compenso economico previsto» (7.000 euro per prestatore d'opera nel corso di un anno civile con riferimento alla totalità dei committenti nel limite di 2 mila euro per singolo committente - D.lgs. 81/2015).

²¹http://www.repubblica.it/economia/2015/05/29/news/boeri_i_voucher_lavoro_la_nuova_frontiera_del_precariato_-115554918/.

²² La composizione per età dei prestatori di lavoro accessorio non coincide con quella ricavabile dalle stime Istat dei collaboratori occasionali, dalle quali gli under 30 risultano addirittura in diminuzione: erano il 29,4% di tutti i collaboratori occasionali nel II trim. 2009 e sono calati al 27,1% nel 2014. La distinzione tra queste due forme di lavoro occasionale è suggerita anche dall'Istat laddove precisa che «l'esigenza di affidabilità statistica delle stime ha dettato la scelta di non rilevare le nuove tipologie contrattuali, in attesa che queste raggiungano un adeguato livello di diffusione» (cfr. *I contenuti informativi della Rcfl*, disponibile on line).

Lavoro nascosto in questo senso significa che esso non modifica la condizione professionale di chi si trova a prestare lavoro accessorio: non potrebbe modificarlo certamente se il lavoratore accessorio fosse nel caso di specie un lavoratore dipendente o un pensionato; ma essendo il voucher esente da qualsiasi imposizione fiscale, esso non incide anche sullo stato di disoccupato o inattivo (art. 72, comma 3 D.lgs. 276/03). Da un lato, un lavoro non lavoro (fatta salva la copertura Inail) ininfluenza sul posizionamento delle forze di lavoro, dall'altro un'area occupazionale in espansione con funzioni integrative del reddito, ma nella quale alcune voci critiche vedono l'approssimarsi di «un regime del salario e dell'occupabilità che va ben oltre la specifica retribuzione che esso garantisce [...] Un bacino di lavoratori usa e getta per determinate mansioni che in passato venivano per lo più svolte dalle ore straordinarie: si lavora meno, ma si lavora tutti, attraverso la rotazione di un numero vastissimo di lavoratori-voucher» (Jconnessioni precarie, 2014).

È difficile presagire da un'impennata, anche se prepotente, del lavoro accessorio uno scenario di così grandi trasformazioni se non eventualmente nel lungo periodo. Tuttavia, le contraddizioni del lavoro accessorio, come ultima espressione fenomenica del lavoro in frantumi, non sono ininfluenti sul piano della regolazione politica della società post-salariale (Amendola, 2011).

Quando furono introdotti nel 2003, il valore nominale del voucher era di 7,50 euro corrispondenti a un "certo ammontare" di attività lavorativa concordato tra le parti. Oggi il valore è di 10 euro e, come stabilisce il novellato art. 72 del D.lgs. 267/03 per opera della riforma Fornero, si tratta di buoni-orari, numerati progressivamente e datati: al lavoratore spettano 7,50 euro a titolo di compenso per il suo lavoro, alla Gestione separata dell'Inps 1,30 euro a titolo di contribuzione previdenziale (del tutto o quasi ininfluenza sulla pensione futura), all'Inail 0,70 euro a titolo di assicurazione contro eventuali infortuni, i restanti 50 centesimi di euro a copertura dei costi del servizio.

Così, questo passaggio normativo sui voucher si presta a qualche riflessione riguardo a un altro tema attuale in materia di politiche del lavoro: il salario minimo. In primo luogo, perché avendo reso universale l'accesso al

lavoro accessorio, salvo limiti per i dipendenti pubblici, il valore del voucher diventa nei fatti – anche se non nelle intenzioni – un riferimento salariale orario generale con cui fare i conti²³. In secondo luogo, perché dal punto di vista comparativo un salario minimo lordo orario di 10 euro collocherebbe l'Italia al secondo posto in Europa, subito dopo gli 11,10 euro del Lussemburgo (Schulten, 2014), destando qualche perplessità sul senso e sugli effetti di una misura di questo genere nel contesto italiano, che dovrebbe essere corretta al ribasso per essere sostenibile e credibile²⁴. Ma in terzo luogo, alle ipotesi più accreditate, che indicano un salario minimo compreso tra i 6,5 e i 7 euro lordi l'ora (CNEL, 2014; Gruppo Tortuga, 2015), fa riscontro una stima del salario orario netto di 5,30 euro rilevato dai microdati ISTAT come soglia del *low poverty rate* con riferimento alle retribuzioni nette mensili. Si pone qui il problema della differenza lordo/netto come spazio per il trattamento fiscale e contributivo da praticare se l'obiettivo deve essere diretto ad assicurare la copertura più estesa possibile dell'area *working poor* e non a comprimere ulteriormente il livello generale dei salari anche attraverso la via dell'evasione dal lavoro regolare piuttosto che dell'emersione del lavoro irregolare²⁵.

²³ Vale qui la pena ricordare che il lavoro accessorio è il corrispettivo italiano dei “mini-jobs” tedeschi a favore dei quali la SPD ha imposto ai Cristiano democratici l'introduzione del salario minimo (pari a 8,50 euro lordi l'ora), entrato in vigore al principio dello scorso anno, per aderire alla “*Große Koalition*”. La situazione tedesca appare diversa rispetto a quella italiana: nel primo caso l'introduzione del salario minimo punta a risollevarlo il reddito dei *mini-jobber*, viceversa in Italia potrebbe avere avrebbe l'effetto opposto perché il valore del voucher appare più alto rispetto ad un eventuale salario minimo nazionale.

²⁴ Nei Paesi sudeuropei il salario minimo è pari a 3,91 euro in Spagna, a 3,35 euro in Grecia e a 2,91 euro in Portogallo.

²⁵ Secondo Schulten, in Europa esistono due diversi regimi di salario minimo: il regime universale e quello settoriale. «*Universal regimes are characterised by the setting of a general wage floor, usually at national level. In contrast, sectoral regimes do not have a general wage floor, but lay down minimum wages for specific branches or occupational groups*» (*ibidem*, p. 4). 21 dei 28 Paesi dell'UE hanno istituito un salario minimo nazionale, mentre nei Paesi scandinavi, in Austria, Cipro e Italia i salari minimi sono fissati a livello settoriale nel corso della negoziazione dei contratti collettivi.

4.4 Liberi professionisti e imprenditori

Se i parasubordinati sono i lavoratori precari per eccellenza, imprenditori e liberi professionisti sono l'eccellenza del lavoro autonomo. Sono quei lavoratori per i quali meglio si attagliano i criteri distintivi del lavoro indipendente propriamente detto, sia per la presenza di un capitale di rischio e di lavoratori alle dipendenze, soprattutto nel caso degli imprenditori, sia per il grado di autonomia organizzativa del proprio lavoro, delle possibilità di guadagno e di competenze tecnico-professionali qualificate, nel caso delle cosiddette arti liberali (avvocati, medici, ingegneri edili, commercialisti, ecc.), «per le quali esiste un albo professionale che disciplina gli accessi e le procedure di svolgimento della professione. È possibile rilevare la presenza di dipendenti, ma comunque in numero limitato» (Barbieri, 1999, p. 288)²⁶.

Tab. 5 - *Imprenditori e libero professionisti (2009 e 2014)*

	2009	2014	Var. %
INSIDER			
Imprenditori	262.539	229.861	-12,4
Libero professionisti, di cui:	1.160.242	1.250.833	7,8
- con dipendenti	193.270	210.421	8,9
- senza dipendenti, di cui:	966.972	1.040.412	7,6
- lavora per un cliente	286.663	228.731	-20,2
- lavora per più clienti	679.399	811.681	19,5
- non sa	910	--	--

Fonte: elaborazione su dati Rcfl al II trim. 2009 e 2014.

