



a cura di  
**R. Cappellin, M. Baravelli, M. Bellandi,**  
**R. Camagni, E. Ciciotti, E. Marelli**

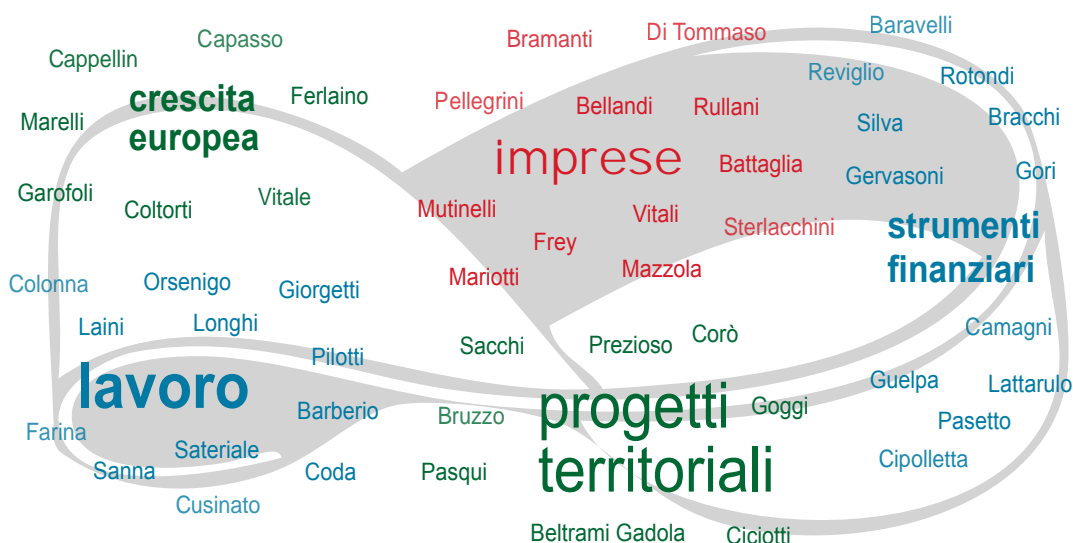


A.I.S.Re



# Investimenti, innovazione e città

## Una nuova politica industriale per la crescita



**studi&ricerche**



a cura di  
**R. Cappellin, M. Baravelli, M. Bellandi,  
R. Camagni, E. Ciciotti, E. Marelli**

# **Investimenti, innovazione e città**

**Una nuova politica industriale  
per la crescita**

Gli autori di questo volume e coloro che partecipano al Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio” desiderano ringraziare l’Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe: [www.aisre.it](http://www.aisre.it)) e la Società Italiana di Economia e Politica Industriale (SIEPI: [www.siepi.org](http://www.siepi.org)) e i loro Presidenti Fabio Mazzola e Alessandro Sterlacchini, per avere valorizzato le attività del Gruppo di Discussione nell’ambito delle attività scientifiche delle due Associazioni e avere assicurato al Gruppo di Discussione il sostegno delle capacità organizzative delle stesse Associazioni. Si ringraziano in modo particolare Diana Sarmiento, della Segreteria Editoriale dell’AISRe, per l’esperto lavoro di redazione editoriale e il collega Giuseppe Longhi e l’Arch. Linda Comerlati per il disegno della bella copertina del libro e del logo del Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio”. La pubblicazione del libro è stata resa possibile da un contributo a carico dei fondi di ricerca dei curatori presso l’Università di Roma “Tor Vergata” e l’Università di Brescia.

*Progetto grafico della copertina: Prof. Arch. Giuseppe Longhi e Arch. Linda Comerlati*

Copyright © 2015 EGEA S.p.A.  
Via Salasco, 5 - 20136 MILANO  
Tel. 02/5836.5751 - Fax 02/5836.5753  
**[www.egeaonline.it](http://www.egeaonline.it)**  
e-mail: [egea.edizioni@unibocconi.it](mailto:egea.edizioni@unibocconi.it)

Tutti i diritti sono riservati, compresi la traduzione, l’adattamento totale o parziale, la riproduzione, la comunicazione al pubblico e la messa a disposizione con qualsiasi mezzo e/o su qualunque supporto (ivi compresi i microfilm, i film, le fotocopie, i supporti elettronici o digitali), nonché la memorizzazione elettronica e qualsiasi sistema di immagazzinamento e recupero di informazioni.

Per altre informazioni o richieste di riproduzione si veda il sito  
[www.egeaonline.it/fotocopie.htm](http://www.egeaonline.it/fotocopie.htm)

Date le caratteristiche di Internet, l’Editore non è responsabile per eventuali variazioni di indirizzi e contenuti dei siti Internet menzionati.

Prima edizione: giugno 2015

Versione pdf : ISBN 978-88-238-1388-5  
Versione a stampa: ISBN 978-88-238-4480-3

*Stampa:* Digital Print Service, Segrate (MI)

# Indice

<b>Prefazione</b> , di <i>Alessandro Sterlacchini</i> , Presidente della Società Italiana di Economia e Politica Industriale (SIEPI)	11
<b>Prefazione</b> , di <i>Fabio Mazzola</i> , Presidente dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe)	13
<b>Linee guida di una nuova politica industriale per la crescita</b> , di <i>Riccardo Cappellin, Maurizio Baravelli, Marco Bellandi, Roberto Camagni, Enrico Ciciotti, Enrico Marelli</i>	17
1. Il Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio” e la collaborazione della comunità scientifica nelle politiche per la crescita economica	17
2. La ripresa della domanda interna e l'integrazione tra politiche macroeconomiche e politica industriale	22
3. Un nuovo modello di industria e le opportunità di innovazione e investimento	31
4. La qualità della vita nelle aree urbane come stimolo per una nuova strategia industriale	40
5. I nuovi mercati-guida nelle città e i progetti di investimento strategici	47
6. Dalle idee progettuali alla progettazione e la creazione di reti di innovazione	59
7. Il crollo degli investimenti pubblici locali e la politica di austerità nazionale	63
8. La finanza di progetto e il cambiamento nel sistema finanziario	66
9. Un nuovo modello di management e di corporate governance nelle imprese italiane orientato alla crescita	71
10. La governance del PPP e il ruolo dell'amministrazione pubblica nelle nuove politiche industriali e territoriali	79

## I. CRESCITA EUROPEA

<b>La crescita e l'innovazione dipendono da una nuova politica industriale,</b> di <i>Riccardo Cappellin</i>	91
<b>Investimenti per uscire dalla crisi,</b> di <i>Enrico Marelli</i>	101
<b>Investimenti per la ristrutturazione della politica economica europea,</b> di <i>Gioacchino Garofoli</i>	111
<b>Crisi o stagnazione per l'economia italiana?</b> di <i>Salvatore Capasso</i>	117
<b>Liberare risorse, qualificarsi, partecipare: verso un modello economico post-liberista,</b> di <i>Fiorenzo Ferlaino</i>	125
<b>L'impresa come soggetto dello sviluppo economico,</b> di <i>Marco Vitale</i>	137
<b>Quali politiche per la ripresa economica?</b> di <i>Fulvio Coltorti</i>	145

## II. IMPRESE

<b>Investimenti, rischi e <i>governance</i> di impresa,</b> di <i>Enzo Rullani</i>	153
<b>Piattaforme territoriali per l'innovazione, fra città e distretti industriali,</b> di <i>Marco Bellandi</i>	161
<b>Politiche per il rilancio dell'industria italiana: settori strategici, cambiamento strutturale e domanda di qualità della vita dei cittadini,</b> di <i>Marco R. Di Tommaso</i>	167
<b>Politiche di rete per la competitività delle PMI: cosa imparare dall'esperienza lombarda,</b> di <i>Alberto Bramanti</i>	175
<b>Attrazione degli investimenti esteri e catene globali di fornitura: un'analisi empirica,</b> di <i>Giampaolo Vitali</i>	183
<b>Le politiche per l'attrazione degli investimenti esteri,</b> di <i>Sergio Mariotti e Marco Mutinelli</i>	193
<b>Green Economy: dal paradigma all'azione,</b> di <i>Massimo Battaglia e Marco Frey</i>	205

### III. LAVORO

<b>Politiche per la ricerca e l'innovazione</b> , di <i>Luigi Orsenigo</i>	215
<b>Esiste ancora uno spazio per una politica industriale?</b> di <i>Guido Pellegrini</i>	221
<b>Le politiche industriali “locali” per rilanciare imprenditorialità e “capitale territoriale”</b> , di <i>Maria Letizia Giorgetti e Luciano Pilotti</i>	227
<b>Verso una metropoli a metabolismo chiuso e ad alta connettività</b> , di <i>Giuseppe Longhi</i>	235
<b>Un mutamento di paradigma per la governance della creatività</b> , di <i>Augusto Cusinato</i>	245
<b>Del processo di cambiamento economico-sociale</b> , di <i>Vittorio Coda</i>	253
<b>Il dipartimento industria della CISL: riflessioni, sfide complessive e progettualità</b> , di <i>Cosmo Colonna e Giuseppe Farina</i>	257
<b>Contrattazione territoriale per creare occupazione, innovazione e sviluppo locale</b> , di <i>Riccardo Sanna e Gaetano Sateriale</i>	263
<b>Crisi e territorio: il caso di Monza e Brianza</b> , di <i>Maurizio Laini</i>	269
<b>Il ruolo degli esperti nel dibattito politico sulle politiche per la crescita</b> , di <i>Raffaele Barberio</i>	275

### IV. STRUMENTI FINANZIARI

<b>Rilancio economico e smart cities: progetti e strategie finanziarie</b> , di <i>Maurizio Baravelli</i>	283
<b>Idee per un rilancio degli investimenti pubblici locali</b> , di <i>Roberto Camagni</i>	297
<b>Finanza pubblica e investimenti locali durante la crisi</b> , di <i>Giuseppe Gori e Patrizia Lattarulo</i>	303



<b>Ruolo delle banche a sostegno dello sviluppo delle regioni: sistemi competitivi territoriali, filiere produttive globali e credito,</b> di <i>Attilio Pasetto e Zeno Rotondi</i>	311
<b>Finanza per gli investimenti: una finestra di opportunità,</b> di <i>Fabrizio Guelpa</i>	319
<b>Municipalizzate rentier o innovative?,</b> di <i>Francesco Silva</i>	323
<b>Rigenerare l'industria creando nuove imprese tecnologiche,</b> di <i>Giampio Bracchi</i>	329
<b>Smart regulation per il rilancio delle città e dell'economia,</b> di <i>Innocenzo Cipolletta</i>	337
<b>Infrastrutture, capitali e intelligenze: le città come hub di sviluppo,</b> di <i>Anna Gervasoni</i>	345
<b>Il finanziamento delle infrastrutture. Verso un nuovo modello,</b> di <i>Edoardo Reviglio</i>	349

## V. PROGETTI TERRITORIALI

<b>Le politiche e i progetti urbani nel quadro della nuova normativa nazionale ed europea,</b> di <i>Enrico Ciciotti</i>	363
<b>Scala, efficienza, equità: le condizioni per un nuovo ciclo di investimenti sul territorio,</b> di <i>Giancarlo Corò</i>	373
<b>Il ruolo delle politiche economiche volto a favorire il processo di sviluppo sul territorio: un contributo critico,</b> di <i>Aurelio Bruzzo</i>	381
<b>Quali investimenti urbani di breve periodo per un futuro europeo di lunga durata,</b> di <i>Maria Prezioso</i>	389
<b>La visione del futuro della città e la ripresa dell'economia,</b> di <i>Giorgio Goggi</i>	399
<b>Efficientamento energetico e riqualificazione del welfare materiale: una proposta per le scuole lombarde,</b> di <i>Gabriele Pasqui</i>	407

**Città metropolitana di Milano. Pianificazione strategica e generazione di progetti**, di *Franco Sacchi* 413

**Edilizia: il motore fermo della crescita**, di *Luca Beltrami Gadola* 421

## **VI. LA RIPRESA ECONOMICA E LA POLITICA INDUSTRIALE E REGIONALE**

**La ripresa economica e la politica industriale e regionale: documento di sintesi del Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio” nel 2014**, di *Maurizio Baravelli, Marco Bellandi, Roberto Camagni, Riccardo Cappellin, Enrico Ciciotti, Enrico Marelli* 429

**I curatori** 453

**Gli autori** 455



# Prefazione

*Alessandro Sterlacchini*<sup>1</sup>

Questo volume rappresenta una seconda e rilevante tappa di un percorso iniziato da circa due anni su impulso di Riccardo Cappellin, allora presidente dell' AISRe. Diversi soci e consiglieri della SIEPI, incluso chi scrive, hanno aderito all'iniziativa che nel 2014 ha dato luogo alla pubblicazione di un primo ebook (*Crescita, investimenti e territorio*). Il messaggio principale che si è cercato di veicolare è che senza una rinnovata politica industriale declinata a livello territoriale l'Italia non uscirà dalla crisi. L'imprescindibilità del territorio deriva dalla constatazione che politiche esclusivamente votate ai fattori di offerta risulteranno poco efficaci se non accompagnate da misure tese a intercettare la domanda di nuovi beni e servizi e, in particolare, i bisogni, largamente insoddisfatti, di un ambiente e di una qualità della vita migliori. Questi ultimi si esprimono in modo differenziato nei territori e possono rappresentare una rilevante opportunità per investire in nuove attività e posti di lavoro. Se si accetta questo presupposto, gli interventi che rispondono semplicemente alle esigenze delle imprese esistenti devono lasciare il posto al sostegno di progetti innovativi condivisi da una vasta platea di attori del sistema locale. Infatti, data la rischiosità di questi investimenti, è fondamentale che essi siano in grado di aggregare gli interessi e le risorse (soprattutto finanziarie) delle amministrazioni pubbliche (in qualità di catalizzatori dei progetti), degli imprenditori, delle associazioni sindacali e di categoria, delle istituzioni finanziarie e, *last but not least*, dei cittadini e delle famiglie.

