

Executive summary

La crisi dell'economia italiana viene da lontano. La scomparsa di un quarto della produzione industriale, i tre milioni di disoccupati di fine 2012 e il crollo delle vendite al dettaglio ai livelli del 2005 non sono solo il risultato della crisi degli ultimi cinque anni ma anche dell'azzeramento graduale della capacità complessiva dell'economia italiana di crescere in modo duraturo. Uscire da questa situazione e ritrovare la strada della crescita è ormai la priorità assoluta per il nostro Paese. Altrimenti sarà difficile evitare l'accrescersi della povertà e sarà impossibile rimborsare il nostro pesante fardello di debito pubblico.

La crisi di questi anni non cancella il fatto che l'Italia di oggi è ancora un Paese ricco, le cui aziende competono in molti settori da pari a pari con i concorrenti nel mercato globale. Ma proprio perché è un Paese ricco, l'Italia ha già sfruttato le opportunità di crescita offerte dalle sue tecnologie e dalla sua organizzazione sociale del passato. Non può più crescere per imitazione e l'enorme accumulo di debito pubblico del passato vieta anche di crescere con la spesa pubblica che anzi dovrà diminuire per fare spazio a una riduzione del carico fiscale su famiglie e imprese.

Per l'Italia di oggi non c'è alternativa alla crescita "per innovazione", che passa attraverso la produzione di idee e la loro trasformazione in imprese. Per trasformare le idee in imprese servono meccanismi e regole che consentano la selezione e la crescita di quelle più promettenti. Ci vuole cioè mercato e concorrenza. Perché le esperienze di successo in questo campo – la *Silicon Valley* americana, la Finlandia, Israele – insegnano che l'innovazione e la sua trasformazione in imprese di successo non è mai il risultato di un disegno coerente concepito da un pianificatore illuminato, ma il prodotto dell'azione degli individui attraverso il mercato che via via seleziona i progetti vincenti lasciando fallire, lungo la strada, quelli che non si rivelano tali. A questo servono le riforme: a rendere l'economia italiana più concorrenziale. E' solo proseguendo sulla strada delle riforme che l'economia italiana può spezzare la spirale negativa tra il riequilibrio dei conti pubblici e l'adozione di politiche fiscali recessive.

Certo, in tutti questi anni, non sono mancati i tentativi di riforma. Anzi, la parola riforma è una delle più abusate. Ma tutto o quasi è sempre rimasto come prima e l'economia ha continuato a peggiorare. Le riforme non sono fallite per caso ma per due ragioni ben precise. La prima è che disegnare e realizzare le riforme è obiettivamente difficile perché ci sono ostacoli tecnici. Per avere successo, una riforma deve partire da una profonda e dettagliata conoscenza empirica della realtà economica e di quali sono le migliori pratiche internazionali. E agli ostacoli tecnici si aggiungono poi quelli politici. Lo *status quo* non è casuale ma è frutto di scelte passate, guidate da precisi calcoli politici. Ed è anche frutto di una struttura demografica e sociale della società italiana che tende a favorire chi ha già, rispetto a quelli che ancora non hanno. Cambiare lo *status quo* – nella politica, nella Pubblica Amministrazione, nella scuola, nell'università, ma anche nelle grandi e piccole aziende del *made in Italy* – è difficile, perché si scontra con gli interessi di chi invece trae vantaggio dalla situazione attuale. Per scardinare questo sistema bloccato occorre avere ben chiaro dove si vuole arrivare. Ci vuole cioè una visione chiara dei principi irrinunciabili cui la riforma si ispira. Solo in questo caso infatti è possibile disegnare un percorso di transizione che, magari lentamente, consenta di aggirare gli ostacoli politici senza però rinunciare ad arrivare a destinazione.

Questi, in poche parole, sono il metodo e gli obiettivi del forum di discussione *Idee per la Crescita* (<http://www.ideeperlacrescita.it>), nato per iniziativa congiunta dell'*Università Bocconi* di Milano e dell'*Einaudi Institute for Economics and Finance* (Eief). *Idee per la crescita* è un forum, dunque un'occasione di dialogo e di confronto per presentare e discutere pubblicamente idee per cambiare la situazione. Sono idee e riflessioni che nascono dall'analisi delle esperienze pratiche di altri Paesi, ma anche dal confronto con esperti e operatori. Le idee che proponiamo guardano alle condizioni che servono per tornare a crescere domani, senza dimenticare le gravi difficoltà congiunturali dell'economia di oggi: si rivolgono quindi al lungo e al breve periodo. Sapendo che la gravità della crisi impone di andare con coraggio oltre opinioni radicate, ma anche di ricercare soluzioni condivise.

