

# **Politiche per il rilancio dell'industria italiana: settori strategici, cambiamento strutturale e domanda di qualità della vita dei cittadini.**

*Marco R. DI TOMMASO (Università di Ferrara, c.MET05 e SIEPI) <sup>1</sup>*

Nota preparata per il Policy Workshop: La ripresa economica e la politica industriale e regionale: dalle strategie ai fatti. Milano, 20 Marzo 2015.

## **1. Introduzione. La condivisione di un piano strategico giustamente ambizioso.**

Il progetto di politica economica/industriale/regionale proposto appare chiaro (Gruppo di Discussione: "Crescita Investimenti e Territorio"<sup>2</sup>). Per punti, questi i passaggi che appaiono centrali:

- 1) è necessario intraprendere con tempestività azioni alternative a quelle promosse dalle politiche di austerità che continuano a deprimere le aspettative e la domanda delle imprese, delle famiglie e delle istituzioni;
- 2) ci si concentra sulla domanda interna e in particolare sulla domanda di beni e servizi che i cittadini esprimono nelle realtà urbane di grande e media dimensione del nostro Paese;

Ci si riferisce per esempio alla domanda di:

- infrastrutture per il trasporto locale e per il collegamento con gli hub regionali, nazionali ed internazionali: metropolitane, trasporto leggero urbano, ciclabili, treni regionali ed intercity, aeroporti e relativi collegamenti con la rete ferroviaria locale e nazionale, tangenziali e autostrade capaci di ridurre la congestione metropolitana;
- riqualificazione del patrimonio abitativo esistente, nuova edilizia residenziale, case popolari e alloggi universitari;
- ospedali, ambulatori, laboratori, centri di ricerca specializzati e relative piattaforme telematiche capaci di mettere a sistema le singole realtà sanitarie;
- scuole, università, laboratori e centri di ricerca;
- musei, teatri, cinema, stadi, palestre, parchi, piazze e spazi pubblici.
- energia, riqualificazione dell'aria, dell'acqua, del suolo, delle risorse naturali.

- 3) In questo quadro vengono selezionati alcuni settori strategici a cui ci rivolge in maniera prioritaria: (a) salute, (b) ambiente/energia, (c) cultura e tempo libero, (d) mobilità/logistica, (e) housing, (f) riqualificazione urbana, (g) education;
- 4) la domanda di beni e servizi espressa dalle città è chiamata a trainare il cambiamento strutturale dell'industria italiana e una progressiva trasformazione delle specializzazioni;
- 5) in questo quadro l'incontro tra domanda e offerta viene incoraggiato da politiche pubbliche e viene trainato da un numero selezionato di soggetti privati;
- 6) questo meccanismo viene considerato virtuoso perché se da un lato promuove crescita,

---

<sup>1</sup> Marco R. DI TOMMASO: Professore Ordinario di Economia Applicata, Dipartimento Economia e Management, Università degli Studi di Ferrara (<http://www.unife.it>); Direttore c.MET05 - Centro interuniversitario di Economia applicata delle università Ca' Foscari Venezia, Ferrara, Firenze, Politecnica delle Marche, Napoli l'Orientale, Udine (<http://www.cmet05.it>); Segretario generale SIEPI - Società Italiana di Economia e politica industriale (<http://www.siepi.org>).

<sup>2</sup> Gruppo di Discussione "Crescita Investimenti e Territorio": [www.economia.uniroma2.it/dedi/ebook-politiche-industriali](http://www.economia.uniroma2.it/dedi/ebook-politiche-industriali).

occupazione e nuova impresa dall'altro promuove un miglioramento sostanziale nelle condizioni di vita di milioni di cittadini che vivono nelle realtà urbane del nostro paese.

## **2. Apprezzamenti e alcune criticità da discutere**

Si apprezzano la tensione civile, la passione civica e la concretezza che animano l'idea progettuale. Si apprezza inoltre la volontà con cui si cerca di avvicinare la comunità accademica al "mondo reale" con l'idea di poter coniugare concrete soluzioni utili per la crescita, l'occupazione e la competitività con azioni che potenzialmente offrono risposte importanti ai bisogni fondamentali che i cittadini esprimono.

Quelli che appaiono chiari sono i macro obiettivi delle politiche industriali regionali in discussione. In estrema sintesi: crescita, occupazione e la qualità della vita. Parimente chiaro appare il target a cui la politica intenderebbe rivolgersi: le città che domandano beni e servizi capaci di migliorare la qualità della vita dei propri abitanti e che al tempo stesso sono luoghi fertili e capaci di stimolare nuove dinamiche produttive.<sup>3</sup>

Tuttavia, in questo quadro che definisce obiettivi generali e target, possono essere discusse alcune criticità legate in gran parte alla definizione delle modalità e degli strumenti dell'intervento di politica industriale (regionale) che viene proposto.