Insider per definizione, ma non immuni dalle oscillazioni economiche, imprenditori e libero professionisti hanno attraversato la crisi in modo diverso (tabella 5). Mentre il lavoro libero professionale ha continuato a mostrare, ma non per tutte le professioni, segni di vitalità sia occupazionale

²⁶ I liberi professionisti, si distinguono in 3 sottogruppi: quelli per il cui esercizio la legge prescrive l'iscrizione obbligatoria in albi o elenchi legati a specifiche professioni, come quelle giuridiche o sanitarie (l'80% dei casi nel 2009); quelle per il cui esercizio non è prevista alcuna iscrizione obbligatoria in albi o elenchi, pur essendo disciplinate dalla legge; quelle non regolamentate (Isfol 2013, p. 27).

(+7,8%) che gestionale (aumentano quelli che lavorano per più clienti, diminuiscono quasi parallelamente quelli che hanno un solo cliente), la categoria degli imprenditori risulta essere invece tra le più colpite in termini relativi (-12%²⁷): un declino segnato più frequentemente da scelte anche drammatiche. Nella “guerra dei numeri” tra istituti di ricerca sociale, a proposito del numero dei suicidi e tentativi di suicidio, disoccupati e imprenditori si collocano nell’ordine ai primi posti dei “suicidi per cause economiche”, in forte crescita dal 2008 (Simone 2014, Link Campus University 2014)²⁸.

Il dibattito su tali tipi di suicidio accessosi nel 2012 ha spiegato tale maggiore frequenza come effetto di una serie di fattori concomitanti: declino della domanda e del giro di affari; ritardi nei pagamenti da parte della Pubblica Amministrazione; onerosità della pressione fiscale e della tassazione. Anche a seguito della risonanza di questi fatti, il governo è intervenuto con alcuni provvedimenti tesi a sanare l’esposizione debitoria soprattutto «accumulata presso enti locali, province autonome e Regioni» – come si legge sulla pagina web del Ministero delle finanze dedicata all’argomento – e ad alleggerire il carico fiscale (taglio dell’IRAP)²⁹. Infi-

²⁷ Ma l’Isfol (2013) dà conto di un più vistoso -27% tra il 2007 e il 2011.

²⁸ Secondo i dati riportati da Simone (*ibidem*, p. 18), i suicidi per cause economiche «sono cresciuti ad un tasso di 10,2 suicidi l’anno prima della crisi finanziaria, ma dopo questo periodo la percentuale è salita a 53,9 suicidi l’anno, [stimando] un numero di 290 suicidi e tentati suicidi in eccesso imputabili alla grande recessione ... L’indice dei suicidi per 100 mila abitanti è più alto per i disoccupati (17,2) seguiti dagli imprenditori (10,0), dai lavoratori in proprio (5,5) e dai lavoratori dipendenti (4,5). Di poco più alto (4,8) è l’indice di rischio suicidario degli inattivi (pensionati, casalinghe, studenti, eccetera)». Anche i dati aggiornati a settembre 2014 del Link Campus University (documento on line) confermano la prevalenza di disoccupati, ma rilevano che «gli 82 suicidi tra le persone disoccupate, esattamente il doppio rispetto allo stesso periodo dello scorso anno, hanno modificato per la prima volta la triste graduatoria legata alla condizione lavorativa delle vittime, sino a oggi condotta dagli imprenditori (67 casi nei primi 9 mesi del 2014)».

²⁹ I provvedimenti riguardanti il pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni sono i decreti leggi 35 e 102 del 2013 (governo Monti) e il 66/2014 (governo Renzi), che hanno stanziato complessivamente 57 miliardi di Euro, di cui ne sono stati erogati 36,5, a

ne, per favorire l'occupazione e agganciare la ripresa possibile, la legge di stabilità 2015 ha previsto a favore dell'impresa la già ricordata decontribuzione degli oneri sociali per le assunzioni a tempo indeterminato, nella forma del contratto a tutele crescenti a partire dallo scorso mese di marzo.

5. Disoccupati e inattivi

Come anzidetto, la *insider-outsider theory* ricomprende tra gli outsider anche i disoccupati, completando lo spettro delle forze di lavoro così come definite dalle convenzioni internazionali (occupati + disoccupati).

Nel periodo II trimestre 2009-2014 (tab. 5), il numero dei disoccupati è quasi raddoppiato, da 1,8 a 3,2 milioni di persone: il quarto maggior aumento relativo nella graduatoria europea e un tasso di disoccupazione che dal 7,4% del primo semestre 2009 è salito al 12,6% del primo semestre 2014. Ora, se per assurdo, di punto in bianco, arrivassimo a eguagliare il tasso di occupazione medio dell'UE 15-74 anni (57,5% a fronte del 48,7% italiano, dati Eurostat on line), di punto in bianco ci ritroveremmo con un tasso di disoccupazione prossimo allo zero, perché a poco più di tanto ammonta lo scarto in valore assoluto tra i due indici.

Basterebbe questo miracolo per sostenere di aver risolto il problema? I limiti descrittivi della definizione classica delle forze di lavoro calzano bene con il caso italiano, come si evince dagli inattivi disponibili a lavorare che sono percentualmente più del doppio della media europea (l'8,9% della popolazione 15-74 anni contro il 4,3% UE28, dati Eurostat on line). Questo significa che oltre questi limiti esiste tutta un'area marginale del mercato del lavoro – quella delle forze di lavoro potenziali – che va probabilmente recuperata ai fini descrittivi del mercato del lavoro italiano.

La rilevazione delle forze di lavoro potenziali è stata riproposta dall'Eurostat a inizio decennio (Eurostat, 2011) con l'obiettivo di stabilire

fronte di un debito stimato in 91 miliardi dalla Banca d'Italia nel 2012, mentre nella legge di stabilità 2015 è stato previsto il taglio dell'IRAP per 6,5 miliardi sulla componente lavoro.

alcuni indicatori complementari al tasso di disoccupazione, poi ridefiniti come indicatori di disponibilità e/o propensione (*attachment*) al lavoro.

Di questi indicatori (tre in tutto), il primo riguarda la sottoccupazione di cui si è già dato conto; gli altri due riguardano le persone “disponibili a lavorare ma che non cercano lavoro” (vale a dire gli “scoraggiati”) e quelle che “cercano un lavoro pur non essendo immediatamente disponibili” a iniziare un lavoro entro due settimane. A maggiore distinzione tra i diversi gruppi di inattivi disponibili, l’Istat desume altresì le persone che “cercano lavoro non attivamente”, ovvero quelle persone che non hanno compiuto un’azione di ricerca di lavoro entro il termine delle quattro settimane precedenti la rilevazione delle forze di lavoro per essere considerato, così come stabilito dalle convenzioni internazionali, un disoccupato.

Come si vede dalla tabella 6, se si verificasse la nostra ipotesi, essa avrebbe probabilmente l’effetto di riportare “più attivamente” sul mercato del lavoro l’esercito delle forze di lavoro potenziali: una massa di persone più consistente di quella propriamente disoccupata, facendo di nuovo schizzare il tasso di disoccupazione al di sopra del 10%.

