

CAMBIARE EQUILIBRIO:

SERVE E PUO' ESSERE SOSTENIBILE UNA POLITICA INDUSTRIALE ?

Sandro Trento ed Enrico Zaninotto

(Dipartimento di Economia e Management, Università di Trento)

Non c'è giorno in cui i commentatori delle vicende economiche non facciano notare che le politiche di rientro del debito pubblico non bastano se non si dà spazio a una maggiore crescita. Che cosa possa fare per la crescita un governo che non può spendere non è peraltro per nulla chiaro. C'è chi ritiene che una forte ondata di liberalizzazioni, soprattutto nel settore dei servizi, sia sufficiente a rilanciare lo sviluppo e l'aumento della produttività di un settore stagnante. Può essere che quelle misure possano essere sufficienti. Ma i problemi di crescita della produttività non sono limitati ai settori chiusi alla competizione: la produttività è stagnante dalla metà degli anni 1990 anche nei settori industriali, benché in modo non uniforme. Recenti studi, condotti anche da noi, rivelano che un ruolo importante è stato giocato dalle riforme parziali del mercato del lavoro che hanno determinato una sorta di dualismo nel sistema industriale, separando le imprese che hanno affrontato la concorrenza internazionale in presenza di cambi fissi attraverso innovazioni e ridefinendo il proprio profilo nella nuova divisione internazionale del lavoro, e imprese che si sono adattate usando le aree meno protette, ma anche meno qualificate, del mercato del lavoro. Il collegamento tra regolamentazione del mercato del lavoro e produttività è importante, come pure il riavvio della contrattazione decentrata e la crescita degli incentivi collegati alla produttività. Tutte queste sono certamente idee interessanti. Ma non crediamo che siano sufficienti. La spinta che serve per rilanciare il sistema produttivo nell'industria e nei servizi è molto maggiore e abbisogna di azioni di politica economica (ma non solo) più decise. Su questo, peraltro, concordano diversi osservatori che assieme ai sindacati e ad alcuni partiti, invocano una "politica industriale". In che cosa consista la politica industriale e come possa alimentare la crescita non è però detto: le misure elencate sono vaghe e generiche e soprattutto non si dice se siano compatibili con i vincoli della spesa pubblica.

In quanto segue vorremmo in primo luogo spiegare perché effettivamente liberalizzazioni del mercato dei servizi e aggiustamenti (incentivati) nei meccanismi di funzionamento del mercato del lavoro non siano sufficienti a rilanciare lo sviluppo, o almeno non lo siano in una prospettiva temporale utile a ridurre i rischi di una prolungata stagnazione; in secondo luogo vorremmo delineare una prospettiva di politica industriale compatibile con i vincoli di bilancio e incentrata su alcune misure che crediamo possano dare una scossa al nostro sistema produttivo.

1. Aggiustamenti marginali non bastano

Per comprendere situazioni analoghe a quella in cui si è venuta a trovare nell'ultimo quindicennio l'economia italiana è utile usare uno schema impiegato soprattutto dagli economisti di impresa per analizzare il ruolo congiunto di una molteplicità di variabili sul risultato competitivo. Si pensi ad una impresa che voglia posizionarsi in un mercato in cui si richiede maggiore adattamento e varietà di prodotti che nel passato, venendo da una situazione in cui si ricercavano soprattutto vantaggi di costo dalla produzione di massa. Tale adattamento non richiede solo cambiamenti nella velocità di introduzione di nuovi prodotti nel mercato: un aumento della gamma e del tasso di rotazione dei prodotti deve accompagnarsi a cambiamenti importanti nel modo di produrre, che dovrà adottare tecnologie e metodi di gestione dei flussi produttivi capaci di adattarsi a rapide modificazioni di prodotto, a scelte di gestione del lavoro, che dovranno trovare nuovi modelli di organizzazione, decentrare responsabilità e incentivare il personale a un controllo diretto della qualità; richiederà ancora una differente organizzazione dei reparti di sviluppo dei nuovi prodotti, i quali dovranno, ad esempio, adottare metodi di *parallel engineering* per accelerare lo sviluppo delle novità e utilizzare progetti modulari in grado di riutilizzare parte dei componenti nei nuovi prodotti. La scelta di puntare su una produzione flessibile di linee ad alta variabilità potrà richiedere anche cambiamenti importanti nella rete di vendita e nella gestione finanziaria. Tutte queste strategie sono complementari, nel senso che per passare utilmente da una produzione rigida ad una flessibile i cambiamenti devono essere compiuti tutti assieme: il cambiamento di uno solo di essi (un adattamento marginale) non solo non ha effetto, ma può perfino dare un risultato negativo, come quando alla Fiat furono introdotte tecnologie ad elevatissima automazione flessibile, pur mantenendo sistemi di gestione del prodotto adatti a una produzione di massa, standardizzata e basata su pochi modelli con un lungo ciclo di vita. Meglio mantenere una situazione meno profittevole, ma coerente sotto tutti i profili che tentare un cambiamento al margine, modificando isolatamente alcune variabili. Può capitare poi che un insieme di variabili si sia consolidato su un assetto che cambiamenti esterni rendono ora poco conveniente, ma che l'impresa sia incapace di cambiare per la difficoltà a intervenire congiuntamente su tutte le variabili rilevanti: si dice in tal caso che l'impresa è intrappolata in un "bad equilibrium": un bad equilibrium è come una nassa da cui non si esce dibattendosi, ma attuando un insieme coordinato di azioni, alcune delle quali singolarmente contro intuitive.