**I settori e i progetti strategici**<sup>4</sup>. La prima criticità è legata alle metodologie di identificazione dei settori e dei progetti strategici. Se l'assunto generale è che la domanda di beni e servizi delle città è il macro-settore strategico a cui riferirsi, è poi necessario entrare in un dettaglio analitico che definisca le priorità sub-settoriali e gerarchizzi le opzioni di scelta fino al livello dei singoli progetti.

La scelta dei settori e dei progetti da considerare strategicamente prioritari non può affidarsi solo alla vision del policy maker, alla domanda degli interessi più capaci di organizzarsi e di fare lobbying, alle intuizioni dell'intellettuale e dello studioso impegnato. E' necessario guidare l'individuazione delle priorità strategiche con rigorose letture comparate quantitative/qualitative della domanda di beni e servizi espressa dalla città. Pari rigore va poi riposto nello studio delle realtà produttive (imprese, cluster, filiere) effettivamente in grado a livello locale/nazionale di rispondere a tale domanda.

E' necessaria un'accurata lettura statica della domanda e dell'offerta ma anche un'analisi dinamica che sappia quantificare i bisogni urbani e le capacità produttive del presente anticipando, con altrettanta accuratezza, gli scenari futuri. E' necessario consolidare e sviluppare una metodologia robusta che supporti il policy maker rendendo le sue decisioni sulle priorità settoriali e progettuali trasparenti e rendicontabili. La legittima discrezionalità delle scelte di politica non deve rischiare di degenerare in incontrollabile arbitrarietà. La volontà di rispondere alla domanda dei cittadini in macro-settori come quelli sopra evidenziati – salute, energia e ambiente, cultura e tempo libero, mobilità, housing ed education – si deve confrontare con la necessità di fare scelte su una scala di priorità valutando in un'ottica comparata costi, costi opportunità e benefici per la collettività. Costi e benefici di breve, medio e lungo periodo

---

<sup>3</sup> Sul tema obiettivi, target e strumenti di politica industriale nell'attuale contesto di crisi si rimanda in particolare la primo capitolo di: Di Tommaso, M.R., Schweitzer, S.O., "Industrial Policy in America: Breaking the Taboo", Cheltenham England: Edward Elgar Publishers, 2013.

<sup>4</sup> Sul tema dell'individuazione dei settori strategici in alcune regioni italiane si rimanda a: Tassinari M., Di Tommaso M R., Bonnini S., Marozzi M., "La Terza Italia di fronte alla Crisi e alla crescita delle nuove potenze manifatturiere. Politiche industriali regionali e settori strategici", in *Economia Marche-Journal of Applied Economics*, 2/2014.

evidenziando l'impatto sui diversi segmenti della comunità a cui si riferisce l'intervento strategico.

E' evidente che non si ricerca la scelta ottimale valida asetticamente ovunque e indipendentemente dalle legittime scelte di politica. Al contrario appare necessario ancorare le scelte definite strategiche ad un framework analitico rigoroso e trasparente che permetta di valutare la gerarchia delle priorità rendendo quindi esplicite le scelte politiche finali.

**Le politiche pubbliche.** Se le azioni di stimolo dell'offerta in discussione vengono affidate alle politiche pubbliche sembra poi ancora utile - in un clima di neo-interventismo che continua giustamente a domandare soluzioni per uscire dalla crisi - ricordare la casistica di "fallimenti del governo" discussi dalla teoria economica e politica. Si tratta di un riferimento che, a distanza di diverse decadi dai primi contributi, rimane importante perché siamo di fronte ad un elenco di questioni tutt'altro che risolte.

Rimane innanzitutto vivo il rischio che interventi pubblici in campi come la costruzione di infrastrutture, scuole, teatri o ospedali continuino ad incentivare equilibri e dinamiche che si allontanano da logiche "profit seeking" per abbracciare atteggiamenti tutti rivolti alla ricerca e alla conquista della rendita. Dinamiche che premiano attori che promuovono strategie aziendali efficaci soprattutto nella "cattura" dei favori del policy maker. Imprese che in questo contesto sono disincentivate a ricercare la qualità di produzioni, beni e servizi (attraverso per esempio investimenti in ricerca e formazione) e che vengono invece premiati perché efficienti ed efficaci nell'assicurarsi, con altre armi strategiche, una rendita sicura.