Tab. 6 - Disoccupati e inattivi disponibili a lavorare

	2009	2014	Variazione %
OUTSIDER			
Disoccupati	1.838.820	3.144.448	71,0
Inattivi disponibili a lavorare, di cui:	2.876.941	3.524.465	22,5
- Cercano non attivamente	1.281.384	1.745.898	36,3
- Cercano ma non disponibili immediatamente	325.412	290.643	-10,7
- Non cercano ma disponibili (scoraggiati)	1.270.145	1.487.924	17,1

Fonte: elaborazione su dati Rcfl al II trim. 2009 e 2014.

Sul piano politico, questa distinzione si presta a un duplice uso: uno di immagine e uno di sostanza. Mantenere distinte le due categorie di inoccupati è funzionale al primo obiettivo, facendo il gioco dell’establishment politico-mediatico che legge con preoccupazione il tasso di disoccupazione ma con altrettanta soddisfazione la sua più bassa incidenza rispetto a quella di altri partner, come ad esempio la Spagna dove il tasso di disoccupazione sfiora il 25% ma dove gli inattivi disponibili a lavorare sono quasi tre volte in meno di quelli italiani (il 4,7% della popolazione attiva, contro il 13,2% italiano nel 2014, dati Eurostat on line).

Considerare congiuntamente i due indicatori si presta invece al secondo obiettivo perché chiama in causa sul piano politico i vuoti istituzionali che, secondo Reyneri e Pintadi (2013), spiegano la consistenza delle forze di la-

voro potenziali italiane e risolvono il paradosso della similitudine dei tassi di occupazione tra Italia e Spagna. Le forze potenziali sarebbero così consistenti non perché sono scoraggiate, ma perché non sono incentivate a restare sul mercato del lavoro come avviene nel Paese iberico.

Disoccupazione e inattività disponibile a lavorare (circa 6,7 milioni di persone), ci dicono dunque di tante forze di lavoro, soprattutto nel Mezzogiorno, storicamente in ritardo e penalizzato, che sono relegate alla marginalità occupazionale e professionale tra sottoccupazione, sommerso ed economia illegale³⁰, con un inevitabile spreco di capitale umano costruito col sacrificio di tante famiglie alle quali resta demandata principalmente la sopravvivenza di molti giovani. Il deterioramento delle condizioni socio-economiche meridionali spiega anche altri fenomeni, come il perdurante declino delle nascite o la recente ripresa dell'emigrazione sia di tipo tradizionale, sia nelle nuove forme dell'emigrazione temporanea o del pendolarismo a lunga distanza (Pugliese, 2015).

6. Polarizzazione occupazionale e struttura delle disuguaglianze

Alla luce dei dati sinora illustrati ci si chiede se la condizione oggettiva dell'essere outsider costituisca una sorta di "trappola", definendo almeno in linea di principio la costituzione di una classe specifica. La risposta a questo interrogativo andrebbe individuata alla luce della relazione tra la condizione di *outsider*, come lavoratore dipendente atipico con scarse o inesistenti tutele EPL, e il grado di vulnerabilità economica e sociale dei lavoratori autonomi. In tal modo si configurerebbe un gradiente di *outsiderness*, in ragione del maggiore o minore rischio di insicurezza sociale determinato

³⁰ Come è noto, nel calcolo del PIL sono entrate a far parte anche alcune stime dell'economia illegale, come il mercato della droga e della prostituzione consentiti in alcuni Paesi ma non in tutti, pregiudicando confronti più precisi. La mancanza di coercizione, l'esistenza anzi di un mercato, di un comune accordo fra le parti, rende queste attività commensurabili ai fini rivalutativi della ricchezza, con molti dubbi e preoccupazioni per il significato di questo nuovo indicatore che, secondo alcune opinioni, potrebbe funzionare solo se tali attività fossero legali dappertutto (Esposito, 2014).

dalle specifiche condizioni di lavoro. In questo senso, se si prestasse attenzione solo alla condizione oggettiva, si perderebbe di vista il carattere sociale della condizione stessa. «*It is an empirical question whether outsidership continues to be a transitory phase in the life course of individuals, whether it affects it permanently, or whether we actually find different types of outsidership in contemporary societies*» (Emmenegger et al., 2012, p. 13). Oltretutto, essere un outsider non significa di per sé essere sempre in una posizione svantaggiata. A parità di condizioni di reddito e di opportunità di crescita professionale «*labor market segmentation must not necessarily become an actual social divide. In other words, atypical jobs can be “good jobs”*» (Häusermann e Schwander, 2012, p. 32). Proprio ai *good jobs* si è richiamato Gallino (2014, p. 34) – indicandoli per l’Italia in «pochi centinaia di migliaia di persone, su 5 milioni di precari per legge» – portando a distinguere tra una flessibilità “buona”, che accresce il valore dell’autonomia sul lavoro, e una flessibilità “cattiva”, che invece lo comprime e ne riduce in varia misura autonomia e gradi di copertura dell’EPL.

Nella successiva tabella 7 si riassume il lavoro analitico compiuto sulla matrice dei microdati Rcfl, a partire dalla elaborazione teorica e concettuale sin qui illustrata.

Tab. 7 - Insider e outsider nel mercato del lavoro italiano (2014, II trim.)

	valori assoluti	comp. %
INSIDER		
Lavoratori dipendenti stabili (indeterminati full-time)	11.880.031	40,8
Lavoratori dipendenti temporanei e/o part-time volontari	869.359	3,0
Lavoratori in proprio con dipendenti	1.062.641	3,6
Imprenditori e liberi professionisti	1.480.694	5,1
	<i>15.292.725</i>	<i>52,5</i>
OUTSIDER		
Lavoratori dipendenti temporanei e/o part-time involontari	4.003.571	13,8
Lavoratori in proprio senza dipendenti	2.198.539	7,6
Coadiuvanti familiari e soci di cooperative	564.959	1,9
Parasubordinati	386.579	1,3
Disoccupati e inattivi disponibili a lavorare	6.668.913	22,9
	<i>13.822.561</i>	<i>47,5</i>
TOTALE	<i>29.115.286</i>	<i>100,0</i>

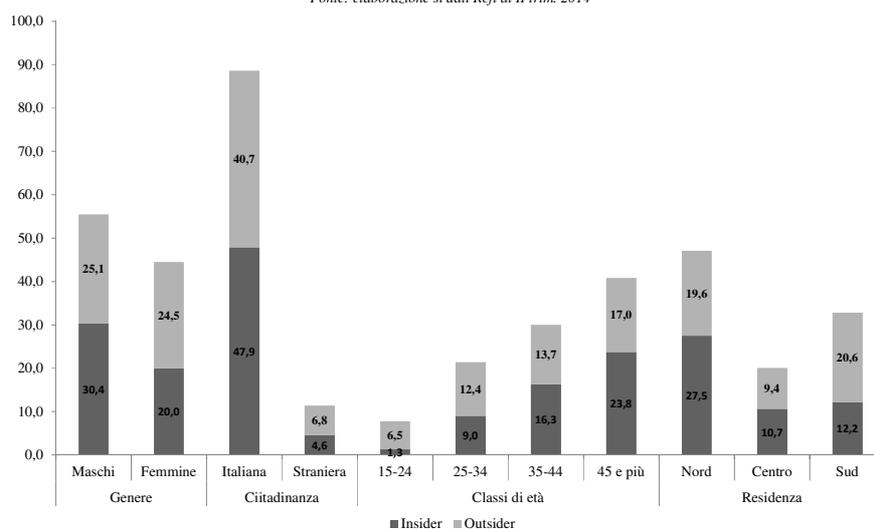
Fonte: elaborazione su dati Rcfl al II trim. 2014.