Ci sembra che questa idea di bad equilibrium dovuto all'azione complementare di diverse variabili decisionali rappresenti bene la situazione del nostro paese. Adattamenti marginali, anche nella direzione giusta, come quelli avvenuti nel mercato del lavoro, possono determinare anche peggioramenti della situazione se non si accompagnano ad altre azioni.

La situazione in cui si è venuta a trovare l'industria italiana può essere definita un "bad equilibrium": è per questo che è necessaria una azione coordinata su molti fronti, e a questo obiettivo deve essere indirizzata la politica industriale. Il modello sul quale si è consolidato il sistema industriale italiano è stato abbastanza particolare e, come molto spesso è stato notato (si veda in particolare il saggio di Traù e De Nardis, *Il modello che non c'era. L'Italia e la divisione internazionale del lavoro industriale*, Ribettino, 2005) si è progressivamente distanziato, dopo il periodo del miracolo economico, dai modelli di crescita dei paesi maggiormente sviluppati. Per riassumerne le caratteristiche fondamentali, potremmo parlare di un modello basato sulla specializzazione di produzione di nicchia ad elevata customizability, con impiego di lavoro con scarsa istruzione formale e alta formazione on-the-job, agglomerazioni territoriali che permettono una elevata flessibilità e mobilità interna del

lavoro, e un ruolo importante delle banche locali. In un contesto dominato da produzioni di massa, la conquista di nicchie di mercato in molteplici settori (non solo quelli, noti, della moda, ma anche settori a tecnologia intermedia, come i macchinari industriali) ha offerto all'Italia mercati interessanti, ma soprattutto adatti alla produzione di piccola serie, con elevata capacità di adattamento alle esigenze della clientela. Questo modello nasceva anche dalle difficoltà che soprattutto nel nostro paese incontrava la grande impresa tradizionale, legate alla forte conflittualità nelle relazioni industriali, a normative piuttosto rigide a protezione del lavoro, da pressione fiscale elevate e da regole farraginose imposte dalla pubblica amministrazione. La piccola dimensione era quindi una strada per aggirare quelle rigidità e allo stesso tempo per consentire a migliaia di lavoratori intraprendenti di mettersi in proprio e di trasformarsi in piccoli imprenditori. La tecnologia flessibile e altre istituzioni favorivano il consolidamento di questo modello. Le svalutazioni ripetute del cambio consentivano inoltre di compensare la minore produttività con guadagni una tantum di competitività, agevolando l'espansione di nuovi comparti e di intere filiere produttive. La piccola dimensione del resto diventa la soluzione più adatta anche sotto il profilo fiscale. Il modesto enforcement delle norme fiscali è un fattore che infatti incentiva la frammentazione dimensionale, visto che i "piccoli" possono più facilmente evadere. La politica di tolleranza dell'evasione fiscale, contributiva e regolamentare è uno dei fattori fondamentali che ha creato incentivi al mettersi in proprio e al restare piccoli, anche se inefficienti.