In particolare non si può trascurare quanto l'intervento rischia di trascinare con sé a livello aggregato e in una prospettiva dinamica. Una società che continua a premiare chi compete ricercando i favori del policy maker e scoraggia chi ricerca vantaggi competitivi investendo per esempio in qualità, formazione o ricerca, incoraggia un meccanismo di selezione avversa tutt'altro che desiderabile. Un meccanismo in cui le politiche hanno l'effetto perverso di "scacciare" le imprese "migliori" (profit-seeker innovativi) e attrarre quelle "peggiori" (rent-seekers non innovativi): progressivamente e inesorabilmente, le realtà territoriali a cui l'intervento si rivolge diventano luoghi in cui dominano i "cacciatori della rendita" e dove le altre imprese non possono far altro che fallire o emigrare.

E' evidente che si tratta di dinamiche non virtuose che ricercano soluzioni e rimedi che vanno attentamente studiati. Si tratta peraltro di scenari che come è noto tendono a favorire ulteriori degenerazioni, scivolando verso percorsi clientelari e fenomeni di corruzione diffusa che non possono non essere previsti e combattuti già in sede di definizione tecnica dei piani di intervento. E' necessario dare risposte concrete e innovative in questo campo che riducano al minimo gli spazi di degenerazione del rapporto tra i soggetti pubblici che promuovono l'intervento e gli attori economici. Si tratta di questioni non risolte che appartengono alla storia passata e presente del nostro Paese e la cui discussione non può essere rimandata ad altra sede.

Inoltre la **vulnerabilità** dei governi nazionali e locali alle pressioni dei diversi segmenti della società rimane questione aperta che in questa sede assume anche un significato più specifico. Una città non esprime infatti una domanda omogenea di beni e servizi ma una pluralità di domande che dipendono dalle caratteristiche distintive (età, genere, occupazione, luogo di residenza, ecc.) dei diversi segmenti che convivono e animano la vita urbana. Non tutte le "parti" hanno le stesse capacità di organizzarsi, essere rappresentate e fare *voice*. Il governo che interviene tenderà ad ascoltare "le sirene" degli interessi più forti ed organizzati rischiando di trascurare una pluralità di altri interessi parimenti legittimi e importanti per una comunità locale. E non solo. In molti casi il governo è fortemente condizionato dagli interessi esistenti di

breve periodo e non può intervenire riferendosi al medio e al lungo periodo (esempio fin troppo evidente è quello delle questioni ambientali). E infine, in una prospettiva volutamente più provocatoria, siamo sicuri che per esempio in ambiti quali i trasporti, la salute, l'ambiente, la cultura i governi debbano intervenire solo dove viene espressa una domanda da parte della cittadinanza? O non è anche corretto suggerire che in alcuni casi il ruolo del governo è proprio quello di anticipare le domande (di beni e servizi) future e addirittura quello di "non ascoltare" gli egoismi parziali di breve periodo?

In questo specifico contesto queste considerazioni mettono in discussione l'ipotesi che gli interventi guidati dalla domanda di alcuni attori che hanno forte capacità di fare *voice* possano realmente favorire un miglioramento della qualità della vita delle comunità urbane. E' necessario quindi promuovere azioni che si pongano tra i propri obiettivi quello di trovare rimedi innovativi che affrontino in maniera virtuosa il rapporto tra governo e attori economici mitigando la vulnerabilità dei governi agli interessi parziali.

**Il coinvolgimento dei privati.** Le problematiche di cui sopra ricercano rimedi e non vogliono arrivare alla conclusione che i costi dell'intervento sono maggiori dei benefici attesi dalla collettività e che quindi è meglio non promuovere alcun intervento di politica industriale. Al contrario, il problema non è come genericamente limitare l'intervento pubblico ma quello di come rendere tale intervento efficiente ed efficace nel raggiungere obiettivi desiderabili per la società nel suo insieme.

Tra le risposte possibili c'è la costruzione di una partnership pubblico-privato virtuosa ripensando il ruolo che gli attori privati possono avere nell'ambito di un più vasto piano di politica industriale regionale e nazionale.