La nostra stima degli outsider è più elevata di quella rilevata da Häusermann e Schwander (2013), a ragione dell’estensione delle forze di lavoro oltre quelle convenzionali, avendo messo in conto anche quelle potenziali la cui rilevanza è principalmente una peculiarità italiana. Diversamente, attenendosi alla definizione convenzionale delle forze di lavoro, il peso de-

gli outsider equivarrebbe a quello stimato dai due autori (40,2%). D'altra parte, per quanto discutibile sul piano formale dei concetti, tale estensione solleva il tasso di attività italiano dal fondo della classifica UE28 (dal 64% circa a valori prossimi alla media europea del 72,3% nel 2014).

Dunque, circa la metà delle forze di lavoro nella accezione estesa è da considerarsi outsider: sottoccupati, lavoratori precari e vulnerabili (7,2 milioni di persone, 1/3 circa dell'occupazione complessiva), disoccupati e inattivi disponibili a lavorare. Il rischio di essere outsider è più elevato tra le donne rispetto agli uomini, a conferma di andamenti più generali e universali già osservati, e tra i lavoratori stranieri in confronto agli italiani; ma gli outsider non sono soltanto giovani, come si vede dalla figura 2, bensì anche più adulti, mentre sono – come è facile immaginare – particolarmente rilevanti nel Sud del Paese, unica Circostrizione dove gli outsider prevalgono numericamente sugli insider.

Fig. 2 - Insider e outsider sul totale della forze di lavoro per ciascuna categoria socio-demografica (valori %)
Fonte: elaborazione su dati Refl al II trim. 2014



Naturalmente, questo è solo un modo tra i tanti possibili di descrivere la situazione del mercato del lavoro al possibile punto di svolta della crisi. A questo punto utilizzando le categorie dell'*insider outsider theory*, della *vulnerable employment* e delle forze di lavoro potenziali, si osserva una situazione caratterizzata da varie forme di disagio occupazionale, diffuse territorialmente ma con una marcata connotazione territoriale.

A quest'ultimo proposito, vale la pena osservare la diversa composizione degli outsider tra le diverse aree del Paese: mentre al Centro-Nord sono più numerosi gli outsider occupati (circa i 2/3 del relativo totale), nel Mezzogiorno spicca la cronica mancanza di lavoro (solo il 37% degli outsider è occupato), sebbene il più forte disagio occupazionale meridionale andrebbe opportunamente disaggregato per fornire più utili informazioni anche di *policy* territoriale per il lavoro.

In quale maniera la distinzione tra insider e outsider può tornare utile ai fini esplicativi di dimensioni della disuguaglianza? La Rcfl offre, al riguardo, diversi spunti di riflessione che andrebbero indagati anche e soprattutto attraverso l'analisi dei dati longitudinali allo scopo di seguire lo spostamento dei flussi, ovvero la mobilità tra le diverse condizioni professionali o la circolarità dentro le dinamiche *insiderness-outsiderness*.

Ai fini del presente lavoro, la rilevazione Istat consente di esaminare alcune dimensioni con riferimento alla variabile professionale e a quella retributiva. Con la prima si sono incrociate le risultanze ricavate dalla *insider outsider theory* con la classificazione delle professioni, al fine di verificare l'ipotesi secondo la quale gli outsider svolgono professioni meno qualificate; con la seconda che gli outsider siano anche quelli più segnati dal *low pay rate* utilizzato dall'ILO come misura di *Decent Work*, misurato dal rapporto percentuale dei lavoratori dipendenti con paghe inferiori ai 2/3 del salario mediano sul totale dei lavoratori dipendenti (ILO, 2012, p. 73-4).

Va precisato che entrambe le dimensioni si incrociano con sottoinsiemi delle forze di lavoro: con gli occupati nel primo caso, con i soli lavoratori dipendenti nel secondo per i quali la Rcfl dà conto, per singoli valori dichiarati e per decili, della retribuzione netta mensile. Inoltre, per quanto riguarda la dimensione professionale, va altresì ricordato che anche la classificazione ufficiale delle professioni (CP, 2011) è una scala ordinata secondo il tipo di lavoro (*job*) e il livello di competenza (*skill*) in base al prospetto rappresentato nella tabella 8.

Tab. 8 - Classificazione delle professioni

Grandi gruppi professionali		Gruppi		Livelli di competenza	Grado di Istruzione
1.	Legislatori, imprenditori e alta dirigenza	1.1	Membri corpi legislativi e di governo e dirigenti P.A.	4	Dottorato di ricerca Laurea magistrale
		1.2	Imprenditori, amministratori e direttori grandi aziende	4	
		1.3	Imprenditori e responsabili piccole aziende	3	Diploma scuola secondaria 2° grado
2.	Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione			4	Dottorato di ricerca Laurea magistrale
3.	Professioni tecniche			3	Diploma scuola secondaria 2° grado
4.	Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio			2	Scuola secondaria 1° grado
5.	Professioni qualificate nel commercio e nei servizi			2	Scuola secondaria 1° grado
6.	Artigiani, operai specializzati e agricoltori			2	Scuola secondaria 1° grado
7.	Conduttori di impianti, operai di macchinari fissi e mobili e conducenti di veicoli			2	Scuola secondaria 1° grado
8.	Professioni non qualificate			1	Scuola primaria
9.	Forze armate	9.1	Ufficiali delle Forze armate	4	Dottorato di ricerca Laurea magistrale
		9.2	Sergenti, sovrintendenti e marescialli delle Forze armate	2	Scuola secondaria 1° grado
		9.3	Truppa delle Forze armate	1	Scuola primaria

Fonte: ISTAT 2013, p. 17.

Su questa base, riaggregando per livelli di competenza gli occupati al II trimestre 2014, si ricavano alcune osservazioni. In primo luogo, durante la crisi, con l'aumento dell'occupazione in posizione di outsider, di sottoccupati e collaboratori occasionali in particolare, è proseguita la polarizzazione delle professioni nella tendenza descritta dalla *hourglass economy*: sono contestualmente cresciuti i lavori altamente qualificati e quelli a più bassa qualifica (rispettivamente, dell'8% e del 10,7%), mentre sono diminuite le professioni intermedie che rientrano nel terzo livello (-18% che in valori

assoluti significa circa 900 mila tecnici in meno). In calo risultano anche gli occupati nelle professioni del secondo livello di competenza (-3%), ma in questo gruppo ricade un ampio spettro di tipi di lavoro che hanno avuto diversi andamenti (sono cresciuti, ad esempio, dell'11% gli occupati nelle attività commerciali e nei servizi, mentre si sono ridotte di quasi il 20% le professioni afferenti al sesto grande gruppo professionale)³¹.