Il modello italiano affermatosi dagli anni '80 è però stato messo in crisi dalla moneta unica europea e soprattutto dalle caratteristiche della seconda globalizzazione. Molti hanno temuto che il fattore critico centrale della globalizzazione fosse rappresentato dal costo del lavoro e si sono affrettati a formulare ricette per cui l'industria italiana avrebbe dovuto abbandonare a piè pari le proprie produzioni tradizionali per riconvertirsi su produzioni ad alta tecnologia, in cui il costo del lavoro è meno importante. Per quanto la concorrenza sul costo del lavoro sia importante, non riteniamo che sia questo l'elemento centrale della difficoltà incontrata dall'industria italiana. Il problema, piuttosto, è che la seconda globalizzazione ha comportato una ristrutturazione globale dei cicli produttivi, quella che da R. Baldwin è stata denominata "great unbundling", ovvero una frammentazione e ricomposizione della catena del valore. Operando su mercati molto ampi, sono raggiungibili con tecniche di produzione di larga scala anche segmenti per i quali prima si adattavano tecnologie quasi artigianali. Inoltre, data l'elevata domanda, le stesse fasi produttive possono separarsi e collocarsi nelle aree geografiche che presentano i maggiori vantaggi competitivi comparati. Ne consegue una elevata frammentazione del ciclo produttivo non più su una scala locale, ma su una globale. Un elemento cruciale di questa nuova globalizzazione è che non vi è più certezza che nei paesi avanzati i settori ad elevato contenuto di capitale umano e di ricerca siano protetti dalla competizione globale. La frammentazione produttiva fa sì che anche molte fasi ad alto contenuto tecnologico e di capitale umano possano essere localizzate in India o in Cina o in Cile. Questo rende molto più difficile sostenere che le politiche industriali dovrebbero puntare tout court sui settori ad alto contenuto tecnologico. Il coordinamento delle diverse fasi, si avvantaggia da un lato dell'accesso alle tecnologie dell'informazione, e dall'altro a quello alle grandi piattaforme logistiche. Infine quelle che prima erano nicchie di domanda, ora diventano segmenti globali, che devono essere raggiunti attraverso una organizzata e specializzata attività di marketing e nei confronti dei quali la politica di prodotto deve indirizzare la nascita di nuove varianti e qualità.

Un cambiamento di tale portata incide sulla nostra struttura industriale in modo assai più pesante che non attraverso il costo del lavoro.

Nel vecchio scenario il vantaggio di essere piccoli era dato in parte proprio dal minor costo complessivo del lavoro: minor costo d'uso (maggiore flessibilità d'impiego), maggiore facilità di evasione e di elusione fiscale e contributiva.

A fronte delle nuove sfide alcune imprese hanno rincorso la concorrenza sul costo del lavoro, molte altre hanno compreso e cercato di rispondere a questa nuova logica con investimenti e cambiamenti organizzativi rilevanti. Le produzioni distrettuali o sono entrate in crisi o, dove questo non è avvenuto, si sono riorganizzate attorno a leader in grado di dirigere le produzioni dalla customizzazione di nicchia alla customizzazione di massa su base globale. Ma le difficoltà che il sistema ha incontrato sono numerose. Come si è detto il vecchio equilibrio si basava su un insieme di fattori complementari, dai modelli di qualificazione del lavoro, ai rapporti con il credito e la finanza, alle derive tecnologiche seguite, basate su bassi costi fissi, fino ai modelli di management adottati che non richiedevano forti connotazioni specialistiche: spesso il cuore dell'attività dei manager era la ricerca delle nicchie di mercato su cui operare, lo sviluppo di canali di accesso a queste, attraverso importatori o grossisti, o la ricerca di nuove nicchie quando quelle precedentemente esplorate si esaurivano. Tra quei fattori vi è anche una necessità limitata di accedere alle reti di informazione e logistiche. Cambiare tutto questo, attraverso una azione simultanea è terribilmente complicato, anche perché ogni azione ha tempi di realizzazione e dipende da soggetti diversi.