Questa e altre riflessioni, vengono ulteriormente sviluppate in questo secondo volume che raccoglie i contributi di economisti industriali e regionali, urbanisti, sindacalisti, esperti e operatori di finanza. Insieme ai limiti delle attuali politiche, incapaci attivare gli investimenti necessari per uscire dalla crisi,

---

<sup>1</sup> Università Politecnica delle Marche e Presidente della SIEPI - Società Italiana di Economia e Politica Industriale, Ancona, e-mail: a.sterlacchini@univpm.it.

e alla necessità di nuove politiche industriali, ampio spazio viene dato al ruolo esercitato dalle aree metropolitane e alle modalità di finanziamento di nuovi investimenti. Vengono inoltre esposte sia idee progettuali che alcuni specifici progetti di investimento.

Ritengo quindi che questo libro meriti non solo di essere letto ma debba essere utilizzato come strumento per far sì che queste tematiche e proposte entrino nell'agenda della politica economica nazionale e regionale e trovino sbocchi concreti in “buone pratiche” da imitare e diffondere. La SIEPI, i cui esponenti figurano tra i curatori e gli autori del presente volume, si impegna a diffonderlo nel modo più ampio possibile sia tra i propri soci che partecipando attivamente alle future iniziative che saranno intraprese per continuare un percorso che non deve essere interrotto.

# Prefazione

Fabio Mazzola<sup>1</sup>

Questo volume raccoglie gli atti del Policy Workshop dal titolo “La ripresa economica e la politica industriale e regionale: dalla strategia ai progetti” svoltosi a Milano il 20 marzo 2015 e patrocinato dall’Associazione Italiana di Scienze Regionali (A.I.S.Re.) e dalla Società Italiana di Economia e Politica Industriale (SIEPI).

Con tale iniziativa le principali Associazioni scientifiche italiane nel campo dell’economia applicata intendono offrire un ulteriore strumento editoriale, appunto un *e-book*, che consente di raccogliere le opinioni e le riflessioni teorico-concettuali dei principali studiosi ed esperti di economia regionale e industriale su temi che riguardano l’evoluzione dell’economia reale e gli sviluppi che caratterizzano i moderni sistemi economici ai diversi livelli territoriali. Ciò al fine di mettere in campo una sorta di vetrina editoriale di idee e osservazioni sui temi più attuali del dibattito corrente, al fine di stimolare un confronto con i *policy-makers* e le diverse istituzioni chiamate ad attuare le decisioni di politica economica.

Discutendo sulle cause della Grande Recessione che ha attraversato i sistemi economici occidentali e l’Italia in testa, e, soprattutto, sulle strategie e gli strumenti per tirarsi fuori dalla stessa, gli economisti regionali ed industriali, in questo volume, intendono innanzitutto stimolare la cooperazione tra associazioni scientifiche in vista di una maggiore interlocuzione con i *decision makers* ma anche offrire una *mission* condivisa, ossia una idea-forza principale da offrire al dibattito corrente. Tale idea-forza si può sintetizzare nella necessità di affiancare ai tradizionali strumenti di politica macroeconomica di tipo monetario e fiscale che hanno caratterizzato il trend recente della politica economica, soprattutto in ambito europeo, ulteriori strumenti di intervento di tipo rea-

---

<sup>1</sup> Università di Palermo e Presidente dell’AISRe - Associazione Italiana di Scienze Regionali, Palermo, e-mail: fabio.mazzola@unipa.it.

le caratterizzati dallo stimolo della domanda interna e, precisamente, di quella per investimento, dalla incentivazione allo sviluppo, introduzione e diffusione delle innovazioni quali elementi fondanti il moderno scenario competitivo per territori e imprese, da una diversa canalizzazione dell'offerta di capitali e di credito verso le imprese, attori centrali nella ripresa del processo di crescita.

Tale processo dovrà, secondo gli autori, ripartire necessariamente dalle città, che sono al tempo stesso i “luoghi” centrali in cui si sviluppano l'innovazione e i nuovi mestieri “creativi”, i principali nodi di interscambio per i sistemi infrastrutturali e logistici e le principali localizzazioni che valorizzano i nuovi networks materiali e immateriali.

La necessità di nuove idee per la crescita economica deriva essenzialmente dal fatto che la teoria economica dominante non ha tenuto in debito conto il ruolo cruciale che potrebbe essere generato dagli investimenti in alcuni settori trainanti a forte contenuto localizzato (ad esempio nei comparti dell'edilizia abitativa, dell'energia e dell'ambiente, dei trasporti e della logistica, della tutela della salute e del terzo settore, del tempo libero e della cultura, delle filiere produttive urbane). Il messaggio forte che deriva dall'*e-book* è che bisogna ripartire proprio dalla domanda per nuovi servizi pubblici per la cittadinanza che può creare il giusto stimolo alle imprese per accrescere la produttività con investimenti che potenzino lo stock di capitale umano e di competenze dei territori.

Implicito in questo messaggio è, a mio avviso, che bisognerà partire proprio da un nuovo modo di delineare la *governance* che sottende a tali processi, con un inevitabile rafforzamento di uno schema multi-livello in cui i diversi livelli territoriali abbiano una chiara e sinergica distinzione di ruoli tra individuazione di idee-forza per lo sviluppo, stimolo alla progettazione, ricerca di nuovi fonti di finanziamento, compatibilità con i vincoli della finanza pubblica e così via. Solo in un rinnovato contesto che ridefinisce i compiti delle diverse istituzioni e le modalità con cui queste potranno interfacciarsi con le richieste dinamiche delle imprese, sarà possibile trovare un processo virtuoso di utilizzo delle risorse messe a disposizione nel contesto europeo dal nuovo ciclo di programmazione e dai nuovi strumenti di intervento (di tipo sia monetario che di finanziamento per le infrastrutture).

Le idee contenute in questo volume sono portate avanti seguendo uno stile agile che racchiude, al di là della focalizzazione su argomenti tra loro diversificati, una *vision* comune che caratterizza il gruppo di discussione su “Crescita, Investimenti e Territorio” che ha dato vita a queste iniziative. Nascendo in modo autonomo ma fortemente radicato nelle associazioni scientifiche di economia applicata al cui interno si è sviluppato, tale gruppo potrà trovare, nel prosieguo del dibattito, ulteriore supporto da giovani studiosi che partecipano alla vita delle Associazioni scientifiche, che potranno anche fornire un

supporto di analisi empirica approfondita alle idee forza individuate attraverso il confronto con i *policy makers*.

Un punto che, a mio avviso, andrà sicuramente sufficientemente sviluppato in futuro, è la possibile applicazione dell'approccio che pervade il volume a tutte le economie regionali del nostro Paese e, segnatamente ai sistemi economici delle regioni meridionali. Anche per queste è difficile ipotizzare una strategia di rilancio che prescindendo dalla immediata risalita della domanda interna, per consumi e per investimenti, stante la insufficiente quota delle esportazioni sul PIL dell'area che ha determinato, pur in presenza di accettabili *performances* in molti degli anni del periodo di crisi, ad un complessivo allargamento dei divari rispetto alla situazione pre-crisi. In effetti, molti dei comparti sopra menzionati su cui si potrebbe fondare la strategia di rilancio, trovano proprio al Sud dotazioni insufficienti e al contempo elevate potenzialità, ma in tessuto istituzionale fortemente debole e a tratti, ulteriormente compromesso dalla crisi che si aggiunge a ritardi strutturali già ampliamenti riconosciuti.

In tale contesto, la sfida dell'individuazione di sentieri di crescita appropriati e sinergici per le diverse aree del paese è lanciata e, come sempre, le idee contenute nel libro potranno, oltre che diffondersi in modo sensibilmente più rapido grazie ai nuovi strumenti digitali, confrontarsi e rafforzarsi sempre più nell'ambito dei prossimi consessi nazionali delle Associazioni scientifiche (in primo luogo, ma non in via esclusiva, A.I.S.Re. e SIEPI) in vista del passaggio ad una operatività progettuale di cui si sente, oggi più che mai, estrema necessità.





# **Linee guida di una nuova politica industriale per la crescita**

*Cappellin R., Baravelli M., Bellandi M., Camagni R., Ciciotti E., Marelli E.*

## **1. Il Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio” e la collaborazione della comunità scientifica nelle politiche per la crescita economica**

Questo libro si basa sui contributi presentati al Policy Workshop che il Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio” ha organizzato presso il Politecnico di Milano il 20 marzo 2015 sul tema: “La ripresa economica e la politica industriale e regionale: dalla strategia ai progetti”, che ha riunito a uno stesso tavolo più di 50 docenti e ricercatori delle università e dei centri di ricerca esperti di economia industriale, economia regionale, urbanistica, esperti del mondo delle imprese e delle maggiori istituzioni bancarie nazionali e delle amministrazioni pubbliche, assieme ai responsabili delle politiche industriali delle confederazioni sindacali nazionali, e mantiene un rapporto stretto con le diverse Società Scientifiche, come L’Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe) e la Società Italiana di Economia e Politica Industriale (SIEPI), che da molti anni organizzano la discussione tra gli esperti di economia regionale e industriale.

Il Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio” mira a promuovere il confronto d’idee e a svolgere funzioni di proposta di una nuova politica economica e industriale che parta dal territorio e dalla governance degli attori locali, ma che abbia una prospettiva nazionale e sia orientata al futuro.

Le tesi del Gruppo di Discussione sono state illustrate precedentemente nei lavori seguenti:

- Cappellin R., Marelli E., Rullani E., Sterlacchini A. (a cura di) (2014), Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali (contributi di: Leonardo Becchetti, Marco Bellandi, Patrizio Bianchi, Andrea Bollino, Roberto Camagni, Roberta Capello, Riccardo Cappellin, Stefano Casini Benvenuti, Enrico Ciciotti, Romeo Danielis, Alfredo Del Monte, Sergio Destefanis, Marco Frey, Sandrine Labory, Enrico Marelli, Marco Mutinelli, Alessandro Petretto, Francesco Prota, Enzo Rullani, Alessandro Sterlacchini, Gianfranco Viesti), Website “Scienze Regionali”, e-book 2014.1.
- Baravelli M., Bellandi M., Cappellin R., Ciciotti E., Marelli E. (2014), La ripresa economica e la politica industriale e regionale, Gruppo di Discussione: “Crescita, Investimenti e Territorio” - Documento di sintesi dei contributi elaborati nel 2014.
- Inoltre sono stati pubblicati anche diversi articoli sulle riviste on line di dibattito economico, come: Eyesreg.it, Nelmerito.it, Rassegna.it e Sbilancia-moci.info.

La rilevanza sociale e politica che la proposta del Gruppo di Discussione può avere è anche determinata dal fatto che essa non deriva da una mera somma di competenze, ma è il risultato di un dibattito intenso all’interno di un gruppo caratterizzato da una grande omogeneità dell’approccio teorico all’analisi economica, composto di esperti con una consolidata conoscenza del sistema industriale italiano, capace di organizzare diverse pubblicazioni e iniziative d’incontro pubblico e con vasti e consolidati legami internazionali.

### *La nostra proposta*

Crescita, occupazione e qualità della vita sono i macro obiettivi delle politiche industriali regionali in discussione. Questo libro definisce le condizioni e le modalità per individuare, promuovere e attuare un massiccio piano di investimenti pubblici e privati, nazionali, regionali e locali, che operi come “motore trainante” del rilancio della crescita e dell’occupazione. Il libro indica, inoltre, in modo chiaro le linee di intervento strategiche, gli strumenti di politica industriale e regionale e il quadro teorico che spiega l’interdipendenza tra le politiche regionali e industriali e le politiche monetarie e della finanza pubblica.

In estrema sintesi, il Gruppo di Discussione sostiene che una politica economica di rilancio della crescita in una moderna economia della conoscenza deve essere radicata sul territorio e integrare in modo stretto le politiche macroeconomiche e di sviluppo, le politiche per le imprese e industriali e le politiche regionali e territoriali.

Il Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio” propone una strategia diversa dalle politiche fiscali e monetarie adottate a livello europeo e italiano: indica la necessità di integrare le politiche macroeconomiche con le politiche delle infrastrutture e le politiche industriali, al fine di promuovere gli investimenti con cui stimolare la domanda interna e creare produzioni innovative e maggiore occupazione.

In particolare, si ritiene strategico promuovere la crescita della domanda interna nell’economia del Paese, rispondere ai nuovi bisogni, ora latenti ed emergenti, dei cittadini e individuare gli strumenti industriali e finanziari necessari per aggregare le domande individuali di beni e servizi “comuni” o collettivi, in modo da poter creare così dei “mercati-guida” e, quindi, nuove opportunità di produzione innovative per le imprese private nei settori delle costruzioni, della gestione dei servizi e del manifatturiero.

Le città metropolitane ed anche le città medie, visto il loro ruolo nella struttura urbana italiana, rappresentano il luogo privilegiato in cui appare prioritario concentrare gli investimenti, dato che le città sono il luogo dove si concentra la gran parte della popolazione, delle opportunità e dei problemi. Inoltre, i centri urbani sono i nodi delle infrastrutture e svolgono una funzione strategica nell’assicurare la connettività delle nuove reti, sia materiali sia immateriali, di trasporto di beni e di persone, e la circolazione delle informazioni e delle conoscenze, a livello locale e internazionale.