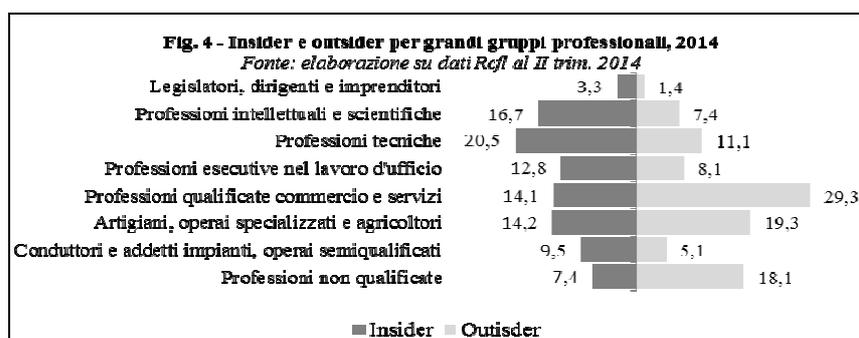
Nella figura 3 trova altresì conferma una previsione dell'Isfol (2010) sull'andamento della domanda di lavoro nel periodo 2010-15 e sulla polarizzazione professionale, formulata oltretutto in stime di crescita occupazionale per la quasi totalità delle classi professionali. Le cose sono andate

³¹ Non è altrettanto semplice individuare le professioni intermedie. Non esistono definizioni condivise. Secondo Anderson (2007), tali *job* comprendono le attività che rientrano nel terzo livello di competenza (professioni tecniche), quelle del gruppo 5 (professioni qualificate nel commercio e nei servizi) e una parte delle attività manageriali ricomprese nel primo gruppo, lasciando però irrisolto il nodo di dove collocare le altre professioni del secondo livello di competenza, implicitamente accomunandole a quelle del primo livello. Diversamente, per l'Isfol (2010) le professioni tecniche sono da considerarsi di alta qualifica al pari di quelle intellettuali e dirigenziali, mentre quelle intermedie comprendono tutte le attività afferenti al secondo livello di competenza. Anche se non individua una sola categoria di professioni intermedie, la scala dei livelli di competenza mostra chiaramente nella figura 3 il processo di polarizzazione avvenuto durante i cinque anni di crisi presi in considerazione.

in parte diversamente, evidenziando maggiormente le tendenze in atto come postulato dalla *hourglass economy*. Beninteso, le professioni intermedie (skill 2 e 3) costituiscono ancora più del 70% della forza lavoro occupata, ma con una spiccata rilevanza (54,2%) delle attività appartenenti al secondo livello di competenza.

In secondo luogo, questo ci fa osservare che, a eccezione delle attività esecutive di ufficio e di conduzione di impianti, più la qualifica professionale perde importanza più cresce il rischio del lavoro da outsider, come si evince anche dalla diversa incidenza dei percorsi formativi degli occupati (il 37% degli outsider ha la licenza media a fronte del 25,8% degli insider; i diplomati sono rispettivamente il 35,6% e il 40,5%, quasi equivalendosi; infine, i laureati outsider sono il 12, 2% contro il 23% degli insider). In sintesi, come si ricava dalla figura 4, l'80% degli outsider è occupato nelle professioni del primo e del secondo livello di competenza, per quanto anche gli insider a più basse qualifiche siano più della metà del relativo totale (58%).

Insomma, tirando una prima conclusione, si può sostenere che al possibile punto di svolta della crisi l'occupazione italiana è composta per circa 2/3 da attività poco qualificate, *middle-to-low skill* (livelli di competenza 1 e 2), pari a circa 14,6 milioni di lavoratori, a fronte di una media UE28 del 60% al di sotto della quale si collocano tutti i principali partner, tra il 36% del Lussemburgo e il 59,5% dell'Austria; valori superiori o simili all'Italia si riscontrano invece negli altri tre Paesi sud-europei: Grecia 69,2%, Spagna 66,8% e Portogallo 65,6% (dati Eurostat, banca dati on-line al II trim. 2014).



In questa struttura occupazionale e professionale, la dimensione retributiva enfatizza il dualismo insider/outsider nella figura dei lavoratori con

basse paghe. Secondo il CNEL (2014), la polarizzazione occupazionale e retributiva è uno dei fattori strutturali che spiega la diffusione dei *working poor*. E in effetti in buona parte (7 su 10 circa) i lavoratori con basse paghe sono outsider, lavoratori temporanei e soprattutto part-time, per i quali avere un lavoro è condizione necessaria ma non sufficiente (Saraceno, 2015) a contrastare il rischio povertà a meno di non godere di integrazioni economiche di altro genere (cespiti patrimoniali, altri redditi o trasferimenti monetari, sostegni in famiglia, servizi sociali). Una situazione definita drammatica anche da altri autori (Ricolfi, 2015). Ed è bene ricordare, come fa l'ILO (2015), che il reddito da lavoro conta per buona parte del reddito familiare nelle società avanzate³².

Come anzidetto, essere un lavoratore con bassa paga significa avere una retribuzione inferiore a 2/3 del salario mediano calcolato su base oraria: più bassa è la remunerazione più ci si allontana dal *Decent Work*. Partendo dalla retribuzione mediana netta mensile dei lavoratori dipendenti italiani a metà del 2014 (1.240 euro) e dalle ore mediane di lavoro svolte settimanalmente (36), si è giunti alla determinazione del salario netto mediano orario e delle soglie retributive *low pay* oraria, annuale e mensile (tab. 9).

Fino a questa soglia retributiva si contano poco meno di 3,2 milioni di lavoratori al II trim. 2014, pari al 18,8% dei lavoratori dipendenti, in crescita rispetto ai circa 2,8 milioni del 2009. Gli insider con basse paghe sono circa 970 mila (soprattutto part-time volontari), mentre gli outsider sono 2,2 milioni.

³² Nell'edizione 2014/15 del Rapporto sulle remunerazioni, l'ILO sottolinea che, per quanto abbia potuto perdere quella centralità "sociologica" occupata durante il fordismo, il lavoro continua ad occupare un posto centrale nella formazione dei redditi familiari. Secondo tale rapporto, «non è sorprendente che, nelle economie sviluppate, i salari siano la principale determinante delle variazioni nella disuguaglianza, rappresentando circa l'80 per cento del reddito familiare negli Stati Uniti e circa il 70 per cento – con sostanziali variazioni tra i paesi – in Europa. [...] In Germania e Svezia, i salari rappresentano almeno il 75 per cento del reddito familiare, laddove in Grecia e Italia essi contano tra il 50 e il 60 per cento» (*ibidem*, 35). A parere di tale istituto, si tratta di un importante indicatore di progresso/benessere sociale a confronto di un variegato insieme di valori assai più contenuti dei Paesi emergenti dove «il reddito da lavoro autonomo rappresenta generalmente una quota più ampia del reddito delle famiglie rispetto alle economie sviluppate» (*ibidem*, xvii).

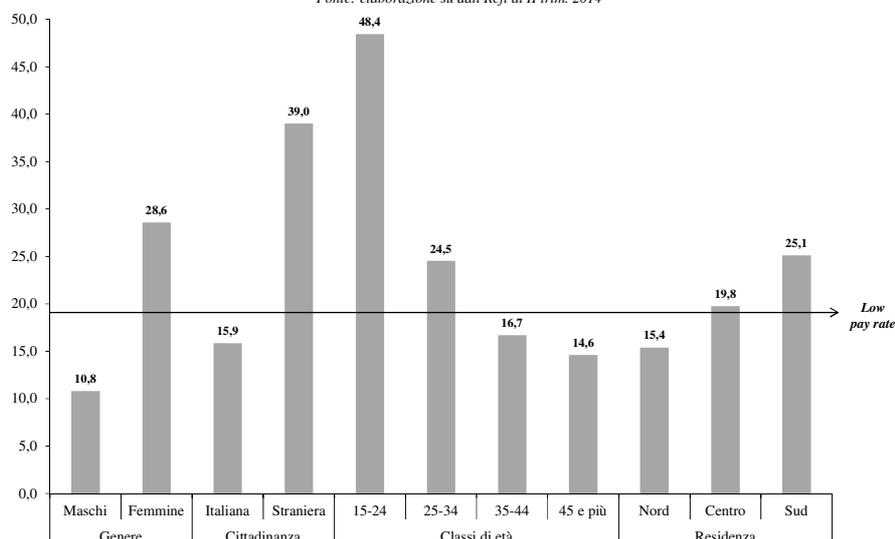
Tab. 9 - Retribuzione mediana netta lavoratori dipendenti e soglie low pay

1.872	Ore lavorate annualmente con una mediana di 36 ore settimanali
€ 14.880	Salario annuo netto calcolato con una mediana di € 1240 mensili
€ 7,95	Salario orario netto mediano
€ 5,30	2/3 salario orario netto (soglia low pay)
€ 9.920	Retribuzione annua netta (soglia low pay)
€ 827	Retribuzione mensile netta (soglia low pay)

Fonte: elaborazione su dati Rcfl al II trim. 2014.