L'economia italiana è rimasta intrappolata in un modello non più adeguato rispetto al nuovo scenario globale. L'azione di politica economica tuttavia non è stata capace finora di favorire il passaggio a un nuovo modello, a un nuovo equilibrio. Un elemento importante è dato dal fatto che non si tratta di individuare i settori vincenti (high tech, biotecnologie etc.) ma si tratta di favorire un mutamento di modello di lavorazione: alti volumi, alta qualificazione della manodopera, specializzazione in fasi ad alta complessità, internazionalizzazione elevata, open innovation.

2. Politiche industriali come segnali di rifocalizzazione

L'analisi economica ci insegna che, per la sua stessa natura, uscire da un equilibrio è sempre estremamente difficile. Parliamo di equilibrio inteso come punto di gravitazione del sistema economico. Se questo è stabile, anche un piccolo allontanamento riporterà al punto di partenza. Se però esistono più equilibri alternativi, è possibile spostarsi dall'uno all'altro se a seguito di una perturbazione del sistema questo entra nel bacino di attrazione dell'equilibrio alternativo. Una volta superata quella soglia tutti gli operatori avranno forti incentivi a mutare i loro comportamenti e a muoversi verso la nuova soluzione. Nel nostro caso, ciò significa che dalle vecchie complementarità bisogna passare a nuove complementarità: è questo il passaggio più difficile.

Il nuovo equilibrio dipende da una molteplicità di attori e le cose sono complicate dal fatto che questi devono muoversi simultaneamente nella stessa direzione. In caso contrario, se qualcuno si muove mentre gli altri stanno fermi, il primo si troverà in una situazione peggiore della precedente. La strategia conservativa sembra allora quella meno rischiosa, anche se dà le performance peggiori.

Il quadro si complica se si tiene conto del fatto che vi sono sempre, in casi del genere, forti resistenze da parte di alcuni gruppi di interesse che hanno paura di perdere le loro rendite e le loro posizioni di potere. Il nuovo scenario richiede ad esempio una ricomposizione di molte fasi e una terziarizzazione di varie funzioni e processi aziendali, questo richiederebbe un settore dei servizi adeguato, nuove competenze, maggiore concorrenza nel terziario. Non tutti, nei servizi, trarrebbero vantaggio nel breve termine da queste trasformazioni.

Le imprese che investono sull'innovazione, in nuovi settori e mercati, potrebbero non trovare inoltre le qualifiche necessarie, o potrebbero soffrire delle strozzature dei sistemi logistici, delle reti di trasmissione dei dati o dell'inadeguatezza del nostro sistema giuridico e giudiziario. Da qui il ruolo di politiche coordinate. L'avvio di politiche di riforma a largo spettro costituisce un segnale importante per le imprese che vorranno cambiare che non si troveranno poi orfane in mezzo al guado. Un avvio deciso di alcune riforme permette di "dare il la" all'insieme dei soggetti e delle istituzioni coinvolte nel cambiamento, offrendo assicurazioni concrete che il movimento avverrà in direzioni coerenti. Se aumenta la fiducia che i diversi componenti del sistema si muoveranno all'unisono e la paura di abbandonare gli equilibri esistenti non bloccherà il cambiamento.

A partire dal 1992 in effetti i segnali mandati dalla politica economica alle imprese sono stati molto confusi. Da un lato si promettevano liberalizzazioni, privatizzazioni, riforme strutturali ma poi si mettevano in pratica riforme a metà. Si privatizzava ma senza tenere conto dei profili di concorrenza e quindi il risultato è stato quello di creare monopoli privati al posto di quelli pubblici; si aprivano pezzi dei settori delle public utilities a livello nazionale ma si lasciava l'ultimo miglio nelle mani di monopoli pubblici locali con l'effetto di eliminare gran parte dei benefici. Non si aveva in generale un disegno ma si procedeva con il riformismo pragmatico, fatto di un po' di liberalizzazioni, ma anche un po' di modello scandinavo e così via. Un mercato del lavoro flessibile, ad esempio, può produrre effetti benefici in termini di efficienza dinamica se anche il fattore capitale si muove con rapidità da un settore ad un altro. La flessibilità del lavoro è complementare a un mercato finanziario molto sviluppato, a un mercato dei prodotti molto concorrenziale e a una elevata circolazione della proprietà delle imprese. In un simile contesto può effettivamente innescarsi un processo virtuoso di alta natalità di nuove iniziative industriali, di rapida riallocazione delle risorse (umane, finanziarie, tecnologiche) da un settore a un altro e da un'impresa ad un'altra all'interno dello stesso settore. In paesi nei quali prevale il credito bancario e la finanza relazionale, nei quali la proprietà delle imprese è stabile nel tempo, la concorrenza nei settori non sempre è alta, introdurre la sola flessibilità del lavoro rischia solo di dare incentivi nella direzione sbagliata: quella del contenimento del costo del lavoro.