In questo rapporto discutiamo di come riformare il mercato del credito e la scuola. Abbiamo scelto questi due settori perché entrambi sono essenziali per ritornare a crescere: uno guarda lontano, alla formazione del nostro capitale umano; l'altro invece guarda molto vicino e si chiede come sia possibile riattivare in tempi brevi il flusso di credito alle imprese e come ridurre la loro dipendenza dal finanziamento delle banche.

Le nostre proposte su credito e scuola

Credito

Il problema

Concorrenza e mercato non bastano per crescere. L'impresa nata dall'innovazione e selezionata dal mercato deve poter sopravvivere e crescere. Ma la crescita aziendale non può manifestarsi se le nuove idee non hanno i capitali per essere realizzate o se questi non vengono destinati a finanziare le idee migliori. E i dati indicano che intorno all'economia italiana nel 2011-12 si è chiusa la morsa di una stretta creditizia senza precedenti. Il peggio è che l'offerta di credito bancario è destinata a contrarsi ancora negli anni a venire per consentire alle banche di ricostruire i propri bilanci e ridurre la leva finanziaria. E anche il suo costo è destinato a rimanere elevato. Questo renderà più appetibili altre forme di finanza diverse dal credito bancario, sia sotto forma di azioni che di debito obbligazionario. Più in generale, il sistema finanziario italiano è ancora troppo centrato sul ruolo delle banche. Ampliare l'offerta di strumenti finanziari rispetto ai prestiti bancari è dunque cruciale anche per offrire alle imprese gli strumenti finanziari adatti a fronteggiare le nuove sfide competitive. Pur nella sua drammaticità, la crisi offre un'occasione unica per un ripensamento dell'architettura del nostro sistema finanziario. È questo il filo conduttore delle proposte, suddivise fra proposte di breve e di lungo periodo, ma accumulate dall'idea di ampliare l'offerta finanziaria.

Le proposte

Per riattivare il credito, proponiamo di:

- **Accelerare in modo drastico il pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione.** Il decreto del governo Monti dell'aprile 2013 si è mosso in modo deciso in questa direzione, ma il rischio è che i progressi siano ancora troppo gradualisti. Per il futuro serve accertare le responsabilità passate così come la

messa a punto di procedure - soprattutto nella redazione dei bilanci degli enti pubblici – volte a evitare che il problema si presenti di nuovo. Con un cambio di passo in questo ambito, la Pubblica Amministrazione potrebbe cogliere l'occasione per innescare meccanismi virtuosi nei pagamenti anche tra privati, imponendo che i suoi creditori diretti paghino tempestivamente i propri fornitori, anche tramite la creazione di un registro pubblico di aziende puntuali e ritardatarie;

- **Far emergere e trasferire in una *bad bank* dell'area euro i crediti non esigibili oggi nascosti nei bilanci delle banche. Rimuovere i disincentivi fiscali alla svalutazione dei crediti** a bilancio e facilitare lo sviluppo di operatori specializzati nella gestione di incagli e sofferenze (ad esempio definendo regole del trasferimento delle sofferenze a operatori specializzati, offrendo finanziamenti agevolati con differenti gradi di prelazione a seconda del rischio assunto, e predisponendo procedure giudiziarie e amministrative specifiche volte ad accelerare i provvedimenti esecutivi e rendere più facilmente prevedibili i recuperi dei crediti).
- **Favorire una parziale disintermediazione del credito bancario attraverso la cartolarizzazione di prestiti con caratteristiche predefinite di rischio**, con l'obiettivo di diversificare il rischio tra banche e investitori istituzionali acquirenti dei titoli cartolarizzati, e per venire incontro alla domanda potenziale di strumenti finanziari con rendimenti elevati e con una rischiosità almeno in parte slegata da quella del rischio paese. La Cassa Depositi e Prestiti (o un apposito veicolo privato creato appositamente) potrebbe svolgere un iniziale ruolo di coordinamento, acquistando i prestiti dalle banche (oppure offrendo garanzie aggiuntive) e operando come emittente sul mercato. Nella stessa direzione vanno anche misure volte a favorire lo sviluppo ulteriore del mercato dei corporate bond di cui l'introduzione dei mini-bond promossa dal governo Monti sono stati un esempio

Per accrescere l'offerta di capitale di rischio, proponiamo di:

- **Istituire un fondo di fondi per l'investimento in VentureCapital (Vc)** al fine di contribuire allo sviluppo iniziale del mercato del VC;
- **Completare la messa a punto dell'assetto normativo che regola le *startup* innovative** iniziata con il Decreto Sviluppo 2.0;
- **Adeguare la regolamentazione dei fondi di *venture capital* e di *private equity* alla dimensione dei fondi regolati**, in modo da permettere lo sviluppo di operatori di dimensione diverse, per assecondare le esigenze di imprese di dimensione molto eterogenee;
- **Dare certezza al trattamento fiscale dei *leveraged buyout*** per sviluppare il mercato del *private equity*;
- **Stimolare la domanda di capitale di rischio delle imprese**, eliminando permanentemente il diverso trattamento fiscale di *equity* e debito e favorendo l'accesso al mercato azionario da parte delle medie imprese.