Giovani, stranieri, donne e meridionali sono nell'ordine i principali gruppi sociali a maggior rischio di occupazioni a bassa remunerazione (fig. 5).

Fig. 5 - Basse paga per caratteristiche socio-demografiche, in % delle rispettive categorie
Fonte: elaborazione su dati Rcfl al II trim. 2014



I lavoratori dipendenti con basse paghe nel Mezzogiorno sono 1/4 del totale, un dato per certi aspetti più sconcertante di quello ben più vistoso dei giovani (15-24 anni) per i quali un salario più basso viene da pensarlo ancora come l'inizio di un cammino in ascesa, percezione del resto confermata dai dati, con un *low pay rate* che resta più alto fino alla soglia dei 34 anni, parallelamente al maggior rischio di essere e/o restare un outsider fino a quella età (cfr. fig. 2). Ciò potrebbe far ipotizzare che il fenomeno si focalizzi sulle fasce più giovani di età in ragione della più recente recrudescenza della polarizzazione e segmentazione sociale.

7. Nota conclusiva

Le basse paghe sono un indicatore specifico del disagio occupazionale che si è ricostruito traendo dalle indicazioni teoriche e concettuali più recenti di una metodologia di analisi del mercato del lavoro italiano. I microdati Istat hanno dato sostanza a questa ipotesi di lavoro e alla classificazione delle forze di lavoro che ne è scaturita fino alla ricomposizione dei due “status” di insider e outsider.

In sintesi, in questi ultimi confluiscono tre diverse problematiche: la sottoccupazione nel lavoro dipendente, la vulnerabilità in quell'autonomo, l'inoccupazione nelle forze di lavoro disoccupate o inattive disponibili a lavorare. Le prime due si possono configurare come casi di *adverse incorporation*³³ nel mercato del lavoro, la terza come una condizione di esclusione sociale ancora priva di un programma di protezione sociale di base (Saraceno, 2015; Turcio et al., 2003).

La classificazione a cui si è giunti rispecchia quella utilizzata da Tomlinson e Walker (2012, p. 67) per predire la ricorrenza di povertà tra insider e outsider, suddivisi questi ultimi in tre sub-gruppi (*employed, unemployed, non-employed*), in Germania e Regno Unito. Secondo questi autori, già nel 2005 erano visibili in entrambi i Paesi i caratteri di un *social divide* a bassa mobilità sociale: «*the transition matrices reveal that there appears to be a reinforcing and entrenchment of outsidersness*».

La nostra matrice insider/outsider realizzata sui microdati Istat consente di dire che una popolazione oscillante tra il 40 e il 50 per cento circa delle forze di lavoro italiane, a seconda che si considerino o meno gli inattivi di-

³³ Wood e Gough (2004, p. 7) intendono per ‘*adverse incorporation*’ forme di «inclusione problematica piuttosto che di esclusione sociale». L’AISE (acronimo di *Adverse Incorporation and Social Exclusion*) studia soprattutto la *chronic poverty* nei paesi emergenti (Hickey and du Toit, 2007); ma come categoria concettuale, essa riflette situazioni e disuguaglianze generalizzabili a contesti diversi tra loro. Second McCord (2014, p. 5) il termine indica una situazione nella quale «*while the employed may be economically included the terms of inclusion may be adverse, with poor working conditions and low levels of remuneration resulting in impoverishment and exploitation*».

sponibili a lavorare, appartiene alla categoria degli outsider in una delle tre forme indicate, con punte intorno al 70% in diverse province meridionali³⁴.

Si tratta di una fotografia della situazione del mercato del lavoro e delle disuguaglianze al suo interno scattata al punto di svolta della crisi verso la ripresa possibile.

Seguendo longitudinalmente le transizioni da una posizione all'altra della matrice, si potrebbe rendere dinamica questa fotografia come successione di 'scatti', di sequenze, potenziando eventualmente la capacità di analisi dello strumento messo a punto che si offre sia a fini valutativi delle politiche realizzate dai governi, sia come momento di riflessione sugli obiettivi della politica e della protezione sociale.

Altro importante sviluppo della ricerca potrebbe essere quello di predisporre strumenti che permettano di analizzare gli effetti di questo mutamento del mercato del lavoro sulla famiglia e sulle reti sociali di riferimento dei soggetti.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2014). *Jobs Act: come cambia il lavoro*. Il Sole 24 Ore, Instant Book, supplemento al quotidiano del 9 giugno 2014.
- Amendola, A. (2011). Di precaria costituzione. Soggettività postsalariali e movimenti costituenti. In F. Chicchi e E. Leonardi (a cura di) *Lavoro in frantumi. Condizione precaria, nuovi conflitti e regime neoliberista*. Verona, Ombre Corte Uninomade.
- Anderson, P. (2007). *Stuck in the middle of a metaphor: intermediate occupations and some limitations of the hourglass economy thesis*. Glasgow, University of Strathclyde. <https://pure.strath.ac.uk/portal/en/publications/stuck-in-the-middle-of-a-metaphor>
- Balibar, E. (2012). *Cittadinanza*. Torino, Bollati Boringhieri.

³⁴ In particolare, si tratta delle province di Crotone (73,5%), Reggio di Calabria (69,1%) e Vibo Valentia (67,1%) in Calabria; di Agrigento (68,8%), Catania (66,6%) e Ragusa (65,9%) in Sicilia; di Medio-Campidano (70,3%) in Sardegna. Soltanto in una provincia meridionale gli insider sono superiori agli outsider (a l'Aquila con il 55,6%), seguita da Isernia (50%) e poi Chieti (49%).