Spesso il governo di un certo colore politico annunciava riforme che puntualmente il governo successivo, di colore opposto, cancellava. Si pensi soltanto al caos fiscale di questi ultimi quindici anni: riforme annunciate, semi- applicate e poi cancellate, accumularsi di nuove norme fiscali, lotta all'evasione annunciata e poi non realizzata. L'incertezza è stata massima e questo ha creato la diffusa sensazione che alla fin fine la spesa pubblica avrebbe risolto ogni problema, anche per le imprese. Parte rilevante del sistema produttivo ha temporeggiato, non ha mutato i propri comportamenti anche perché ha pensato che la politica "non facesse sul serio" quando parlava di riforme strutturali. Abbiamo sprecato quasi due decenni e questo oggi rende il riaggiustamento molto più difficile e costoso.

In questo contesto hanno un ruolo importante non solo le usuali politiche economiche e gli annunci di riforme, ma anche le politiche industriali. Si tratta di politiche industriali straordinarie, strettamente mirate all'obiettivo di aiutare il sistema ad uscire dal "bad equilibrium", ovvero a offrire alle imprese concreti incentivi e segnali che il sistema è in grado di indirizzare un cambiamento coordinato del proprio posizionamento nel contesto competitivo internazionale e di offrire a tale scopo incentivi appropriati a soggetti chiave. Le tradizionali giustificazioni delle politiche industriali si basano sull'esistenza di effetti di spillover, come accade quando si incentivano le attività di ricerca e sviluppo e di innovazione; oppure sul tentativo di correggere imperfezioni di mercato o vincoli che possono limitare la riallocazione delle attività tra settori. L'efficacia delle politiche industriali nel perseguire questi obiettivi è stata peraltro ampiamente criticata e attualmente si fronteggiano due fazioni che rappresentano punti di vista divergenti. Ma ciò che qui si propone ha una natura e una giustificazione diversa: la politica industriale è pensata come una componente di un processo di coordinamento di soggetti la cui azione indipendente, ma non coordinata, non sarebbe altrimenti sufficiente a spostare il sistema. L'obiettivo della politica non è di creare incentivi per realizzare essa stessa il riposizionamento competitivo, bensì di attivare processi focalizzati che spostano le strategie dei diversi soggetti da un attrattore a un altro.

In questo specifico senso le politiche industriali non possono che essere uno strumento temporaneo, definito entro un orizzonte limitato, a sostegno di un insieme di politiche miranti a generare un cambiamento coordinato dei comportamenti degli attori economici. In particolare ci sembra che ad esse debba essere assegnato un ruolo specifico e urgente, ovvero di favorire il riposizionamento settoriale dell'economia italiana.

3. Linee per una politica industriale sostenibile

Nel quadro che abbiamo tentato di disegnare, la politica industriale ha un senso all'interno di un contesto generale volto a creare nuove condizioni di crescita, attraverso un riposizionamento dell'intera economia nazionale. Invocare una politica industriale come soluzione ai problemi della crescita è velleitario e spesso si basa su visioni indefinite e nebulose di quelle politiche. Inoltre, anche se questa fosse la strada, non fa i conti con i mezzi a disposizione del paese.

La prima indicazione che si può dare per ricostruire una politica industriale è dunque che questa ha un senso solo entro un quadro generale in cui il passaggio dall'uno all'altro equilibrio costituisce la base di un progetto di medio termine, condiviso tra forze politiche e parti sociali, anche di opposto orientamento. Va costruita un'idea di come vorremmo l'Italia tra dieci o venti anni e questa idea deve diventare patrimonio comune nel paese. Ancora, i processi di cambiamento che si avviano (dal mercato del lavoro, alla scuola, alla finanza, alla lotta all'evasione fiscale, alla meritocrazia, alla concorrenza e così via) devono avere carattere di irreversibilità, evitando di dare l'impressione che si possa tornare indietro (e che quindi sia rischioso cambiare perché ci si potrebbe trovare peggio di prima).