Il libro individua alcune “idee forza” su grandi “progetti strategici prioritari” (*turnaround projects*), sia industriali sia infrastrutturali, che possono essere intrapresi dalle imprese e dalle istituzioni pubbliche e in particolare da quelle locali. Inoltre, sono proposti gli strumenti finanziari e le strategie di sostegno più adeguati da parte delle banche, degli altri intermediari e degli investitori istituzionali italiani ed esteri.

Infatti, rispondere ai nuovi bisogni dei cittadini e dei consumatori rappresenta un’importante opportunità economica per lo sviluppo di progetti d’investimento in sei “mercati-guida” o ambiti prioritari d’intervento: a) abitazione, b) trasporti e logistica, c) energia, ambiente, territorio e acqua, d) salute, formazione e assistenza sociale, e) tempo libero, cultura, turismo, media e internet, f) filiere produttive urbane.

Il libro analizza, inoltre, i diversi strumenti del finanziamento (come la partnership pubblico-privato, il *project financing* e fondi delle politiche europee), degli investimenti, materiali e immateriali, necessari prima nella progettazione e poi nella realizzazione degli investimenti delle imprese private e delle istituzioni pubbliche.

Questo primo capitolo del libro mira a presentare una sintesi delle analisi e delle proposte contenute nel libro e, da un lato, evidenzia le proposte più interessanti sulle quali sembra esistere un quasi generale consenso tra le diverse decine di autori di questo libro e, dall’altro lato, riflette evidentemente solo le

opinioni e la particolare competenza tematica dei curatori, i quali se ne assumono la totale responsabilità. Essendo questo libro il risultato di un'intensa interazione tra i diversi partecipanti al Gruppo di Discussione, è sembrato impossibile e anche improprio attribuire ogni affermazione a un singolo autore tramite la citazione dei rispettivi articoli e il lettore potrà verificare, leggendo i vari contributi, l'ampia coerenza tra le opinioni espresse dai singoli autori.

### *Le ragioni della nostra proposta*

L'idea progettuale che anima il Gruppo di Discussione "Crescita, Investimenti e Territorio" è quella di elaborare e quindi illustrare una strategia o degli strumenti operativi per fare ripartire l'economia, che parta dalle conoscenze, che si sono sviluppate nei decenni scorsi dalle ricerche scientifiche a scala internazionale in diversi campi dell'economia e che rappresentano un quadro relativamente coerente e profondamente diverso dall'approccio economico *mainstream* tradizionale.

In particolare, in una moderna società della conoscenza, l'attività di progettazione e di ricerca, i processi di apprendimento sono i *drivers* degli investimenti innovativi delle imprese e dei Governi. Pertanto, il contributo cruciale o il ruolo del mondo delle università, delle associazioni scientifiche, delle comunità professionali, assieme al mondo del sindacato, delle banche e degli intermediari finanziari e anche delle imprese, se queste ultime sapranno recuperare una capacità realmente imprenditoriale, è quello di collaborare ed elaborare assieme e, quindi, di proporre al mondo della politica, alle istituzioni locali, regionali e nazionali una strategia di crescita e soprattutto progetti operativi immediatamente avviabili. Spetta, quindi, alla politica la funzione di *governance*, di organizzare, assieme all'amministrazione pubblica, i luoghi di concertazione e partecipazione e di decisione e di guidare la realizzazione dei progetti, evitando fenomeni di corruzione e accelerando i tempi.

Gli economisti nei diversi settori e gli esperti di problemi urbani e territoriali, che hanno preso parte alle attività del Gruppo di Discussione, ritengono necessario che la comunità scientifica, o il mondo delle università e dei centri di ricerca, non svolga tanto un ruolo di mera "consulenza" tecnica ai *policy-maker*, ma rivendichi un proprio ruolo culturale autonomo, come soggetto capace di contribuire direttamente alla definizione delle strategie e alle funzioni di progettazione e gestione dei progetti d'investimento proposti. D'altro lato, il Gruppo di Discussione ritiene che occorra una nuova e maggiore attenzione soprattutto da parte del mondo della politica e dei media al contributo che gli esperti delle università e dei centri di ricerca possono apportare al tema delle scelte di politica economica per affrontare il problema della crisi e della ripresa della crescita e dell'occupazione.

La governance di questa strategia d'investimento è indubbiamente complessa, perché è necessario coinvolgere una pluralità di soggetti di natura pub-

blica (amministrazione pubblica, università, associazioni non profit, sindacati) e privati (imprese industriali e dei servizi e banche) e più livelli di governo (locale, nazionale ed europeo). È necessario un approccio bottom-up che assicuri sia il necessario coinvolgimento degli attori locali sia il contemporaneo inquadramento in strategie regionali, nazionali ed europee.

In conclusione, riteniamo che l'attività del Gruppo di Discussione abbia avuto il merito di avvicinare la comunità accademica al "mondo reale", oltre a quello di aver stimolato gli stessi partecipanti a sviluppare le loro analisi e a innovare le strategie proposte di politica economica.

Pertanto, si auspica che le proposte indicate in questo lavoro collettivo di molti noti esperti possano rappresentare una "piattaforma di politica economica" più moderna e realistica rispetto agli schemi tradizionali. Il libro vuole promuovere un movimento di opinione per una nuova politica economica e industriale in Italia rivolgendosi a tutti i suoi protagonisti e in particolare ai cittadini. Questa proposta può quindi risultare utile per creare un "tavolo di confronto" tra gli attori economici più rilevanti, che affronti il tema delle scelte nelle politiche per la crescita sulla base di schemi teorici e di intervento più efficaci e moderni di quelli finora adottati, che hanno portato a una sostanziale stagnazione di lungo periodo.

### *Le nostre attività e gli sviluppi futuri*

Oltre al Policy Workshop che il Gruppo di Discussione "Crescita, Investimenti e Territorio" ha organizzato presso il Politecnico di Milano il 20 marzo 2015, nei mesi precedenti sono stati organizzati due Policy Workshop all'Università Statale di Milano: 9 luglio 2014, e all'Università di Padova, Congresso dell' AISRe – Associazione Italiana di Scienze Regionali: 12 settembre 2014. Inoltre, il Gruppo di Discussione: "Crescita, Investimenti e Territorio" ha promosso, a partire dai primi mesi del 2014, una serie di incontri approfonditi con i policymaker o gli stakeholder privati e pubblici, finalizzati a elaborare le "idee forza" per una nuova politica industriale e regionale che miri al rilancio degli investimenti e dell'innovazione nel territorio e in una prospettiva nazionale ed europea. Nel corso del 2015, ulteriori Policy Workshop, analoghi ai tre già attuati, potranno essere organizzati in diverse altre regioni italiane, in modo da ampliare il dibattito alle diverse realtà territoriali del Paese.

Tutti i contributi del Gruppo di Discussione, come il primo e-book (Cappellin, Marelli, Rullani e Sterlacchini, 2014), il documento di sintesi dei lavori svolti nel 2014 (Baravelli, Bellandi, Cappellin, Ciciotti, Marelli, 4 dicembre 2014) e tutti gli interventi presentati ai diversi Policy Workshops sono disponibili sul sito [www.economia.uniroma2.it/dedi/ebook-politiche-industriali/](http://www.economia.uniroma2.it/dedi/ebook-politiche-industriali/).

Si segnala, in particolare, ai molti lettori di questo secondo e del primo e-book che, se desiderano partecipare alle prossime attività del Gruppo di Di-

scussione “Crescita, Investimenti e Territorio” e ricevere la *Newsletter*, possono iscriversi sul sito suindicato.

## **2. La ripresa della domanda interna e l'integrazione tra politiche macroeconomiche e politica industriale**

La lunga stagnazione (durata sette anni con due recessioni e una fiacca ripresa in mezzo) e il crollo del PIL, che ha determinato un alto e persistente tasso di disoccupazione, mostrano chiaramente che l'Italia ha ampiamente sofferto per il ciclo economico negativo. La produzione è diminuita di un quarto ed è molto al di sotto del suo potenziale.

Come indicato nella tabella 1, la diminuzione del PIL nel periodo dal 2007 al 2014 è stata pari a -8,9 per cento e la diminuzione degli investimenti è stata il fattore di gran lunga più importante, dato che ha influito per il -6,5 per cento su tale diminuzione, mentre i consumi privati hanno influito per il -4,5 per cento. Infatti, gli investimenti nel periodo considerato sono diminuiti di 109 miliardi a prezzi costanti. Invece, è stato positivo l'effetto della diminuzione delle importazioni o della capacità delle imprese italiane di riconquistare il mercato interno (3,7 per cento). Le esportazioni hanno avuto un effetto negativo (-0,4 per cento), dato che sono diminuite a causa della crisi internazionale, e la diminuzione dei consumi pubblici ha avuto un effetto negativo minore (-0,5 per cento) sul tasso di crescita del PIL.

Pertanto, il crollo degli investimenti delle imprese, delle famiglie e dei Governi è il fattore principale che ha determinato la recessione in Italia e in Europa e le politiche economiche devono individuare i fattori che hanno determinato la diminuzione degli investimenti e quelli che possono promuovere gli investimenti.

Considerato che dagli investimenti dipende la capacità di espansione e rinnovamento tecnologico della base produttiva, nonché gli interventi per accrescere qualità ed efficienza delle infrastrutture, la contrazione di questa componente della domanda interna non ha avuto solamente effetti congiunturali, ma si rifletterà negativamente sui livelli futuri di produttività e, di conseguenza, sul tasso potenziale di crescita.

**Tabella 1 – Scomposizione del tasso di crescita del PIL per le variabili della domanda**

	2007	2014	2014/ 2007	2014- 2007	Quota sul PIL 2007	Peso sulla va- riazione del PIL
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato	1.687.963	1.537.258	-8,9%	-150.704	100,0%	-8,9%
Spesa per consumi finali delle famiglie residenti e delle istituzioni sociali private senza scopo di lucro al servizio delle famiglie	994.200	918.032	-7,7%	- 76.167	58,9%	-4,5%
Spesa per consumi finali delle amministrazioni pubbliche	321.472	313.864	-2,4%	- 7.608	19,0%	-0,5%
Investimenti fissi lordi	368.62	259.094	-29,7%	-109.526	21,8%	-6,5%
Importazioni di beni e servizi fob	461.900	400.108	-13,4%	-61.793	-27,4%	3,7%
Esportazioni di beni e servizi fob	455.248	448.899	-1,4%	- 6.349	27,0%	-0,4%

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat

Il Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio”, dapprima nell’e-book pubblicato nel febbraio 2014 (Cappellin, Marelli, Sterlacchini, Rullani, 2014) e quindi nel documento elaborato nel dicembre 2014 (Baravelli, Cappellin, Ciciotti, Marelli, Bellandi 2014), aveva indicato alcune idee forza per una nuova politica economica in Europa e in Italia:

- a. la crisi dell’Europa è una crisi domanda interna di investimenti e consumi,
- b. le politiche monetarie della BCE non sono state e non saranno sufficienti da sole per rilanciare la crescita,
- c. le politiche delle “riforme strutturali” non bastano a sostenere la crescita e la produttività e anzi hanno un impatto deflattivo sulla domanda aggregata e non fanno crescere la produttività del lavoro. Ad esempio, la politica della “flessibilità” del mercato del lavoro determina una riduzione dei salari e un aumento delle disparità di reddito, che hanno un impatto negativo sulla domanda di consumi. Inoltre, le riforme strutturali del mercato del lavoro non hanno effetti sulla produttività del lavoro, secondo



l'approccio all'innovazione illustrato da molti interventi in questo libro, dato che la produttività dipende dal capitale o dagli investimenti, dall'innovazione e dalla formazione continua sul luogo di lavoro, che è disincentivata da una maggiore flessibilità del lavoro.<sup>1</sup>

La politica fiscale è inefficace: un nuovo ciclo di investimenti pubblici non potrà essere attivato, chiedendo all'UE meno restrizione e meno austerità secondo una linea di intervento tradizionale di tipo keynesiano. Infatti, dato l'elevato debito pubblico dell'Italia, nell'immediato non pare semplice modificare le regole del Patto di stabilità e del *Fiscal Compact*. D'altro lato, anche la politica monetaria è inefficace. Infatti, in una situazione di stagnazione o in una "trappola della liquidità" e di rigidità degli investimenti al tasso di interesse, come quella che ora esiste in Europa, una diminuzione degli interessi sul mercato dei capitali non ha da sola alcun effetto rilevante sugli investimenti fissi lordi. Invece, gli investimenti possono aumentare solo in seguito sia ad una crescita rilevante nella domanda delle produzioni dovuta a innovazioni radicali sia ad un'intelligente anticipazione da parte delle imprese e delle istituzioni del cambiamento emergente dei comportamenti dei consumatori. Pertanto, le politiche industriali e regionali sono il fattore che può facilitare questi comportamenti innovativi degli attori privati e pubblici.

Mentre si rinvia ai documenti suindicati per quanto riguarda l'analisi delle politiche macroeconomiche e l'analisi dei fattori dello sviluppo tecnologico, industriale e regionale in Italia ed Europa, questo volume rappresenta lo sviluppo della strategia precedentemente delineata nella prospettiva dell'individuazione di progetti operativi nei diversi contesti territoriali, del loro finanziamento e della loro organizzazione.

Solo un aumento degli investimenti pubblici (se necessario favorito dalla riduzione della spesa pubblica corrente) e soprattutto un aumento degli investimenti privati finanziato dal credito e l'avvio di una nuova politica industriale – che dia certezza alle imprese nei loro programmi d'investimento – possono consentire di raggiungere l'obiettivo di un tasso di crescita maggiore e di ridurre non solo la disoccupazione ("ciclica", fortemente aumentata in Italia dopo la crisi) ma anche quella che è definita disoccupazione "naturale".