Un'ipotesi percorribile è quella del coinvolgimento di un selezionato gruppo di attori privati di livello nazionale che siano innanzitutto consapevoli della necessità di contribuire all'implementazione di un piano strategico straordinario di interesse pubblico che si ponga l'obiettivo del rilancio dell'industria nazionale, della crescita e dell'occupazione. Imprese che siano disposte a discutere in merito alla redditività dei singoli progetti a cui potrebbero partecipare anche in relazione ad obiettivi di medio e lungo periodo di natura economica e sociale. Imprese disposte ad intervenire con tempestività perché preoccupate delle proprie prospettive economiche ma anche perché consapevoli della propria funzione sociale in questo delicato momento storico.

Parallelamente, appare auspicabile il coinvolgimento di attori privati locali che mettano a disposizione dell'intervento strategico le proprie specifiche conoscenze in fase di lettura della domanda di beni e servizi locali espressa dalle città.

In particolare a livello locale è importante che il pubblico ricerchi la partnership non solo con le imprese già esistenti ma che investa in azioni che incoraggino la nascita di nuove imprese che trovano nei contesti urbani un terreno particolarmente fertile. In altre parole il processo che esprime progettualità rivolta per esempio alla domanda di riqualificazione urbana diventa chiaramente occasione per il proliferare di start-up che in questa prospettiva hanno sicuramente bisogno di una specifica attenzione sia da parte del pubblico che si fa promotore delle iniziative e sia da parte dei privati che partecipano ai progetti.

E' inoltre in generale evidente che è necessario mobilitare anche il risparmio privato coinvolgendo i grandi gruppi bancari, quelli assicurativi, i fondi e il capitale straniero a partire da quello dei paesi emergenti.

Tutto questo prevede però la creazione di una complessa governance che sappia gestire

l'intervento in partnership con i privati senza perdere di vista l'interesse collettivo e i più generali obiettivi economici e sociali. Una governance guidata dal pubblico che si ponga in primis l'obiettivo di incoraggiare una progettualità di qualità e che sappia poi gestire i momenti più delicati della definizione delle priorità e della selezione dei progetti senza cadere nei "fallimenti" di cui sopra.

Il progetto è ambizioso e la governance richiesta è indubbiamente complessa perché è necessario coinvolgere più livelli di governo e una pluralità di altri soggetti pubblici (università, ospedali, ecc.) e privati (imprese, associazioni). L'intervento di politica industriale suggerito ha bisogno di essere guidato da una pubblica amministrazione competente e motivata. Asimmetrie informative, conflitti di interessi interni, sovrapposizioni e concorrenza tra livelli di governo sono questioni da prevedere e risolvere. Questioni che vanno affrontate con competenze sofisticate e soluzioni manageriali avanzate già in sede di proposta tecnica dell'intervento.

**Una (piccola) digressione finale.** Quanto sin qui detto poggia su una delle assunzioni principali e cioè sul fatto che la domanda potenziale rilevante a cui rivolgersi sia quella domestica espressa dalle realtà territoriali urbane del nostro paese. Ci sono sicuramente diverse e forti motivazioni che spingono in questa direzione.

Tuttavia, rimane anche vero che le nostre città sono incubatori di competenze imprenditoriali che possono sicuramente essere spese all'estero in una pluralità di paesi che domandano qualità della vita. Ci si riferisce in primis ai paesi europei e al nordamerica ma anche ad un numero selezionato di realtà emergenti che hanno consolidato i propri percorsi di crescita e le cui popolazioni urbane chiedono oggi beni e servizi sofisticati per rispondere ai bisogni individuali e collettivi <sup>5</sup>.

Tra i motivi principali che spingerebbero anche in questa direzione, c'è sicuramente la lentezza e le enormi difficoltà con cui tradizionalmente in Italia si riescono a realizzare le opere di interesse per le comunità urbane (scuole, ospedali, musei, tangenziali, metropolitane, ecc).

L'ipotesi di curare la domanda estera di beni e servizi legata a settori come per esempio salute, ambiente/energia, cultura e tempo libero, riqualificazione urbana non è necessariamente in alternativa a quella che punta sulla domanda domestica. Non è negli scopi di questo breve scritto entrare nel dettaglio e nelle specificità di un intervento di politica industriale che intenda promuovere l'incontro tra la nostra offerta e la domanda urbana estera. Si concluda però ricordando che le potenzialità di un parallelo "percorso estero" sono anch'esse di estremo interesse e che si tratta di un canale indubbiamente capace di contribuire al rilancio dell'industria italiana, della crescita e dell'occupazione.

---

<sup>5</sup> Per approfondimenti sul caso cinese per esempio si rimanda a: Di Tommaso M.R., Rubini L. and Barbieri E., "Southern China: Industry, Development and Industrial Policy", Milton Park Abingdon United Kingdom, Routledge, 2013