All'interno di questo disegno di medio termine, alla politica industriale va assegnato un compito specifico, da realizzare entro un orizzonte di tempo limitato: quello di agevolare il riposizionamento settoriale. Siamo consapevoli del fatto che spesso le politiche industriali, intese come quelle

politiche che intendono modificare la struttura microeconomica del sistema, possono essere inefficaci perché sono soggette al rischio di cattura da parte degli interessi consolidati. E' evidente che uno dei punti più delicati è quello di distinguere tra imprese o settori ormai "decotti", imprese per le quali non ha senso investire risorse pubbliche per tenerle in vita. Questo è forse l'aspetto cruciale, quello sul quale Giavazzi scriverebbe dieci dei suoi editoriali. Per evitare il rischio di cattura serve una certa distanza tra la coloro che fanno politica industriale e i soggetti e territori beneficiari. L'esperienza di molta politica industriale locale non è positiva sotto questo profilo. In generale, va fatta chiarezza sul fatto che bisogna tutelare i lavoratori con sistemi di sostegno del reddito ma non necessariamente vanno tenute in vita le imprese. Questi aspetti sono tanto più rilevanti quanto minori sono le risorse che in questa fase lo Stato può destinare alle politiche industriali. Un rischio simmetrico è quello di "fare il gioco del vincitore" (pick the winner). Le politiche selettive volte a scegliere i campioni nazionali o le imprese vincenti sono soggette anch'esse a un rischio di cattura. Come si definisce un'impresa o un settore strategico? Con quali criteri di valutazione? E da parte di chi? Per diverse ragioni il decisore pubblico potrebbe orientare il sistema verso soluzioni peggiori di quelli possibili utilizzando i normali segnali di mercato: quelli che, attraverso i prezzi, segnalano la profittabilità attesa dagli investimenti. Nondimeno sarebbe miope non vedere come, da un lato, in Italia vi sia stata una politica industriale in negativo, che ha comportato il ritiro da interi settori economici nei quali il sistema imprenditoriale non è stato adeguatamente sostenuto nei suoi sforzi di innovazione; dall'altro la situazione attuale sia tale da comportare un intervento con carattere straordinario: il riposizionamento settoriale è infatti una componente fondamentale dello spostamento da quello che abbiamo chiamato "bad equilibrium" verso un equilibrio superiore. La questione è dunque se sia possibile realizzare interventi di politica industriale capaci di riorientare una parte del sistema produttivo verso prodotti e servizi a maggiore contenuto di innovazione minimizzando i rischi di distorsione e al tempo stesso di essere sostenibili in un momento di forti restrizioni dei bilanci pubblici.

Proviamo a suggerire qualche linea per una politica attiva. Pensiamo sia possibile suddividere il sistema produttivo in tre grandi segmenti: "nuovi settori" da sviluppare; settori di base; settori leggeri a forte specializzazione.

Nuovi settori. Uno dei limiti del modello economico italiano attuale è rappresentato dalla difficoltà che i "nuovi settori" hanno di emergere e di raggiungere la massa critica. E' chiaro che il mercato sotto questo profilo non basta. Esistono economie di apprendimento, processi cumulativi che fanno sì che chi è partito prima abbia vantaggi rispetto a chi parte dopo, in molti settori nuovi. Lo strumento privilegiato delle politiche industriali dovrebbe essere dato dalla domanda pubblica, concentrata su alcune aree di sviluppo imprenditoriale capaci di avere forti ricadute sul sistema. L'uso competitivo della domanda pubblica riduce il rischio di distorsione a priori del mercato, più facili nelle politiche di incentivazione. Le politiche industriali dovrebbero essere focalizzate su pochi settori in grado di attivare tecnologie a carattere pervasivo, con forte impatto sul sistema produttivo.