La modesta ripresa prevista per il 2015 (+0,7 per cento secondo le stime più ottimistiche, quelle del Governo contenute nel "Documento di Economia e

---

<sup>1</sup> Cappellin R., Marelli E., Rullani E., A. Sterlacchini (2014), a cura di, *Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali* (contributi di: Leonardo Becchetti, Marco Bellandi, Patrizio Bianchi, Andrea Bollino, Roberto Camagni, Roberta Capello, Riccardo Cappellin, Stefano Casini Benvenuti, Enrico Ciciotti, Romeo Danielis, Alfredo Del Monte, Sergio Destefanis, Marco Frey, Sandrine Labory, Enrico Marelli, Marco Mutinelli, Alessandro Petretto, Francesco Prota, Enzo Rullani, Alessandro Sterlacchini, Gianfranco Viesti), Website "Scienze Regionali", e-book 2014.

Baravelli, M., Bellandi, M., Cappellin, R., Ciciotti, Marelli E. (2014), *La ripresa economica e la politica industriale e regionale*, Gruppo di Discussione: "Crescita, Investimenti e Territorio" - Documento di sintesi dei contributi elaborati nel 2014.

Finanza”) è dovuta soprattutto a fattori internazionali: diminuzione del prezzo del petrolio, deprezzamento dell’euro, *Quantitative easing* (QE) della Bce; essa è peraltro così debole che non consentirà di risolvere i nostri problemi, in particolare di far scendere la disoccupazione in modo significativo.

I ripetuti annunci di ripresa dell’economia non saranno credibili fino a quando non saranno confermati dalla capacità delle imprese e del Governo di aumentare gli investimenti sia materiali, come sono gli impianti e le costruzioni, sia immateriali, come sono l’aumento dell’occupazione dei giovani qualificati e lo sforzo in ricerca e in progettazione delle imprese.

La politica prevista per i prossimi anni dal Governo italiano (DEF) è davvero poco coraggiosa. Di fatto, il Governo parte da una previsione di crescita molto modesta (+0,7 per cento nel 2015), stimata in assenza di interventi, e quindi adatta le entrate fiscali e le spese nel bilancio pubblico, principalmente tenendo conto del loro possibile impatto politico-elettorale. Invece, il Governo dovrebbe partire dall’obiettivo di conseguire fin dal 2015 e nel 2016 e 2017 un tasso di crescita abbastanza elevato (ad esempio superiore al 2 per cento medio annuo invece di circa l’1 per cento previsto dall’Istat-maggio 2015) tale da assicurare una consistente riduzione della disoccupazione (13 per cento nel marzo 2015) e quindi, dato questo obiettivo, il Governo dovrebbe individuare e definire le politiche economiche indispensabili per aumentare la crescita ed in particolare gli investimenti, che sono stati la causa principale della diminuzione del PIL. L’obiettivo di aumentare gli investimenti di 109 miliardi nell’arco di 5 anni, per tornare almeno al livello del 2007, rende necessario integrare le tradizionali politiche macroeconomiche con una forte politica industriale e regionale.

#### *Dal modello europeo dell’austerità al modello americano della crescita*

La performance comparata di Usa ed Eurozona è stata profondamente diversa. In entrambe le aree il PIL aveva subito una forte contrazione nell’anno della Grande Recessione (2009) e la disoccupazione era salita oltre il 10 per cento; ma negli Usa, grazie a politiche sia monetarie sia fiscali espansive (il deficit di bilancio aveva superato il 12 per cento del PIL ed anche negli ultimi anni è sempre stato almeno il doppio della fatidica soglia europea del 3 per cento), la crescita dal 2010 in poi è sempre stata nettamente superiore a quella europea ed il tasso di disoccupazione è oggi la metà di quello europeo.

I risultati conseguiti in Europa e negli Stati Uniti dalle politiche economiche adottate da quasi otto anni per affrontare la crisi economica consentono di fare una valutazione sulle caratteristiche e sull’efficacia di due modelli di politica economica. Il primo modello, adottato in Europa, è quello dell’ “austerità” (che ha portato ai vincoli del Patto di stabilità e crescita rafforzato e del Fiscal compact). In sintesi, esso indica che è necessario:

- a. aumentare la “flessibilità” del lavoro, tagliando il costo del lavoro e aumentando la competitività delle imprese e quindi riducendo l’occupazione e i salari e se necessario chiudendo imprese e impianti produttivi;
- b. tagliare le tasse per le imprese e per i cittadini dato che le tasse sottraggono reddito ai cittadini e diminuiscono i profitti delle imprese e quindi contraggono la domanda di consumi e la propensione all’investimento;
- c. tagliare la spesa pubblica, dato che la burocrazia “ucciderebbe” l’iniziativa economica privata con norme obsolete e costrittive (“lacci o laccioli”) ed inoltre sarebbe meglio che i servizi pubblici fossero tagliati e sostituiti da servizi privati, creando nuove imprese private.

L’esperienza concreta mostra, invece, che l’approccio dell’offerta e la politica dell’austerità sono inadeguati, dato che non considerano il fatto che la stagnazione è stata determinata soprattutto dall’eccessiva propensione alla liquidità (fenomeni di “*deleveraging*” o di “*balance sheet recession*”) delle imprese, delle banche, dello Stato e delle famiglie. In particolare, è stata causata dalla riduzione della domanda per investimenti e per consumi; l’alto costo del lavoro ed i vari “lacci e laccioli” non sono stati la causa principale.

In realtà, le politiche economiche ispirate a questo modello non sono state capaci di fare uscire l’economia dalla crisi, perché le misure hanno mirato solo a ridurre i costi e ad agire sull’offerta, che è attualmente in larga parte in eccesso, mentre non aumentano la domanda e anzi di fatto ne determinano persino una riduzione. Infatti, questo approccio considera solo l’impatto espansivo iniziale delle singole misure, come la riduzione delle tasse, e non considera che ancora maggiori ed opposti sono gli effetti indiretti, che comportano una riduzione della domanda aggregata, come la riduzione della spesa pubblica e soprattutto degli investimenti pubblici. In particolare, queste politiche di “austerità” mirano alla “stabilità” e non considerano il ruolo dell’innovazione quale fattore che traina la domanda e spinge l’offerta.

Invece, il Presidente Obama nel suo recente (21 gennaio 2015) discorso sull’Unione ha in modo efficace indicato le caratteristiche di quella che ha definito l’“economia del cittadino medio” (*middle class economics*), che si contrappone idealmente alla politica delle “riforme strutturali” neoliberiste indicate dall’approccio dell’austerità seguito in Europa.

In questo modello la strategia della crescita economica si basa su politiche che:

- a. dal lato dell’offerta, sostengono lo “sforzo” delle imprese, dei lavoratori e delle istituzioni nell’aumentare le capacità produttive;
- b. dal lato della domanda, mirano a soddisfare bisogni emergenti dei cittadini in termini di servizi, beni e infrastrutture moderni e quindi permettono di sviluppare nuovi mercati o di aumentare la domanda.

### *L'effetto degli investimenti sulla domanda e sull'offerta*

Ora, tutti sembrano essere finalmente d'accordo sul ruolo cruciale per la ripresa economica degli investimenti, ma manca ancora un'indicazione chiara su cosa fare, chi deve agire, in quali aree territoriali iniziare ad investire e come organizzare i progetti di investimento.

Dal punto di vista macroeconomico, una ripresa degli investimenti aiuterebbe la crescita nell'immediato dal lato della domanda e nel lungo periodo da quello dell'offerta. Inoltre, dal punto di vista microeconomico, il rilancio degli investimenti, oltre a creare la necessaria domanda interna contribuisce all'aumento della produttività e alla creazione di nuove imprese, con la conseguente espansione (vera) dell'occupazione. Infatti, anche per creare occupazione servono anzitutto nuovi investimenti. Se il lavoro è la priorità per le famiglie italiane ed è alla base dello stesso edificio democratico, occorre trovare tutti i modi per fare ripartire la domanda di lavoro.

La crescita economica dipende da un processo dinamico in cui interagiscono sia la domanda sia l'offerta delle nuove produzioni. Da un lato, lo sviluppo di nuove capacità produttive nei beni e servizi innovativi da parte delle imprese più innovative stimola la domanda finale da parte dei consumatori e la domanda intermedia delle imprese a sperimentare tali nuovi beni e servizi. D'altro lato, l'emergere di nuovi bisogni da parte delle comunità di utilizzatori innovativi (*lead users*) e delle imprese che hanno bisogno di nuovi prodotti intermedi traina la domanda di mercato e induce i produttori a modificare le produzioni di beni e servizi tradizionali. Di fatto soprattutto nei servizi e nello sviluppo delle nuove produzioni, utilizzatori e produttori collaborano strettamente nell'introduzione delle necessarie innovazioni.

L'interazione tra la domanda e l'offerta non avviene solo se si considera la fase della costruzione dell'opera, ma anche in quella successiva di utilizzo della stessa. Da un lato, l'investimento determina la domanda per i settori che partecipano alla sua realizzazione, dall'altro lato il nuovo investimento una volta realizzato permette di soddisfare la domanda di nuovi servizi e quindi i costi passati vengono compensati dal flusso di benefici e redditi futuri, assicurando la redditività dell'investimento. All'occupazione inizialmente creata nella fase di costruzione dell'investimento è possibile aggiungere anche la nuova occupazione nelle produzioni nuove che utilizzano il nuovo investimento.

È quindi fondamentale che i nuovi investimenti siano destinati a soddisfare bisogni emergenti e significativi dei cittadini o determinino per i settori, che utilizzeranno l'investimento stesso per la produzione di nuovi servizi, ricavi aggiuntivi percepiti tramite tasse di scopo o prezzi di mercato, in misura adeguata per compensare i costi della precedente realizzazione dell'investimento.

Infatti, il Gruppo di Discussione propone una strategia di ripresa economica basata sulla riqualificazione dell'offerta di fronte ad una domanda che

sta mutando sul piano dei bisogni e degli stili di vita. È necessario sostenere la domanda interna di beni collettivi e adottare interventi strutturali nella nostra economia nel segno del cambiamento, dell'innovazione e di una migliore qualità della vita.

Come indicato dal documento del Gruppo di Discussione: “Crescita, Investimenti e Territorio” (Baravelli, Bellandi, Cappellin, Ciciotti, Marelli 2014), nell'appendice di questo volume, è necessario un cambiamento di rotta nella politica economica italiana e europea:

- a. da un'enfasi sulla competitività e la crescita dell'offerta all'enfasi sulla crescita della domanda interna per investimenti e consumi, per non dipendere solo dalla domanda esterna, partendo dal territorio e dalle aree urbane in particolare ove la domanda interna di nuovi beni e servizi si concentra;
- b. dalla flessibilità del lavoro e dalla riduzione del costo del lavoro ad una competizione basata sull'innovazione, che richiede un maggiore sforzo in progettazione da parte delle imprese e ad un investimento nella continua riqualificazione delle competenze del lavoro, che legherebbe maggiormente le imprese ai loro dipendenti;
- c. da una mera espansione dell'offerta di moneta da parte della Bce ad un cambiamento strutturale del sistema finanziario o dei diversi intermediari specializzati nella “filiera del finanziamento” alle imprese, in modo da aumentare l'offerta di credito e di capitale di rischio alle PMI italiane e negli altri Paesi europei ove il *credit crunch* ha penalizzato gli investimenti e da trovare una soluzione adeguata del problema del finanziamento europeo del Piano Juncker.

Per uscire dalla recessione e ritornare a tassi di crescita accettabili non sono necessari e comunque non sarebbero sufficienti un aumento della spesa pubblica corrente (soluzione keynesiana) o una riduzione delle imposte (soluzione neoliberista), ma è invece indispensabile, da un lato, stimolare una ripresa degli investimenti che ponga l'innovazione al centro degli interventi e, dall'altro lato, promuovere una crescita continua della domanda di nuovi beni e servizi. La disciplina della spesa nelle imprese e nello Stato non è in contraddizione con forti investimenti in innovazione, perché la leadership tecnologica è il fattore fondamentale della competitività a lungo termine e di alti margini di profitto futuri ed è necessario aumentare le spese per lo sviluppo di nuove produzioni.

*La politica industriale e regionale* è indispensabile non tanto in una prospettiva di lungo termine, ma anche al fine di promuovere una ripresa della crescita nel breve e medio periodo. Essa è complementare con una politica macroeconomica orientata alla crescita e deve mirare a creare nuove produzioni

innovative e maggiore occupazione, e stimolare gli investimenti delle imprese private.

### *La dimensione territoriale della nuova politica industriale e il piano Juncker*

Il rilancio degli investimenti rappresenta la condizione fondamentale per riprendere un cammino di crescita sostenibile. Gli investimenti aumentano la competitività internazionale del sistema produttivo e al tempo stesso creano nuovi mercati-guida che aumentano la domanda interna.

Ancorare il nuovo ciclo d'investimenti a politiche territoriali consente da un lato di sostenere subito la domanda e dall'altro di creare, nel medio - lungo termine, le condizioni di competitività in grado di generare e attrarre risorse per lo sviluppo futuro, migliorando sia la qualità della vita per i cittadini e i lavoratori sia la competitività delle imprese. Ma soprattutto l'aumento degli investimenti privati consente nel breve termine di sviluppare nuovi mercati-guida che trainano la riconversione delle imprese verso produzioni nuove ad elevato contenuto di innovazione.