- Bagnasco, A. (2016). *La questione del ceto medio. Un racconto del cambiamento sociale*. Bologna, il Mulino.
- Barbieri, P. (1999). Liberi di rischiare. Vecchi e nuovi lavoratori autonomi. *Stato e Mercato*, 56, 281-308. Doi: 10.1425/429
- Beck, U. (2000). *La società del rischio. Verso una seconda modernità*. Roma, Carocci (ed. or. 1986).
- Bell, D. (1973). *The Coming of Post-Industrial Society*. New York, Basic Books.
- Bettin Lattes, G. (2013). Nella terra di mezzo della stratificazione sociale. *Società Mutamento Politica*, 4, 5-27.
- Bottarelli, S. (2002). Il lavoro atipico e il fattore fiscale: il caso delle collaborazioni coordinate e continuative. *Quaderni*, 375. Siena, Università di Siena, Dipartimento di Economia Politica. <http://www.econ-pol.unisi.it/quaderni/375.pdf>
- Busch, K. (2010). *World Economic. Crisis and the Welfare State. Possible solutions to reduce the economic and social imbalances in the world economy, Europe and Germany*. Berlino, Friederich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse. <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07000.pdf>
- Caiazza, M., Cornazza, P., & Saracino, P. (2012). Contratti di rete: aspetti normativi, strutturali e principali risultati di un'indagine qualitativa. *Argomenti*, 36, 29-58.
- Carmignani, F. (2009). Lavoro precario e statistiche del lavoro. La difficile rivincita della oggettività del soggetto. *Economia e Lavoro*, 3, 51-77.
- Castel, R. (2004). *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti*. Torino, Einaudi (ed. or. 2003).
- CENSIS (2014). *Diario della transizione/6. Cattiva reputazione per l'Italia: -58% di investimenti esteri dall'inizio della crisi*. Comunicato stampa del 7 giugno. Roma, Censis. http://www.censis.it/7?shadow_comunicato_stampa=120963
- Centro Luigi Einaudi e Intesa San Paolo (2015). *Indagine sul Risparmio e sulle scelte finanziarie degli italiani 2015*. Torino, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi. <http://www.centroeinaudi.it/indagine-sul-risparmio/9061-indagine-sul-risparmio-e-sulle-scelte-finanziarie-degli-italiani-2015.html>
- Chatterjee, P. (2006). *Oltre la cittadinanza. La politica dei governati*. Roma, Meltemi (ed. or. 2004).
- Chiellino, G. (2014). *Il lavoro nero in Europa: Olanda al top. Sorprese e immaginario collettivo*. Milano, Il Sole 24 Ore, 12 aprile.
- CNEL (2014). *Rapporto sul mercato del lavoro 2013-2014*. Roma, Cnel.
- Coltorti, F. (2012). L'industria italiana tra declino e trasformazione: un quadro di riferimento. *QA-Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, 2, 7-50.
- Cowen, T. (2015). *La media non conta più. Ipermeritocrazia e futuro del lavoro*. Milano, EGEA, Università Bocconi Editore.
- Emmenegger, P. (2009). Barriers to entry: insider/outsider politics and the political determinants of job security regulations. *Journal of European Social Policy*, 2, 131-146.

- Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier, B., & Seelieb-Kaiser, M. edit by (2012), *The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. New York, Oxford University Press.
- Esposito, M. (2014). Perché l'economia criminale non può entrare nel Pil. *lavoce.info*, 9 settembre. <http://www.lavoce.info/archives/29688/perche-economia-criminale-non-puo-entrare-nel-pil/>
- Eurobarometer (2014). *Undeclared work in the European Union*. Special Surveys, 402. Bruxelles, European Commission. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf
- Eurostat (2011). *8.5 million underemployed part-time workers in the EU-27 in 2010. 3 new Eurostat indicators to supplement the unemployment rate*. Bruxelles, Eurostat, Statistics in focus, 57. <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistics-in-focus/-/KS-SF-11-057>
- Fadda S. (2015). What to do about income inequality. *Argomenti*, 1, pp. 19-37.
- Fernández-Macías E. (2015). Job polarization in Europe: are mid skilled jobs disappearing? *Social Europe*, 30 luglio. <http://www.socialeurope.eu/2015/07/job-polarisation-in-europe-are-mid-skilled-jobs-disappearing>
- Frangi, L., & Memoli, V. (2013). Unfolding the growing confidence in Latin American unions: a longitudinal analysis. *Argomenti*, 38, 25-46.
- Gallino, L. (2003). *La scomparsa dell'Italia industriale*. Torino, Einaudi.
- Gallino, L. (2004). Lavori flessibili, società flessibile e integrazione sociale. In G. Mari (a cura di), *Libertà, sviluppo, lavoro*. Milano, Mondadori.
- Gallino, L. (2008). *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*. Roma, Laterza.
- Gallino, L. (2014). *Vite rinviate. Lo scandalo del lavoro precario*. Roma, Laterza e Gruppo Editoriale L'Espresso.
- Ghai, D. (2003). Decent work: Concept and indicators. *International Labour Review*, 2, 113-45. <http://www.ilo.org/public/english/revue/download/pdf/ghai.pdf>
- Gruppo Tortuga (2015). Salario minimo: la difficile scelta del livello. *lavoce.info*, 27 luglio. <http://www.lavoce.info/archives/36283/salario-minimo-la-difficile-scelta-del-livello/>
- Häusermann, S., & Schwander, H. (2012). Varieties of Dualization? Labor Market Segmentation and Insider-Outsider Divides Across Regimes. In P. Emmenegger et al. (Eds.), cit. (27-51).
- Herman, E. (2014). Working Poverty in the European Union and its Main Determinants: an Empirical Analysis. *Inzinerine Ekonomika-Engineering Economics*, 4, 427-36. Doi: <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ee.25.4.6339>
- Hickey, S., & du Toit, A. (2007). "Adverse incorporation, social exclusion and chronic poverty". *Chronic Poverty Research Centre, Working Paper 81*. http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/WP81_Hickey_duToit.pdf
- ILO (1999). *International definitions and prospects of Underemployment Statistics*, ed. by Mata-Greenwood A. Geneva, Ilo, Bureau of Statistics.
- ILO (2009). *Guide to the new Millennium Development Goals Employment Indicators. Vulnerable Employment*. Geneva, International Labour Office.

- ILO (2012). *Decent Work Indicators. Concepts and definitions*. Geneva, International Labour Office. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_229374.pdf
- ILO (2015). *Global Wage Report 2014/15. Wages and income inequality*. Geneva, International Labour Office. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_324678.pdf
- ISFOL (2010). 2010-2015: stima della crescita complessiva. Roma, Isfol. http://www.isfol.it/temi/Lavoro_professioni/professioni/dati
- ISFOL (2013). *Lavoratori autonomi: identità e percorsi formativi: i risultati di un'indagine quali-quantitativa*. Roma, Isfol. <http://sbnlo2.cilea.it/bw5ne2/opac.aspx?WEB=ISFL&IDS=19286>
- ISTAT (2005). *Collaborazioni coordinate e continuative nella rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro. I, II, III e IV trimestre 2004*. Roma: Istat.
- ISTAT (2006). *La rilevazione sulle forze di lavoro: contenuti, metodologie, organizzazione*, Metodi e norme, n. 32
- ISTAT (2013). *La classificazione delle professioni*. Roma, Istat. http://www.istat.it/it/files/2013/07/la_classificazione_delle_professioni.pdf
- Lambert, P., Connelly, R., Blackburn, R. M. & Gayle V., (Eds) (2012), *Social Stratification. Trends and Processes*. Farnham, Ashgate Publishing Limited.
- Law Commission of Ontario (2012). *Vulnerable Workers and Precarious Work*. Toronto, Law Commission of Ontario. <http://www.lco-cdo.org/vulnerable-workers-final-report.pdf>
- Lindbeck, A., & Snower, D. (1984). Involuntary Unemployment as an Insider-Outsider Dilemma. *Seminar Paper 282*. Stockholm, Institute for International Economic Studies, University of Stockholm.
- Lindbeck, A. & Snower, D. (2002), The Insider-Outsider Theory: A Survey. *Discussion Paper 534*. Bonn, The Institute for the Study of Labor (IZA). <http://ftp.iza.org/dp534.pdf>
- Link Campus University (2014). Suicidi per crisi economica. I nuovi dati aggiornati al 30 settembre 2014. Roma, Link Campus University. <http://lab.unilink.it/suicidi-per-crisi-economica-nuovi-dati-aggiornati-al-30-settembre-2014/>
- Mandrone, E. (2008). La riclassificazione del lavoro tra occupazione standard e atipica: l'Indagine Isfol PLUS 2006. *Studi Isfol 1*. Roma, Isfol. [http://archivio.isfol.it/DocEditor/test/File/Studi_Isfol_Occupazione_n.1\(1\).pdf](http://archivio.isfol.it/DocEditor/test/File/Studi_Isfol_Occupazione_n.1(1).pdf)
- McCord, A. (2014). Introduction to Labour Market Policy for Social Protection Practitioners. *Paper presented at DFAT Social Protection Hub Learning Session*, 19 Maggio. <http://socialprotection.org>
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2015). *Rapporto annuale sulle Comunicazioni obbligatorie 2015*. Roma, Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali http://www.lavoro.gov.it/Strumenti/StudiStatistiche/Documents/rapp.CO_2015_VISUAL_sin.pdf