Considerate le limitate risorse a disposizione, gli interventi devono essere capaci di concentrare una molteplicità di fonti pubbliche e private. La difficoltà di usare la domanda pubblica come strumento di politica industriale dipende anche dal fatto che per questo obiettivo si richiede una massa critica di domanda difficilmente sostenibile nelle attuali condizioni economiche. E' difficile insomma

ottenere ora in Italia l'equivalente delle spese militari americane, o dell'investimento nel settore energetico nucleare effettuato in Francia. Le cose possono essere diverse se si concentrano attorno ad alcuni piani nazionali fonti statali, regionali ed europee e se la spesa pubblica è in grado di muovere, con strumenti di finanza di progetto o analoghi, anche la finanza privata. Queste politiche sono selettive naturalmente e seguono la logica di favorire la nascita di nuove iniziative, di agevolare i processi di learning by doing con l'obiettivo finale di far sviluppare filiere produttive e nuovi player competitivi sui mercati mondiali.

Alcuni esempi possono aiutare a capire il modello di politica industriale che abbiamo in mente. Il primo è un piano di riduzione del costo energetico di edifici pubblici. La realizzazione di un programma simile coinvolge un insieme di settori con diverso profilo tecnologico, dalla edilizia tradizionale, allo sviluppo di nuovi materiali, all'impiego di sensori e strumenti di controllo, agli studi di ingegneria e, per molti edifici collocati nei centri storici, il recupero e la conservazione dei beni culturali. Su un tale piano possono essere concentrate risorse sia statali che delle amministrazioni centrali. Infine possono attirare investitori privati attraverso contratti a risparmio minimo garantito. Una seconda area attorno alla quale sviluppare domanda pubblica a elevato impatto può essere data dal recupero dei beni culturali che può dare impulso a una molteplicità di tecnologie (da quelle nucleari per la diagnostica, a quelle informatiche per la catalogazione e la divulgazione) suscettibili poi dei più vasti impieghi di mercato. Un finanziamento coordinato può concentrare la disponibilità finanziaria di diverse amministrazioni centrali, locali ed europee. Un ultimo esempio, è quello della sicurezza ambientale. Anche in questo caso un piano di domanda pubblica potrebbe attivare diverse competenze tecnologiche: dalla tecnologia dei sensori, a quella delle prospezioni geologiche, sino alle tecnologie per il ripristino e il riordino del territorio. Lo sviluppo, facilitato dalla domanda pubblica, di imprese e tecnologie potrebbe rafforzare la posizione di mercato delle imprese coinvolte. E ancora una volta un programma nazionale potrebbe coordinare diverse agenzie di spesa e coinvolgere i finanziamenti privati. Vi possono essere politiche della domanda pubblica anche nel settore bio-medicale, attraverso il sistema sanitario nazionale, nel settore dei trasporti, soprattutto dei trasporti collettivi (pensiamo al settore ferroviario o del trasporto urbano).

L'uso del *public procurement* come strumento di politica industriale costituisce un logico complemento all'insieme delle azioni di politica fiscale, del lavoro, dell'istruzione che necessarie per un riposizionamento competitivo della nostra economia. Ad esse è attribuito il ruolo specifico di formare la massa critica di domanda che rende conveniente l'investimento in nuove produzioni. Riteniamo anche che, a certe condizioni, l'uso del public procurement lungo le linee che abbiamo delineato si presti meno di altre azioni alle critiche ricorrenti nei confronti delle politiche industriali. Non è pensabile infatti una riedizione delle partecipazioni statali nel contesto italiano di oggi e allo stesso modo i sussidi e gli aiuti pubblici presentano molto limiti.

Le politiche industriali mediante la domanda pubblica, se indirizzate verso settori con vaste ricadute su differenti tecnologie, come quelli da noi indicati, hanno una distorsione limitata: le innovazioni che le imprese potranno introdurre per rispondere a un problema di risparmio energetico negli edifici o per il controllo della sicurezza ambientale coinvolgono diverse tecnologie, ma se le imprese sapranno cogliere l'occasione, lo sviluppo di competenze permesso dalla domanda pubblica ha spazi di utilizzazione molto ampi nei quali le imprese localizzate nel nostro paese potrebbero poi godere i vantaggi derivanti dal processo di apprendimento realizzato nel rispondere alle commesse