La politica industriale declinata a livello territoriale si rivela indispensabile per definire un programma, nazionale e europeo, di interventi coraggiosi e lungimiranti al fine di promuovere l'innovazione nell'industria, nei servizi e nelle amministrazioni pubbliche e quindi di aumentare gli investimenti privati e pubblici in nuove produzioni. Ecco allora che il rilancio degli investimenti pubblici sul territorio può diventare una strategia credibile e coerente di crescita, dato che assicura una gestione più efficiente delle risorse territoriali.

Chiaramente il punto di attacco per la ristrutturazione della politica economica europea non può che essere uno straordinario piano d'investimenti europei che potrebbe essere lanciato anche evitando di modificare i trattati europei per non perdere ulteriore tempo nella burocrazia e nelle pastoie istituzionali in cui la gestione economica europea ci ha gettato in questi ultimi anni.

Tuttavia, gli investimenti nelle grandi infrastrutture e nelle reti a banda larga sono soggetti a tempi lunghi di attuazione, a continue revisioni verso l'alto degli stanziamenti e a rischi di corruzione. Invece, dato che le risorse finanziarie pubbliche sono limitate, appare preferibile avviare tanti investimenti di non grandi dimensioni ma diffusi sul territorio, per la salvaguardia ambientale e l'efficientamento energetico, di contrasto al dissesto idrogeologico, per l'edilizia scolastica e popolare; più in generale i numerosi tipi di investimenti diversificati nelle aree urbane (come proposto nei capitoli seguenti). Inoltre una robusta crescita economica di lungo periodo si può sostenere solo rafforzando gli investimenti in ricerca e sviluppo (che vedono l'Italia agli ultimi posti nell'UE); come pure la spesa per l'istruzione superiore e terziaria (che invece negli ultimi anni è stata in Italia continuamente decurtata, caso quasi unico tra i paesi più avanzati).

È necessario ad esempio l'avvio di grandi progetti europei per l'energia rinnovabile, per la sanità (soprattutto per la cura e la riabilitazione delle persone anziane e con handicap), per i trasporti *green* e sostenibili, per la tutela ambientale e la difesa del territorio. Questi progetti rappresentano la chiave di volta di un piano europeo di investimento prioritariamente orientato al mercato interno e al soddisfacimento dei bisogni presenti e futuri dei cittadini europei.

Maggiori investimenti pubblici sarebbero utili per stimolare l'azione successiva degli attori privati (svolgendo una funzione da *pump priming* come sostenevano i primi economisti keynesiani). In questa prospettiva, l'operatore pubblico dovrebbe essere il primo a muoversi e poi si spera che il settore privato segua. In attesa dell'accoglimento a livello europeo di una vera *golden rule* (ossia l'esclusione degli investimenti pubblici dal computo dei disavanzi ai fini del Patto di stabilità), occorrerebbe sfruttare – e se necessario forzare – tutti i margini di flessibilità ultimamente concessi nell'applicazione delle regole del Patto.

Ai fini del rilancio degli investimenti, il Piano Juncker si muove nella giusta direzione, ma le risorse appaiono troppo limitate (con un "effetto leva", rispetto agli importi inizialmente messi a disposizione dall'UE, giudicato eccessivo) ed i tempi di realizzazione troppo lunghi. Delicata sarà anche la fase di selezione dei progetti. Inoltre, il ruolo della Bei pare essere troppo tenue, quando invece un suo maggior coinvolgimento potrebbe svolgere un ruolo cruciale nel promuovere i progetti di investimento privati e pubblici. Inoltre, non è previsto un ruolo chiave della Bce, che con il QE fa affluire enormi fondi alle banche private mentre potrebbe finanziare in modo molto più consistente la Bei (che è essa stessa una banca di natura privata), acquistando i titoli emessi dalla Bei stessa. Questo potrebbe rappresentare la principale fonte di finanziamento del Piano Juncker, invece che costringere la Bei ad aumentare l'offerta di titoli sul mercato finanziario compromettendo il proprio *rating*.

Infine, mentre il Piano Juncker è definito secondo un approccio *top-down*, che parte da indirizzi strategici definiti a livello europeo, il Gruppo di Discussione "Crescita, Investimenti e Territorio" propone un approccio *bottom-up* e ritiene fondamentale che i progetti emergano dalle capacità progettuali e dalla mobilitazione degli attori locali.

Infatti, la creazione di nuova conoscenza e d'innovazione e la definizione di progetti d'investimento richiede misure che facilitino le relazioni tra le imprese e tra queste ultime e i consumatori e i lavoratori e gli altri attori del sistema nazionale e regionale dell'innovazione. Una politica economica di rilancio della crescita in una moderna economia della conoscenza deve essere radicata sul territorio e essere capace di coinvolgere tutti gli attori rilevanti, come le diverse comunità professionali, il mondo delle università, le reti di ricerca e

le associazioni scientifiche, il sindacato, l'amministrazione pubblica, le imprese e non ultimo le istituzioni finanziarie.

La politica industriale deve essere in grado di definire un piano nazionale di rilancio degli investimenti già per il 2015-16, che metta a sistema i piani industriali operativi delle grandi imprese nazionali ed estere in Italia, le grandi imprese di servizi collettivi (*multi-utilities*) e le medie imprese che sono *leader* nei rispettivi distretti industriali o filiere produttive nazionali.

L'implicazione, particolarmente impegnativa per un paese come l'Italia che sconta decenni di crisi istituzionale, è che occorre una strategia industriale nazionale multi-scala e multi-sistema in grado di promuovere investimenti pubblici e privati di coesione territoriale, d'innovazione e d'internazionalizzazione, coerenti alla ricchezza organizzativa e territoriale del paese, cioè alle leve tracciate nel paragrafo precedente.

In conclusione, un cambio di rotta è necessario nelle politiche economiche italiane e europee, che devono focalizzarsi sulla domanda interna e in particolare sugli investimenti e l'innovazione, tramite una forte politica industriale con dimensione regionale.

### **3. Un nuovo modello di industria e le opportunità di innovazione e investimento**

La crisi di questi ultimi anni ha colpito più duramente di quanto non appaia. In modo selettivo ha profondamente mutato le condizioni di vita delle persone e delle famiglie – occupazione e reddito disponibile – e ha determinato una riduzione della propensione al consumo e il cambiamento del profilo qualitativo dei consumi stessi. Ha condizionato le scelte delle imprese, con la ricalizzazione all'estero determinata dall'andamento negativo del mercato interno e lo sviluppo di consumi di prodotti eccellenti e ad alto valore aggiunto. Ha modificato il perimetro di attività e di investimento delle istituzioni pubbliche nazionali e degli enti locali. Ha determinato la riduzione del credito alle famiglie e alle imprese.

È evidente l'esplosione di problemi sociali nuovi: l'emergenza di fasce di povertà sempre più consistenti anche tra i pensionati, la moltiplicazione dei *poor worker* tra i giovani, gli immigrati, le famiglie monoreddito, la diffusione della precarietà e della disoccupazione. Molti territori, al Sud ma non solo al Sud, si sono drammaticamente impoveriti in termini di opportunità di lavoro e di reddito complessivo disponibile. Più in generale, anche nei territori meno colpiti dalla crisi, si è vissuta un'alterazione crescente della vocazione e dei modelli di produzione della ricchezza e di riproduzione delle professionalità e delle attitudini al lavoro e all'imprenditorialità; si potrebbe dire ne è stata toccata la stessa identità economica e sociale.

Questo quadro è ancora più evidente nei territori a vocazione manifatturiera, dove – fatte salve le imprese caratterizzate da produzioni dedicate al



mercato estero – la miriade di piccole imprese, di imprese artigiane, di imprese contoterziste con una vita fortemente correlata con i valori dei consumi interni è stata falciata e molte imprese si sono arrese.

Tutelare le prospettive occupazionali vuol dire – in un contesto come questo – avere idee condivise su come orientare lo sviluppo, la sua qualità, la sua capacità di produrre valore e occupazione. E questo non è stato fatto. Il declino del manifatturiero consiglia una profonda riconsiderazione delle vocazioni produttive. È necessaria una più seria attenzione alla possibilità di generazione di valore attraverso investimenti in cultura, qualità della vita, manutenzione del territorio, vivibilità delle città, recupero del patrimonio edilizio, dei centri storici, oltre che la creazione di nuove imprese, fortemente tecnologiche ed innovative, ad alto valore aggiunto, supportate da reti adeguate.

Una risposta positiva alla crisi è possibile partendo da varie componenti, che vanno viste come elementi integrati: maggiore capacità decisionale delle PMI, ruolo di ponte giocato da organizzazioni industriali più robuste come medie imprese radicate nel territorio e anche grandi imprese nazionali e internazionali, nuovi rapporti con l'università per lo sviluppo di filiere *made in Italy* basate sulla ricerca italiana, piattaforme multi-territoriali intorno a idee guida che emergono dai nuovi bisogni e da competenze produttive tipiche della tradizione italiana, maggiore integrazione delle produzioni manifatturiere con le tecnologie ICT.

In particolare, sulle piattaforme occorrerebbe una più seria attenzione alla possibilità di generazione del valore attraverso investimenti in cultura, qualità della vita, manutenzione del territorio, vivibilità delle città, recupero del patrimonio edilizio, dei centri storici oltre che il rafforzamento diffuso dell'orientamento verso una “nuova impresa”, fortemente tecnologica ed innovativa, ad alto valore aggiunto, supportata da reti finalmente adeguate.

### *L'emergere di imprese leader nei distretti e la formalizzazione della filiera*

I fattori legati all'appartenenza ad un determinato settore sono meno importanti nella spiegazione della performance delle imprese rispetto alle loro competenze interne e alle politiche di business seguite. Inoltre, le imprese che hanno le performance migliori sono quelle maggiormente in grado di innovare in prodotti e processi. Ma va considerato anche che i modelli di *governance* all'interno dei distretti influenzano i processi evolutivi delle singole imprese sul piano dell'innovazione quando stimolano processi di confronto e di apprendimento interno grazie anche alle strutture di supporto comuni e alle relazioni con i centri di ricerca e le università.

Rimane in Italia il dualismo dimensionale delle imprese, con prevalenza delle PMI, e in moltissimi casi, la crescita, il rafforzamento e il consolidamento dimensionale sono stati elementi fondamentali per la sopravvivenza, oltre che per l'elevazione del livello qualitativo delle produzioni. All'interno dei tanti di-

stretti industriali (o cluster) spesso in risposta alla dinamica competitiva mondiale le imprese si sono coagulate intorno a imprese di medie dimensioni radicate nel territorio (veri e propri “campioni” dei distretti), che di fatto fanno da capofila per tante piccole e piccolissime imprese, spesso di natura artigiana. Queste medie imprese radicate riescono infatti a svolgere con sempre maggiore efficacia quelle che sono le fasi “a monte” (investimenti in R&S, design, progettazione, etc.) e “a valle” (presidio dei mercati esteri, assistenza post-vendita, inserimento nella catene globali del valore, etc.), fasi oggi cruciali in un processo produttivo fondato sulla conoscenza.

Per le imprese piccole manifatturiere può essere importante inserirsi all’interno di filiere produttive nelle quali il prodotto finale viene assemblato anche lontano dal proprio stabilimento e commercializzato con un marchio diverso dal proprio. Queste filiere (cluster) possono essere nazionali o internazionali e rappresentano un’evoluzione dei tradizionali distretti e un’opportunità anche per imprese manifatturiere non distrettuali.

Il tema della aggregazione delle imprese non va affrontato necessariamente con le fusioni o le acquisizioni tra le imprese, ma tramite il rafforzamento dell’integrazione produttiva nell’ambito della filiera rispettiva e soprattutto tramite la creazione di reti tra le imprese presenti nello stesso territorio e disposte a collaborare tra loro anche tramite i “contratti di rete” e altre forme di alleanza strategica, sia per investimenti comuni sia per lo sviluppo di nuove produzioni.

### *La transizione verso un nuovo tipo di industria*

L’assenza in Italia di un ecosistema industriale specializzato nell’*high-tech* non ha agevolato la nascita di nuove imprese a elevato contenuto tecnologico e ha contribuito a mantenere limitato in passato l’interesse verso l’Italia da parte dei *venture capitalist* che per la loro attività devono affrontare l’elevato rischio insito nelle fasi finali della ricerca applicata e nei processi di industrializzazione e lancio di un nuovo prodotto.

Il modello della Silicon Valley è mutuato dal caso della *information technology* e si basa sui concetti come quelli di scienza imprenditoriale, che promuove *spin-off* accademici e la creazione di nuove imprese *science-based*, trasferimento tecnologico e commercializzazione della ricerca, diritti di proprietà intellettuale, *venture capital*, *private equity*, IPO e mercato azionario e concentrazione in clusters delle nuove imprese. Nonostante gli innumerevoli tentativi di imitazione, il modello americano non è quasi mai stato replicato con successo, con pochissime eccezioni, in Europa. Esso sembra basarsi su precondizioni del tutto particolari, quali innanzitutto l’applicazione a settori *high tech* o ad elevata spesa di R&S o di “conoscenza codificata”. Invece, nei settori a “media tecnologia”, che sono quelli più rilevanti in Europa, è più importate il ruolo delle competenze organizzative-manageriali e del *know-how* o della “conoscenza

za tacita”, dato che in questi settori l’attività di progettazione tecnica o l’ingegnerizzazione e il design sono più rilevanti dell’attività di R&S formale.

Il sistema industriale/produttivo italiano è rimasto indietro rispetto alle trasformazioni avvenute nel sistema industriale/ produttivo di altri Paesi, come gli USA ma anche UK, Germania e Francia, perché non ci sono in Italia esempi di produzioni davvero nuove e l’occupazione nelle produzioni tradizionali non può che continuare a diminuire.