- Negri, N. (2006). La vulnerabilità sociale. I fragili orizzonti delle vite contemporanee. *Animazione sociale*, XXXVI (205), 14-19.
- Paci, M. (1996). I mutamenti della stratificazione sociale. In *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. 3, *L'Italia nella crisi mondiale – l'ultimo ventennio*. Torino, Einaudi.
- Perulli, P. (1992). *Atlante metropolitano. Il mutamento sociale nelle grandi città. Milano*. Bologna, il Mulino.
- Pratschke J., & Morlicchio, E. (2012). Social Polarisation, the Labour Market and Economic Restructuring in Europe: An Urban Perspective. *Urban Studies*, 49(9), 1891-1907.
- Pugliese, E. (2015). "Introduzione. Quaranta anni di cambiamenti del lavoro in Italia". *Sociologia del Lavoro*, volume monografico *Le trasformazioni del lavoro negli scritti di giovani ricercatori*, 138, 9-34.
- Ranci, C. (2013). Presentazione. *Rassegna Italiana di Sociologia*, volume monografico *Le conseguenze sociali della crisi economico finanziaria*, 2, 193-200.
- Reyneri, E. (2005). *Sociologia del mercato del lavoro*. Bologna, il Mulino.
- Reyneri, E., & Pintaldi F. (2013). *Dieci domande su un mercato del lavoro in crisi*. Bologna, il Mulino.
- Ricolfi, L. (2015). Occupazione o produttività? Il rebus dell'Italia. *Il Sole 24 Ore*, 20 settembre 2015.
- Ricolfi, L., Cima, R., a cura di (2015). *Disuguaglianza economica in Italia e nel mondo. Dossier I/2015*. Roma, Fondazione David Hume per il Sole 24 Ore. http://www.ilsole24ore.com/pdf2010/Editorice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/_Oggetti_Correlati/Documenti/Notizie/2015/04/Hume.pdf
- Rueda, D. (2005). Insider–Outsider Politics in Industrialized Democracies: The Challenge to Social Democratic Parties. *American Political Science Review*, 1, 61-74.
- Rueda, D. (2007). *Social Democracy Inside Out: Partisanship and Labor Market Policy in Industrialized Democracies*. Oxford, Oxford University Press.
- Rueda, D., Wibbels, E., & Altamirano, M. (2015). The Origins of Dualism. In P. Beramendi et al. (Eds.) *The Politics of Advanced Capitalism*. New York, Cambridge University Press, 89-111.
- Saraceno, C. (2015a). *Il lavoro non basta. La povertà negli anni della crisi*. Milano, Feltrinelli.
- Saraceno, C. (2015b). La povertà non si combatte per categorie. *lavoce.info*, 17 aprile. <http://www.lavoce.info/archives/34256/la-poverta-non-si-combatte-per-categorie/>
- Schulten, T. (2014). *Minimum wage regimes in Europe ... and what Germany can learn from them*. Berlino, Friederich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse. <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/10558.pdf>
- Connessioni Precarie (2014). Il regime del salario 1. Voucher, ovvero del lavoro accessorio ma non occasionale, 18 aprile. <http://www.connessioniprecarie.org/2014/04/18/il-regime-del-salario-1-voucher-ovvero-del-lavoro-accessorio-ma-non-occasionale/>

- Simone, A. (2014). Il negativo della crisi. Suicidio, anomia, dismisura e *désaffiliation*. In A. Simone (a cura di) *Suicidi. Studio sulla condizione umana nella crisi*. Milano, Mimesis, 11-28.
- Standing, G. (2012). *Precari. La nuova classe esplosiva*. Bologna, il Mulino (ed. or. 2011).
- Tomlinson, M., & Walker, R. (2012), *Labor Market Disadvantage and the Experience of recurrent Poverty*, in *The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, eds. by Emmenegger P. et al., cit., 52-70.
- Touraine, A. (1970). *La società post-industriale*. Bologna, il Mulino.
- Travaglini, G. (2012). Obiettivi e impatti dell'efficienza energetica in Italia. *Argomenti*, 35, 31-51.
- Turcio, S., Calza Bini, P., e Nicolaus, O. a cura di (2003). *Reddito minimo di inserimento. Che fare?* Roma, Donzelli.
- Vandaele, K., & Leschke, J. (2010). "Following the 'organising model' of British unions? Organising non-standard workers in Germany and the Netherlands". *Working Papers 2010.02*, European Trade Union Institute. <http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Following-the-organising-model-of-British-unions>
- Wood, G., & Gough, I., (2004). *Welfare Regimes: Linking Social Policy to Social Development*. Bath, University of Bath. <http://staff.bath.ac.uk/hssgdw/woodgough.pdf>
- Zamagni, S. (2011). Lavoro, disoccupazione, economia civile. *Quaderni di Economia del Lavoro*, 94, 29-47.

Appendice

Insider e outsider nel mercato del lavoro italiano

		v.a.	%
INSIDER	Lavoratori dipendenti stabili (indeterminati, full-time)	11.880.031	40,8
	Lavoratori dipendenti a tempo determinato full time, volontari	52.072	0,2
	Lavoratori dipendenti a tempo determinato part time, volontari	25.067	0,1
	Lavoratori dipendenti a tempo indeterminato part time, volontari	792.220	2,7
	Lavoratori autonomi: imprenditori	229.861	0,8
	Lavoratori autonomi: liberi professionisti	1.250.833	4,3
	Lavoratori autonomi: lavoratori in proprio con dipendenti	1.062.641	3,6
OUTSIDER	Lavoratori dipendenti a tempo determinato, full time, involontari	1.602.291	5,5
	Lavoratori dipendenti a tempo determinato part time, involontari	667.260	2,3
	Lavoratori dipendenti a tempo indeterminato part time, involontari	1.734.020	6
	Lavoratori autonomi: lavoratori in proprio senza dipendenti	2.198.539	7,6
	Lavoratori autonomi: coadiuvanti azienda familiare	380.754	1,3
	Lavoratori autonomi: socio cooperativa	184.205	0,6
	Collaboratori occasionali	132.128	0,5
	Collaboratori coordinati e continuativi	254.452	0,9
	Disoccupati	3.144.448	10,8
	Inattivi: cercano non attivamente ma disponibili (*)	1.745.898	6
	Inattivi: cercano ma non immediatamente disponibili	290.643	1
	Inattivi: non cercano ma disponibili	1.487.924	5,1
	<i>Totale</i>	<i>29.115.287</i>	<i>100</i>

(*) Si tratta di soggetti che non hanno compiuto un'azione di ricerca di lavoro entro il termine delle quattro settimane precedenti la rilevazione per essere considerato un disoccupato "strictu sensu".

Fonte: elaborazione su dati Rcfl al II trim. 2014.