pubbliche. Abbiamo mostrato come misure di questo tipo siano compatibili con gli spazi limitati della domanda pubblica, se concentrano programmi di spesa derivanti da diverse agenzie e perché, avendo effetti di risparmio sulle spese correnti pubbliche (dal riscaldamento, alle spese di controllo e ripristino ambientale), possono attirare finanziatori privati sulla base di contratti a risparmio minimo garantito e di finanza di progetto. Un dubbio rilevante viene naturalmente dalla ampia discrezionalità nella spesa lasciata alle stazioni appaltanti della pubblica amministrazione. Il problema indubbiamente c'è e nel nostro paese rischia di essere più grave che altrove. Per questo la messa in opera di quegli strumenti di politica industriale richiede una profonda disciplina degli appalti. Da un lato infatti per promuovere comportamenti innovativi da parte delle imprese è necessario realizzare gare basate sul risultato e non sull'osservanza di stretti capitolati. Dall'altro questo aumenta la discrezionalità della stazione appaltante, imponendo valutazioni di merito e non basate sulla conformità a requisiti predefiniti. Crediamo però che, con appropriati controlli e incentivi, questo delicatissimo problema possa essere contenuto e possa produrre modelli di gestione del public procurement non solo più aggiornati, ma anche meno sensibili ai rischi che pervadono la gestione degli appalti pubblici.

Una seconda area di intervento è quella dei settori di base: siderurgia; telecomunicazioni; cantieristica; energia; aerospazio; automobile. Si tratta di settori ad alta intensità di capitale, le cui possibilità di sviluppo sono soprattutto nei paesi emergenti. In molti di questi settori la domanda è "guidata dalla politica". L'Italia in questi decenni è stata molto debole nella sua capacità di "vendere" ai paesi emergenti la propria tecnologia e il proprio know how in questi settori. In questo ambito la politica industriale è fatta dalla capacità di fare sistema e dalla capacità della nostra politica estera di stipulare accordi e commesse con i paesi emergenti. Serve quindi un ripensamento delle nostre strutture di presenza all'estero; servono professionalità nuove nella nostra diplomazia; serve un forte sistema a livello di governo, di associazioni settoriali e di grandi banche per fare gioco di squadra.

La terza area è costituita dai settori di forte specializzazione del nostro sistema industriale, dalla meccanica alla moda, all'arredo casa, e così via. In questi comparti prevale la piccola dimensione e i nodi sono costituiti dalla debolezza nei canali distributivi e nella logistica. Non ha molto senso pensare ad aiuti alle singole imprese. Vanno costruiti e completati i sistemi di welfare e di indennità di disoccupazione per tutelare i lavoratori che possono perdere il lavoro a seguito dei processi di ristrutturazione che questi settori da tempo stanno sperimentando. Siamo molto scettici circa l'efficacia di aiuti alle aggregazioni tra le imprese. Le decisioni di fusione sono spesso condizionate dall'eccessivo valore che i piccoli imprenditori attribuiscono alla proprietà e al controllo dell'impresa piuttosto che dal costo diretto dell'operazione. Sono le banche e gli altri investitori che dovrebbero semmai svolgere una funzione maieutica in questo campo, magari condizionando la concessione dei finanziamenti a forme di apertura del capitale, di crescita della dimensione, di ammodernamento manageriale della struttura aziendale.

L'assegnazione alla politica industriale di un compito specifico – contribuire alla riallocazione settoriale della nostra economia in un contesto di spostamento dell'equilibrio –, da realizzare in un orizzonte temporale limitato, il ruolo centrale assegnato al governo diretto o indiretto della domanda, e il costo sostenibile delle politiche indicate, costituiscono a nostro avviso novità importanti per il dibattito sul riavvio dell'economia italiana. A fronte di questo profilo sostenibile di

politica industriale, sta però la difficoltà endemica di annunciare e mantenere chiari obiettivi, di strutturare le pubbliche amministrazioni in modo coerente con gli obiettivi dati, siano essi lanciare appalti pubblici, o usare appropriatamente i canali diplomatici per accedere a grandi commesse internazionali. In un momento in cui la politica italiana si ricompone è nondimeno importante sapere che è possibile uscire da una generica enunciazione di intenti e politiche precise ed economicamente sostenibili possono essere messe in atto.