Nel nuovo e globalizzato contesto, il nostro Paese appare sulla difensiva: il permanere di un deficit di innovazione (troppo poca innovazione realizzata da troppo poche imprese) porta a confermare una traiettoria fondata sulla bassa produttività e sull’inseguimento di una competitività ancorata alla disponibilità di un lavoro di limitata qualificazione e a bassa remunerazione.

Se, da un lato, è vero che le nostre PMI sono sempre riuscite, talvolta in modo pionieristico, a introdurre efficaci innovazioni di processo, tuttavia tali innovazioni sono sempre state realizzate in imprese appartenenti a settori tradizionali, in cui il vantaggio competitivo è limitato alla singola impresa, senza il trasferimento di benefici tangibili all’intero sistema industriale ed economico.

Le implicazioni sociali, oltre che economiche, di questa deriva rischiano di essere pesanti. All’orizzonte vi è un mercato del lavoro in cui le future generazioni, a più alto livello di istruzione, rischiano di trovarsi spiazzate e forzate ad un’occupazione che non valorizza la qualità della loro formazione.

Pertanto, si impone in Italia un modello di sviluppo innovativo diverso, che si basa meno sulla R&S interna come negli USA e molto di più sullo sviluppo delle relazioni tra le singole imprese nelle reti di innovazione, cui possono partecipare anche molteplici attori dei diversi sistemi produttivi locali, tra i quali le banche, le istituzioni pubbliche e il sindacato, che sono molto più importanti in Europa che negli USA. Il ruolo della R&S, spesso troppo debole in Europa, non deve mettere in secondo piano la carenza di competenze organizzative, la disponibilità di profili professionali moderni e il ritardo del sistema universitario europeo e italiano rispetto a quello americano.

È necessario un salto, dopo oltre 40 anni di strategie di competizione basate sulla riduzione dei costi di produzione e sulla svalutazione competitiva, ad una strategia di competizione tecnologica; le strategie di costo hanno portato alla frammentazione dimensionale, alla de-verticalizzazione dei processi produttivi, all’esternalizzazione di produzioni che invece sono strettamente integrate e hanno favorito la nascita di nicchie e super nicchie industriali che oggi mostrano la loro debolezza nella globalizzazione consolidata.

Non basta consolarsi enfatizzando le nostre eccellenze: PMI, Made in Italy, EXPO, etc., dato che l’economia italiana si trova con un sistema produttivo debole in una duplice prospettiva: da un lato, deve riorganizzare e rivitalizzare i settori maturi della sua struttura industriale tradizionale, dall’altro la-

to, deve incentivare lo sviluppo dei settori emergenti e di quelli in cui dovrebbe essere presente per poter partecipare in futuro allo sviluppo a scala globale, oltre che per bilanciare il declino inesorabile di molte attività tradizionali. In entrambi i casi, è essenziale il ruolo dell'innovazione, non solo tecnologica, ma anche organizzativa e istituzionale. Le politiche pubbliche e le stesse imprese hanno diminuito il loro sforzo non solo nella R&S, ma anche nell'attività di progettazione per lo sviluppo di nuove produzioni, e non investono adeguate risorse nella formazione continua e riqualificazione del capitale umano.

La crisi è di fatto un processo di transizione, o di evoluzione, verso un nuovo modello di industria e di economia. Infatti, la recessione non è reversibile o non è destinata a terminare facendo ritornare l'economia alla situazione iniziale. Come sotto la neve crescono le nuove piante, così sotto la compressione della stagnazione, che fa sembrare uguali tutte le imprese e tutti i settori produttivi, ci sono imprese che innovano e che emergeranno presto come esempi di successo. Non cogliere i cambiamenti in corso e non sostenerli porta, come sta accadendo in Italia, a far prolungare la crisi verso una stagnazione di lungo periodo. Invece, solo se riusciamo a interpretare i segnali del cambiamento possiamo fare evolvere la crisi verso un processo di trasformazione del sistema produttivo italiano.

Le produzioni nuove del futuro per definizione non possono essere previste con certezza ora. Tuttavia, esse dipendono certamente dalle competenze già presenti nelle imprese e nei loro territori e dallo sviluppo di processi di apprendimento e d'innovazione che richiedono un rapporto più stretto tra le diverse imprese all'interno delle reti o dei sistemi nazionali e regionali di innovazione. Inoltre, le idee nuove richiedono un investimento rilevante in progettazione e ricerca sostenuto nel tempo, per svilupparsi e trasformarsi in nuove produzioni. Le imprese innovative sono quelle che investono e che crescono, mentre le imprese che non investono e innovano sono destinate a scomparire.

È possibile individuare tre diverse dimensioni del processo di evoluzione dell'industria:

- l'evoluzione della domanda dei consumatori italiani;
- l'evoluzione delle tecnologie nei processi produttivi e nell'organizzazione;
- evoluzione dell'economia finanziaria e il suo impatto sull'economia reale.

### *Il ruolo del cliente nell'innovazione*

Per restare competitivi è necessario adottare nuovi modelli di business nelle imprese. Da un modello di organizzazione mirato al consolidamento finanziario è necessario passare a un nuovo modello di business e gestione manageriale mirato alla crescita, e definire visione e obiettivi a lungo termine per l'organizzazione. Non si tratta solo di uso di nuove tecnologie o di un cambio di

supporto tecnologico, come la maggiore diffusione di internet e dei “social networks”; occorre anche un cambio di comportamento da parte delle imprese.

I bisogni dei circa 60 milioni di cittadini italiani si stanno trasformando, non solo come effetto della crisi economica ma anche in una prospettiva di lungo termine e strutturale. Il cambiamento nell’economia italiana è sempre più determinato dall’evoluzione continua e rapida dei bisogni e della domanda finale dei cittadini nonché della domanda intermedia delle imprese. I bisogni e i comportamenti dei cittadini e dei consumatori italiani cambiano velocemente e, il più delle volte, anticipano le capacità produttive e gli investimenti delle imprese, come pure le capacità di risposta delle politiche industriali delle istituzioni nazionali e locali.

In particolare, è necessario innovare e diversificare le linee di prodotto e sviluppare prodotti innovativi basati sulla creatività. Questo richiede di creare nuovi prodotti sempre più “ibridi”, di rispondere alle esigenze di nuovi mercati-segmenti e di gestire il rapporto con un cliente evoluto e più interattivo.

Dato che il cliente ha un ruolo determinante nella definizione e creazione del prodotto, è necessaria la capacità di interloquire con un cliente globale, ma molto diverso e coinvolgerlo appieno nella definizione dell’offerta. La partecipazione del cliente alla creazione del valore - o la *consumer co-creation (co-innovation)* - è di diverso tipo: dal sostituirsi a una parte del processo (organizzazione, certificazione della qualità, comunicazione e guida ad altri clienti, etc.) all’ideare o a introdurre un’innovazione.

Inoltre, la crisi fa crescere il desiderio di partecipazione e di condivisione delle persone e cresce la domanda di quei beni e soprattutto di quei servizi (salute, formazione, tempo libero, cultura, mobilità, comunicazioni, etc.) che sono strumentali allo sviluppo delle relazioni personali e del desiderio di socializzare con altre persone nella comunità locale. Le nuove produzioni, di cui aumenta la domanda, sono diverse dai beni individuali destinati ad un consumatore individuale e possono essere definite come “beni comuni”, dato che devono essere condivise tra diversi utilizzatori singoli o sono di interesse collettivo dei cittadini.

I servizi per la mobilità, i cinema, i teatri e le funivie sono destinati a gruppi di utilizzatori e non a consumatori singoli. Il pubblico (dirigenza politica e amministrazione pubblica) deve prendere l’iniziativa per mettere assieme i bisogni individuali spesso latenti e creare dei mercati-guida di questi “beni comuni”, che non possono essere promossi dai privati individualmente ma che richiedono un’iniziativa politica pubblica. Sia i cittadini, come utilizzatori finali, sia le imprese private sia gestiranno i servizi devono essere coinvolti fin dall’inizio. Compito del pubblico è connettere tra loro la domanda latente dei cittadini e l’offerta di capacità produttive delle imprese private riorganizzando l’offerta e promuovendo e aggregando la domanda individuale.

## *L'impatto delle nuove tecnologie sull'industria*

Un secondo driver dell'innovazione è l'evoluzione delle tecnologie (*disruptive technologies*), quali quelle collegate con l'aumento delle capacità delle IT, la riduzione del consumo energetico, lo sviluppo di nuovi sistemi di trasporto e logistica e il cambiamento organizzativo interno delle imprese.

La rivoluzione industriale recente comporta il ridisegno radicale dei contenuti e dei confini e degli impatti della manifattura e dei servizi e dei loro fondamentali tecnologici ed economici, grazie a nuove soluzioni ed efficienze produttive legate a *software* avanzati, materiali, robotica.

Il nuovo paradigma tecnologico porta ad un cambiamento del paradigma della produzione industriale: dalla produzione per sottrazione di materia e secondo regole meccaniche alla produzione additiva e secondo regole biologiche. Altro elemento è l'esigenza di alta connettività (fra persone, fra persone e cose e fra cose), in cui l'industria di base diventa lo stoccaggio e manipolazione dei *big data* e la manifatturazione diventa il trattamento di ogni genere di media. La connettività dunque richiede un pesante intervento pubblico per lo stoccaggio dei dati (per il semplice fatto che essi sono di proprietà pubblica) e dà luogo ad una rapida evoluzione nei prodotti che da passivi si stanno trasformando in interattivi.

Dobbiamo guardare all'industria del futuro ("*industria 4.0*" o la quarta rivoluzione industriale) che è un nuovo modello di industria basato sulla connettività (ICT), l'additività (come avviene nei processi biologici), e la sinergia delle conoscenze (dato che lo sviluppo dei processi cognitivi e delle scienze è assicurato solo dalla combinazione modulare delle vecchie con le nuove conoscenze).

Per rilanciare questo emergente neo-manifatturiero è necessaria una maggiore applicazione alle produzioni di innovazioni tecnologiche, come: sistemi cognitivi (per previsioni di fonti di errore per miglioramento dei processi), *internet of things* e sensoristica (processi industriali automatizzati e controllati in remoto, robotica, *augmented reality* (estensione del mondo reale attraverso sensori di calcolo esterni), *Radio Frequency identification* (automazione dei processi di identificazione e catalogazione dei prodotti con relativa tracciabilità dall'origine al consumo finale), 3D-Druck (produzione individuale semplice ed economica), *Rapid Prototyping* (abbreviazione di cicli di produzione attraverso strumenti fisici e virtuali), M2M (*machine to machine*, collegamento delle macchine in rete che si controllano vicendevolmente). Una integrazione tra neo-manifatturiero e neo-servizi di supporto, che cambiano radicalmente le catene del valore e le loro capacità di innovare per reti sempre più lunghe e interconnesse.

L'*industry 4.0* è una realtà: la catena del valore diventa completamente digitalizzata e trasversale ai diversi settori e dunque capace di aumentare la produttività complessiva sviluppando le connettività intersettoriali e inter-

impresa. Essa implica la congiunzione tra uomini, obiettivi, sistemi per creare network dinamici tra imprese che si auto-organizzano in tempo reale per creare valore e reggere la competizione emergente, adattandosi agli shock esterni di tipo tecnologico e di domanda oltre che organizzativi e inter-organizzativi.

Questa digitalizzazione neo-manifatturiera permetterà sia diffusi risparmi di costo, ma anche capacità di acquisire R&S da altri con possibilità di abbattere ancora i costi medi, con il rafforzamento di nuove capacità di produzione contemplando un forte orientamento alla *mass customization* che non passa necessariamente dal raggiungimento di economie di scala ma di scopo e di varietà. Ciò può essere un grande *first mover advantage* per l'Italia perché permette di vivere la nostra storica caratterizzazione di un tessuto di PMI non più come uno svantaggio strutturale ma come un punto di forza. La possibilità poi di avere produzioni sempre più personalizzate, realizzate con le stampanti 3D, magari in centri multiservizi al di là dei confini dell'azienda, caratterizzate da un alto tasso di creatività, consentirà di dare forza e vigore a quelle che sono le nostre produzioni di nicchia dei settori moda, gioielleria, calzaturiero, aprendole a nuove contaminazioni, per esempio quelle tra arredo e cantieristica da diporto, tra fashion e prodotti per la casa, tra calzature e abbigliamento, tra robotica e domotica, tra biomedicale, farmaceutico e alimentare. Tale processo potrà favorire la nascita di nuove super-nicchie ed anche la possibilità di generare piattaforme integrate per superare i vincoli di crescita tecnologica delle nicchie.

In conclusione, i processi o i *driver* che caratterizzano il nuovo paradigma di produzione industriale sono:

- i bisogni dei cittadini e degli utilizzatori spesso anticipano le capacità produttive di risposta delle imprese;
- la politica industriale si deve focalizzare sulla domanda, i bisogni latenti e presenti, i mercati potenziali e in rapido sviluppo;
- l'industria manifatturiera è sempre più indistinguibile dalle produzioni di servizi;
- il fattore competitivo strategico è la conoscenza o il capitale immateriale di competenze;
- le nuove tecnologie produttive si basano su una crescente interattività e combinazione di competenze produttive diverse e complementari;
- i settori produttivi verticali e le imprese singole (campioni nazionali, imprese leader, PMI) non sono più le unità adeguate per definire le strategie di sviluppo industriale;
- lo sviluppo delle reti: le imprese singole riescono ad essere competitive solo se integrate in filiere produttive globali e se sono integrate fortemente nel sistema produttivo territoriale.