Le proposte avanzate richiedono la presenza di investitori istituzionali sviluppati che possano sottoscrivere i nuovi strumenti finanziari in grosse quantità. Ma affinché ciò sia possibile è necessario che questi si sviluppino. In Italia vi è un notevole spazio perché ciò avvenga. Noi proponiamo tre linee di

intervento, che riguardano (a) lo sviluppo dei fondi pensione; (b) lo sviluppo dei fondi comuni; (c) il riassetto della *governance* di banche e fondi, principalmente attraverso una rivisitazione della loro struttura proprietaria.

Scuola

Il problema e le esperienze internazionali a cui ispirarsi per una soluzione

È paradossale, ma la scuola pubblica italiana scontenta tutti. E al tempo stesso è difficile trovare due persone che la pensino in modo simile riguardo a cosa si debba fare per migliorare le cose. Da questa considerazione nasce la proposta di *Idee per la Crescita*: consentire di sperimentare altri modi di fare scuola a chi vuole provarci, senza per questo impedire, a chi preferisce restare nel sistema tradizionale, di farlo, magari migliorandolo.

Le esperienze internazionali che prevedono una maggiore autonomia delle singole scuole sono incoraggianti sia in termini di efficienza sia di equità. Le *Charter Schools* negli Usa hanno avuto effetti positivi soprattutto nei quartieri più disagiati delle grandi città. Sono scuole autogestite da comitati di genitori, docenti o enti *no profit*, che contrattano con l'autorità scolastica gli obiettivi del progetto educativo. Altrettanto positiva è l'esperienza inglese delle *Grant Maintained school* (GM) iniziata nel 1988, terminata nel 1998, ma essenzialmente riproposta poi nella forma delle *School Academy*. Furono in questo caso i genitori a decidere, in un'elezione democratica, se il loro istituto dovesse uscire (*opt out*) dal sistema tradizionale, per diventare una *GM school* autogestita, pur con fondi pubblici.

La proposta

La nostra proposta integra queste due esperienze. Come nelle *Charter Schools*, **presidi, genitori, docenti o enti esterni potranno formare comitati che si candidano a gestire una scuola**. Non sarà però l'autorità statale a contrattare il **programma**, che **sarà invece sottoposto all'approvazione di elettori definiti in rapporto al bacino di utenza della scuola**. In caso di approvazione, a maggioranza degli aventi diritto, **il comitato gestirà la scuola in totale autonomia** per quel che riguarda il personale (in particolare assunzioni, retribuzioni ed eventuali licenziamenti degli insegnanti), le attrezzature e il disegno dell'offerta formativa.

L'autonomia avrà però un controllo. **Gli studenti delle nuove scuole autogestite dovranno superare gli stessi test ed esami che ogni altro studente dovrà affrontare**. Ma cambierà il formato della Maturità che sarà strutturata per "singole materie", invece che per "pacchetti di materie" in modo da porre fine all'anomalia del sistema italiano che non consente agli studenti di modulare gradualmente il loro percorso formativo in funzione degli studi universitari da intraprendere successivamente.

Le scuole autogestite non dovranno sottrarre risorse a quelle tradizionali: riceveranno inizialmente un fondo pari al loro costo storico annuo globale. Successivamente, **saranno finanziate in proporzione agli studenti che riusciranno ad attrarre**. Non potranno chiedere rette di iscrizione, ma potranno raccogliere finanziamenti privati, subordinati ad un prelievo a favore di un fondo di solidarietà per le scuole che non possano accedere alle stesse risorse.

Poiché a regime saranno gli studenti a finanziare le scuole con le loro scelte, lo Stato dovrà investire nel ruolo fondamentale di valutazione dei diversi istituti e di diffusione capillare delle informazione che dovranno consentire alle famiglie, anche quelle meno agiate, di scegliere a ragion veduta. Per ridurre il rischio di “scuole ghetto”, da evitare soprattutto ai livelli più bassi di istruzione, gli istituti autogestiti saranno limitati nella libertà di stabilire i criteri di ammissione.

La burocrazia ministeriale, troppo rigida e lenta, ha dimostrato di non saper gestire la scuola in un modo soddisfacente per tutti. È giunto il momento di consentire a chi, democraticamente, vuole provare una strada diversa, di poterlo fare.