### *Il ritardo delle politiche industriali in Italia*

La ripresa dell'economia non dipende solo dalla competitività da costo delle produzioni manifatturiere e dalla crescita delle esportazioni e degli investimenti produttivi nei mercati extra-europei. Manca una politica nazionale che punti a sviluppare le nuove competenze manageriali richieste, che sostenga un aggiornamento continuo delle conoscenze e l'utilizzazione delle nuove tecnologie nell'organizzazione delle imprese.

Sta pesando più di prima la spaccatura tra la nostra capacità di ricerca e creatività e la propensione del sistema Paese ad assorbire nuove conoscenze e tecnologie, e a ospitare efficacemente giovani iniziative imprenditoriali innovative che possano dare opportunità di impiego alle risorse umane ad alta qualificazione. Nella giusta difesa del *Made in Italy* si è trascurato il rafforzamento e la valorizzazione della spesso incompiuta filiera del *Research in Italy*.

La politica industriale deve promuovere alleanze strategiche, aggregazioni, fusioni, soprattutto a livello verticale tra le diverse attività che sono tra loro complementari e fanno parte della filiera produttiva necessaria per innovare le produzioni. Su base regionale, istituzioni intermedie (come le Fondazioni bancarie e culturali e le Camere di Commercio) e anche singole istituzioni pubbliche e private, con obiettivi di mecenatismo locale, dovrebbero impegnarsi nella costruzione (ed eventualmente nel primo finanziamento) di start-up connesse con il mondo della ricerca.

La crescita più rapida di alcune economie industrializzate rispetto alla nostra è certamente anche il risultato di una maggiore efficacia con cui i Governi hanno favorito la formazione di un'adeguata infrastruttura scientifica e tecnologica, a partire dalle università e dai centri di ricerca, al fine di agevolare un'ampia e rapida utilizzazione da parte del sistema produttivo.

Questa visione, che noi riteniamo essenziale, non pare abbia ispirato, e ispiri, la politica economica del Governo, sia perché è assente ogni riferimento alle linee di politica industriale auspicabili per un "buon" posizionamento strategico dell'Italia nel mercato unico europeo, sia perché l'innovazione non è al centro delle preoccupazioni del nostro Governo: basti considerare le scarsissime risorse assegnate alle università, ai centri di ricerca; alla scarsa considerazione nei confronti della problematica dei distretti tecnologici e dei parchi scientifici. Non pare che il Governo italiano sia preoccupato del trend che sta subendo il nostro sistema industriale; di deindustrializzazione si sta parlando da anni e il fenomeno non pare accennare ad un'inversione di tendenza; anzi si assiste a processi che accentuano la posizione di debolezza di molti comparti produttivi: molte imprese, anche di un certo peso, passano di mano finendo in gruppi esteri; grandi gruppi industriali acquistano le azioni proprie con la liquidità di cui dispongono invece di effettuare nuovi investimenti e innovare;



imprese in difficoltà vengono liquidate per la mancanza di compratori e di imprenditori disposti

#### **4. La qualità della vita nelle aree urbane come stimolo per una nuova strategia industriale**

Per evitare una stagnazione secolare della produzione e un aumento ulteriore del tasso di disoccupazione a partire dal 2015 è necessario un piano di azione straordinario che rilanci la crescita economica e aumenti la base occupazionale. Il punto di partenza per un programma di rigenerazione, o ricostruzione, dell'economia italiana dopo la crisi è il territorio. È anche da questo, e non solo dai mercati internazionali, che provengono gli stimoli a uno sviluppo economico sostenibile. Infatti, il successo di progetti innovativi dipende dalle capacità imprenditoriali, dalle competenze e dalle risorse umane e produttive che sono radicate nel territorio, ma al tempo stesso è in esso, e soprattutto nelle grandi aree metropolitane, che si esprimono i bisogni di un ambiente e di una qualità della vita migliori ed emergono opportunità di investimento in nuovi beni e servizi.

Gli investimenti infrastrutturali non devono essere concentrati su grandi opere di trasporto che strutturano le grandi reti europee anche al costo di ridurre gli investimenti a scala urbana e regionale. I centri urbani, sia di natura metropolitana sia di medie dimensioni, possono rappresentare la struttura di base o il principio di organizzazione di un grande piano di investimenti che promuova la ripresa dell'economia europea e italiana. E la crescita può venire, pertanto, subito dalle nostre città, senza attendere i tempi dell'Europa: la riqualificazione delle città può creare nuova occupazione, migliorare la qualità della vita dei cittadini e trainare lo sviluppo di nuove produzioni che diversifichino il *Made in Italy* e promuovano una "rinascita industriale".

Appare prioritario concentrare gli investimenti nelle *aree urbane*, sia per il loro essere il luogo ove emergono per prima i nuovi bisogni e si concentra la domanda di nuovi beni e servizi, che anche per il fatto che i centri urbani sono i nodi di infrastrutture territoriali e svolgono una funzione strategica nel valorizzare la connettività delle nuove reti sia materiali sia immateriali, di trasporto di beni e di persone o di informazioni e conoscenze. Le città rappresentano le piattaforme dei processi d'innovazione e internazionalizzazione per la loro dotazione di competenze molto qualificate e la capacità di mobilitare la collaborazione tra soggetti diversi e complementari.

Una politica di sviluppo incentrata sulle città ha sicuramente maggiori possibilità di successo perché, da sempre, l'insediamento urbano moltiplica le relazioni, le conoscenze, le capacità operative, estende il mercato del lavoro, produce l'innovazione, massimizza l'uso delle risorse. È stato dimostrato, pe-

raltro, come le condizioni di prossimità influiscano attivamente sullo sviluppo dell'innovazione. In generale, possiamo dire che nelle politiche pubbliche italiane per il territorio è mancata quasi completamente l'attenzione alle città, mai comprese come il centro dello sviluppo nazionale contemporaneo. Questa "distrazione" è a nostro avviso una delle mancanze più clamorose della politica economica nazionale, per cui è un fatto da sottolineare mettere finalmente la città al centro delle politiche per la ripresa economica.

### *La domanda di beni comuni*

È necessaria una strategia di sviluppo economico che parta dalla domanda interna o dai beni comuni delle città e dai bisogni emergenti dei cittadini e che si articoli in interventi operativi capaci di un impatto significativo sia sullo sviluppo economico nazionale sia sulla qualità della vita dei cittadini.

Gli investimenti dovrebbero essere orientati verso produzioni innovative che mirino a soddisfare la domanda esistente e in continua evoluzione, in particolare quella proveniente dai bisogni dei cittadini in riferimento ad alcuni grandi ambiti, quali potrebbero essere i trasporti, la sanità, l'abitazione, l'ambiente, il turismo, i servizi di rete come acqua, gas, banda larga.

La complessità del territorio alimenta nuovi bisogni, e comporta correzioni di rotta anche per la necessità di eliminare i disagi sociali che emergono e si consolidano nel tempo per carenze di interventi imputabili alle carenze del management territoriale, alla scarsa sensibilità delle amministrazioni territoriali pubbliche e della politica e alla mancanza di mezzi finanziari pubblici da destinare alla loro soluzione. Le arretratezze del Paese indicano che la domanda potenziale di innovazione è enorme. D'altro lato, esistono anche delle potenzialità inesprese, esistono cassetti pieni di progetti validi ma che non vengono attuati perché non esiste la domanda. Per rompere questo circolo vizioso è necessario guardare ai territori e ai bisogni effettivi presenti, aggregare le risposte adeguate partendo da bisogni simili. Bisogna partire dalle arretratezze e dai bisogni e riconoscere che alcune categorie logiche ed economiche si sovrappongono: crescita stabile, innovazione diffusa e occupazione di qualità sono la stessa cosa. Non si può avere l'una senza le altre.

In generale, si deve passare da una strategia orientata verso attori e progetti individuali a una strategia orientata verso attori e progetti collettivi. Gli interventi nei diversi settori devono essere integrati/interconnessi operativamente tra loro e non vanno programmati separatamente. Si può immaginare una nuova economia industriale incentrata su "idee motrici" o "mercati-guida", che raggruppano più filiere.

Il tema è interessante e degno di attenzione, anche in considerazione del lancio del Piano Juncker: il welfare visto come motore di sviluppo, con tutto quello che ne consegue in termini di strumenti finanziari per raccogliere risorse da destinare alla crescita. È necessario affiancare all'Unione monetaria euro-

pea un'Unione sociale europea passando anche attraverso una maggiore attenzione al finanziamento delle infrastrutture sociali.

In questa prospettiva, il ruolo delle amministrazioni comunali e regionali diventa più importante, poiché esse possono agire sia sull'offerta sia sulla domanda dei servizi nuovi che si creano nelle città, realizzando infrastrutture e investimenti pubblici e promuovendo l'aggregazione della domanda dei cittadini nei servizi nuovi.

### *Lo sviluppo di nuove produzioni e l'innovazione*

L'economia italiana ha urgentemente bisogno di investire nei settori tecnologicamente più avanzati e innovativi e con prospettive di crescita al fine di bilanciare la contrazione dei settori tradizionali e maturi. Se la città diventa uno *hub* e un incubatore di nuove filiere di business e di nuove eccellenze, se migliora la sua dote infrastrutturale, essa invita nuove *start-up* all'insediamento sul territorio e, di conseguenza, amplia il potenziale di utenza di beni e servizi. Il nostro Paese presenta un mix unico di tradizione e tecnologia, di capacità innovativa, offre un terreno fertile per creare e testare nuovi bisogni, nuovi stili di vita, e per avviare nuove attività imprenditoriali, in grado poi di esportare con successo tali modelli nel mondo.

Si pensi alla grandezza di Milano nell'era elettromeccanica, dovuta all'intuizione che alla municipalità spettava l'onere di dotare la città delle nuove centrali elettriche indispensabili all'industria; oggi è un po' in ritardo nel prendere atto che la nuova materia prima del "produrre" sono i dati, che la municipalità deve saper trasformare in impresa civica. Alla municipalità (intesa entità megapolitana, capace di generare flussi positivi fra città, autorità metropolitana e regione) spetta, dunque, di colmare il ritardo che stiamo cumulando nella nuova industria dei *data base*. Esiste, quindi, un'analogia tra la grandezza di Milano nell'era elettromeccanica e l'esigenza attuale di individuare nuove *smartenabling technologies* sulle quali fondare un nuovo sviluppo economico.

È necessario superare un approccio esclusivamente tecnologico (*smart cities*). Il concetto di *smart cities* non si deve identificare con l'acquisto di tecnologie avanzate da parte delle amministrazioni cittadine, ma con una strategia di sviluppo delle città che promuova la creatività (*smart specialization*) o la creazione di nuove attività produttive innovative e la creazione di reti di innovazione nell'economia e nella comunità locale.

L'individuazione dei nuovi bisogni emergenti di migliore qualità della vita dei cittadini e dei nuovi "mercati-guida" urbani spinge a creare "reti di innovazione" tra le diverse imprese private sia industriali sia di servizi sia appartengono alla filiera produttiva trainata da tali mercati e, quindi, allo sviluppo di progetti di investimento per la generare maggiori capacità produttive nelle produzioni innovative da parte delle imprese stesse.

La focalizzazione degli investimenti nelle città è coerente con la tesi che sostiene che la domanda interna deve avere un ruolo chiave per la crescita del PIL e che il processo di innovazione o di “distruzione creatrice” può e deve avvenire sia nella domanda di beni di consumo e di servizi da parte dei cittadini che nella creazione di nuovi settori produttivi e nuove imprese innovative nelle città.

Una maggiore qualità dei consumi e degli investimenti rappresenta anche una maggiore quantità in termini di crescita. Questo è vero tanto sul piano personale, quanto su quello dei consumi collettivi come negli investimenti produttivi e infrastrutturali. I consumatori di paesi ricchi passano, in un numero crescente, da consumi di bassa qualità e valore a consumi di maggiore qualità, e la maggiore qualità implica anche maggiore lavoro e maggiore valore aggiunto per unità di consumo.

Si consideri come nei servizi - spettacoli, sport, servizi alla persona, turismo - la voglia di migliore qualità spinga verso processi di sostituzione accelerati, tenuto conto che non solo il reddito ma anche il tempo disponibile limita la quantità di servizi utilizzabili. Lo stesso discorso vale per i consumi collettivi - istruzione, sanità, giustizia, sicurezza - dove la domanda è soprattutto una domanda di migliore qualità piuttosto che di maggiore quantità e quindi si impone la sostituzione di servizi nuovi a servizi meno efficienti. Inoltre, ci sono ingenti necessità di *upgrading* delle infrastrutture esistenti - porti, aeroporti, ferrovie, strade - sicché anche per questa voce della domanda interna europea la ricerca della migliore qualità rappresenta un fattore di crescita quantitativa.

### *I benefici per l'economia nazionale della riqualificazione delle città*

La maggiore qualità della spesa si trasforma in maggiore quantità o nell'accezione statistica delle valutazioni del PIL, perché essa implica l'impiego di un maggiore volume di fattori produttivi. Lo sviluppo di nuove produzioni nei sei “mercati-guida” indicati in questo libro non comporta benefici solo dal punto di vista collettivo, in termini di maggiori investimenti e crescita del PIL, dell'occupazione e delle esportazioni, ma anche dal punto di vista privato, dato che la maggiore e migliore offerta di nuovi beni e servizi implica un miglioramento e una rivalorizzazione del patrimonio edilizio privato, una maggiore qualità della vita nelle aree urbane e, quindi, un maggiore livello di soddisfazione dei consumatori e dei singoli cittadini. Questo fa sì che il maggiore costo connesso con gli investimenti da attuare a carico della finanza pubblica e dei bilanci dei cittadini potrà essere ripagato tramite l'aumento del PIL, delle entrate fiscali e del benessere individuale.

In generale, una politica intelligente che puntasse a favorire ammodernamenti e messa in sicurezza del nostro territorio sarebbe una politica capace di rimettere in moto la domanda interna, di favorire l'occupazione e le nuove tecnologie, di accrescere la nostra attrattività e il turismo di qualità. Anche se

il costo della riqualificazione degli immobili fosse a carico dei proprietari, per questi ultimi tale operazione non sarebbe una tassa, ma un investimento sul proprio patrimonio, così valorizzato. Anche la riqualificazione delle aree abbandonate nelle città rappresenta il prerequisito per un'adeguata politica del turismo. Un uso molto limitato degli incentivi pubblici basterebbe ad avviare una simile operazione, che troverebbe il suo reale finanziamento nella crescita economica e nell'investimento dei singoli cittadini sulla loro proprietà.

Questa domanda attiverebbe la nascita di imprese e di professioni per soddisfarla. Non solo imprese di costruzione e di manutenzione. Ma anche studi di disegno, arredatori, installatori di sistemi tecnologici. Queste imprese assumerebbero lavoratori e svilupperebbero nuove tecnologie per meglio competere nel soddisfare la domanda. Le nuove tecnologie farebbero fare un passo in avanti alle nostre imprese che potrebbero anche applicarle in mercati contigui estendendo la propria attività. Potrebbero esportare la loro capacità di risolvere questi problemi in altri paesi. Si metterebbe in moto il circuito dello sviluppo.

Anche se l'edilizia non potrà tornare a essere un volano di sviluppo estensivo, l'adozione di nuove tecnologie e il riuso e la riqualificazione certamente rappresenteranno un grande motore per l'economia delle città e del Paese. Il Piano Juncker dovrebbe esplicitamente prevedere il settore della riqualificazione del patrimonio edilizio tra i settori prioritari degli investimenti privati e pubblici; la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) potrebbe elaborare un programma che consentisse alle banche di utilizzare i LTRO e il QE della Bce per la concessione di mutui rivolti al miglioramento del patrimonio edilizio e al potenziamento dei servizi urbani.

### *Le politiche dei trasporti e le trasformazioni delle città*

La città industriale è una combinazione di strutture fisiche, come fabbriche, case e mezzi di trasporto, e non considera la comunità delle persone. Invece, la città post-industriale può essere rappresentata come una rete di informazioni, di conoscenze e di flussi di persone, che circolano su infrastrutture materiali ed immateriali. Inoltre, le città italiane contemporanee possono anche fare da laboratorio per tutto il mondo, dimostrando la possibilità di conciliare la modernità con un patrimonio artistico-culturale densissimo.

Il rinnovo o la rigenerazione urbana nelle grandi e medie città italiane rappresenta un'opportunità per rilanciare gli investimenti e creare centinaia di migliaia di nuovi posti di lavoro. Grandi aree semi-industriali e quasi abbandonate sono comuni in molte città e offrono un'opportunità senza precedenti per trasformare queste aree in una parte nuova e vitale delle rispettive città, dati i loro ineguagliabili collegamenti con il centro città, con il resto della regione e del Paese e con l'economia internazionale.

Da questo punto di vista, la rete di trasporto diventa strategica, dato che funziona come valorizzatore delle potenzialità urbane. Questa rete è ancora largamente incompleta nelle nostre città ed il suo adeguamento può essere strategico per la ripresa economica. Ciò implica scale gerarchiche differenti per le ferrovie, le metropolitane, il trasporto pubblico locale, le strade e le strutture di stazionamento che ne fanno parte integrante e necessaria. Non si deve trattare però del solito elenco di infrastrutture ma di interventi mirati ad un'unica e precisa strategia: l'estensione dell'accessibilità urbana ovvero il moltiplicatore delle potenzialità urbane e, quindi, del mercato del lavoro, delle opportunità localizzative, delle capacità d'innovazione. Per facilitare tale processo si impone un sostanziale ripensamento del sistema di accessibilità e di mobilità urbana, per garantire un efficiente network di collegamenti verso l'esterno e l'interno, nonché per facilitare gli spostamenti di "ultimo miglio" di persone e merci. Certamente, sarebbe opportuno focalizzarsi innanzitutto sugli interventi che possono dare un risultato immediato (a sei mesi o un anno) e agire "chirurgicamente" sugli investimenti più urgenti e che riguardano i nodi della rete urbana e delle relazioni tra i centri urbani e il rispettivo territorio.

Pertanto, la condizione necessaria per poter cogliere al meglio le opportunità sia nei settori tradizionali sia nei campi più innovatori, derivanti da tale evoluzione delle città, è quella di disporre di un sistema di reti adeguato ed efficiente, che sia in grado, cioè, di consentire la forza attrattiva dei grandi centri ed, al tempo stesso, di permettere alle nuove imprese nascenti di essere collegate con un territorio ed una utenza i più ampi possibili.

### *L'allargamento delle aree urbane e le aree metropolitane*

L'ampliamento dell'area urbana è il più potente moltiplicatore dello sviluppo. Questo processo di ampliamento non comporta necessariamente consumo di suolo, né costruzioni dappertutto e nemmeno necessariamente nuove costruzioni. Quindi, la parola chiave è accessibilità, sostenuta da un'adeguata rete di trasporto multimodale. Invece, alla diminuzione dell'accessibilità fanno seguito la restrizione del mercato del lavoro, la crisi economica, la ridotta capacità d'innovazione.

Nella tradizione europea l'allargamento può avvenire con un sistema d'insediamenti funzionalmente connessi - un sistema non necessariamente continuo anzi il più possibile discreto - ma collegati da un'efficiente rete di trasporti. Insediamenti che funzionino come un unico sistema dal punto di vista dell'accessibilità a qualsiasi funzione: lavoro, studio, cultura, salute, svago; che consenta ad una città siffatta gli stessi vantaggi di una grande metropoli senza averne gli elevatissimi costi.

Le grandi città multi-centriche possono rappresentare lo *hub* delle rispettive regioni, anche se le classi politiche locali devono vedere tale *hub* come un'opportunità per il territorio regionale e non come terreno di scontro

fra localismi. È inoltre importante la dimensione inter-regionale dato che per certe frontiere occorrono piattaforme nazionali che connettano i diversi territori.

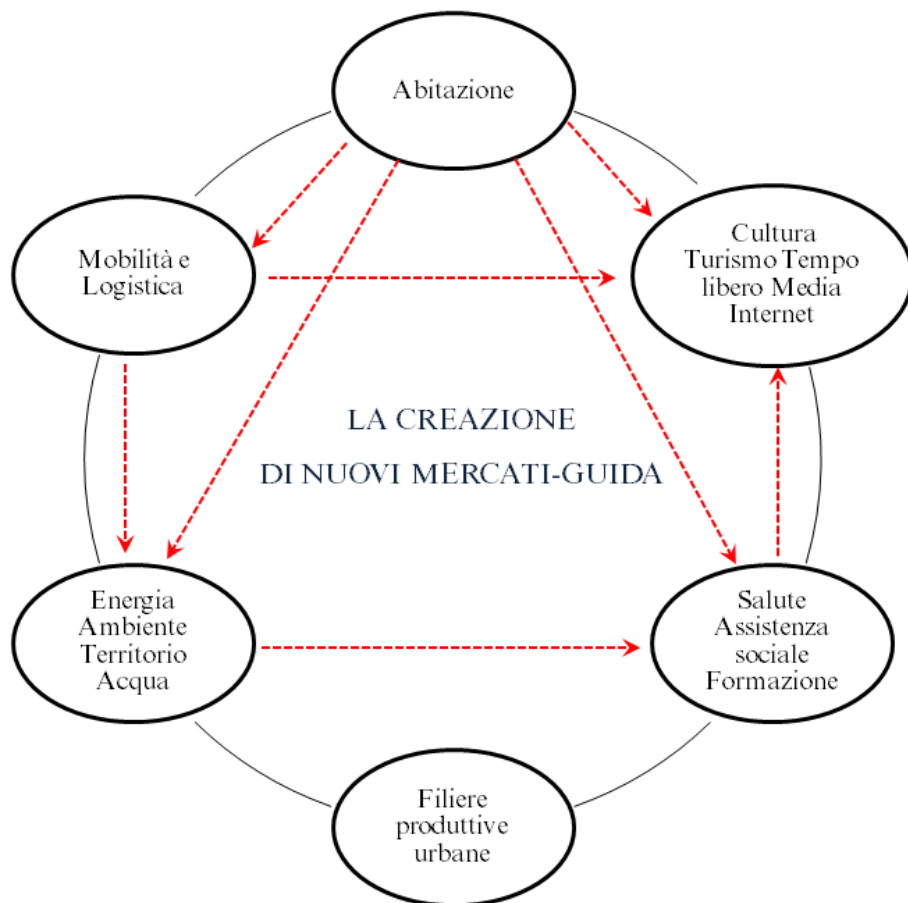
Le istituzioni devono avere una dimensione geografica adeguata ai problemi e su questo ci sarebbe molto da dire a proposito della “città metropolitana”. Ciò spinge a ritenere inutile, se non dannosa, l’abolizione delle province invece della loro trasformazione in centri di governo delle “reti urbane” formate da sistemi di città di medie e piccole dimensioni; e la contestuale revisione delle competenze dei comuni, che sono troppo piccoli per avere poteri di programmazione e investimento in settori come quelli dei moderni servizi urbani, che richiedono dimensioni ben più ampie e un centro di coordinamento unitario, come le nuove province o le aree metropolitane avrebbero potuto assicurare.

È dal territorio e dalle città che occorre ripartire per il rilancio degli investimenti, dell’occupazione. La politica economica nazionale ed europea non ha riconosciuto il ruolo strategico di una prospettiva territoriale e, invece, adottando un approccio neo-centralista con il “patto di stabilità”, il governo ha impedito alle amministrazioni metropolitane e urbane, in grado di agire, di adottare misure che potrebbero promuovere la crescita, dato che sono state costrette a tagliare gli investimenti degli enti locali, che rappresentano la gran parte degli investimenti pubblici.

In Francia, un Paese cui si concede (giustamente) un deficit superiore al normale 3 per cento, la spesa di investimento, soprattutto infrastrutturale, delle città non ha sostanzialmente subito alcuna riduzione con la crisi, e anche oggi l’indicazione governativa generale è quella di non rallentare i progetti di lungo termine, utilizzando risorse provenienti dal credito (a tassi ormai bassissimi) e dai risparmi sulla spesa corrente. Ciò è vero non solo per le grandi città metropolitane ma per tutte le città capoluogo di “agglomerazioni”.

Si tocca con mano qui il divario di capacità strategica e istituzionale rispetto al nostro Paese, dove si plaude all’abolizione delle province, per i miseri risparmi che genera, e si tacciono i problemi di coordinamento di qualunque intervento infrastrutturale, anche limitato alla pura manutenzione, che ne sono la conseguenza; attendendo che il rilancio avvenga da poche città metropolitane cui non solo non si attribuiscono risorse fiscali proprie ma si impongono riduzioni rispetto alle stesse risorse limitatissime ereditate dalle rispettive province.

**Figura 1 – La creazione di nuovi mercati-guida**



## **5. I nuovi mercati-guida nelle città e i progetti di investimento strategici**

Il modello dell' austerità condiziona le decisioni sia delle imprese che delle istituzioni pubbliche e anche degli stessi consumatori; ed è responsabile della continuazione della stagnazione dell'economia. Un modello alternativo è quello della "crescita", che spiega la differente performance dell'economia USA e delle imprese americane rispetto a quelle europee e italiane.

Come indicato precedentemente nel secondo capitolo, il Presidente Obama nel suo recente (21 gennaio 2015) discorso sull'Unione ha in modo efficace indicato le caratteristiche di quella che ha definito l' "economia del cittadino medio" (*middle class economics*), che si contrappone idealmente alla po-



litica delle “riforme strutturali” neoliberiste indicate dall’approccio dell’austerità seguito in Europa.

Elementi essenziali di una strategia di crescita economica sono le politiche che agiscono in modo coordinato sia sull’offerta sia sulla domanda e che:

- a. dal lato della offerta, sostengono lo “sforzo” delle imprese, dei lavoratori e delle istituzioni nell’aumentare le capacità produttive;
- b. dal lato della domanda, mirano a soddisfare bisogni emergenti dei cittadini in termini di servizi, beni e infrastrutture moderni e quindi permettono di sviluppare nuovi mercati o di aumentare la domanda.

In particolare, lo sviluppo delle capacità produttive dell’economia richiederebbe che le imprese mirassero a investire nella creazione di nuova occupazione, a ridurre la disoccupazione o a promuovere un uso pieno delle risorse umane e a investire nella formazione professionale dei lavoratori già occupati, assicurando loro un posto di lavoro stabile, dato che le competenze dei lavoratori condizionano il futuro delle rispettive imprese. Inoltre, lo sviluppo delle capacità produttive delle imprese richiederebbe un investimento in tecnologie e in processi organizzativi più moderni e nella progettazione di nuovi prodotti e servizi.

D’altro lato, sia le imprese sia la politica pubblica dovrebbero mirare a sviluppare la domanda e a migliorare la qualità della vita, dato che i servizi collettivi o i “beni comuni” rappresentano un’opportunità per lo sviluppo futuro di nuove produzioni e la creazione di nuova occupazione. Infatti, i bisogni emergenti della popolazione trainano la domanda e la produzione di molte imprese. Fare maggiori investimenti pubblici e produrre maggiori e migliori servizi pubblici assicura sia un beneficio per il cittadino “medio”, sia anche un’opportunità di crescita della produzione per le imprese private, dato che i servizi collettivi possono essere prodotti anche dalle imprese private.

C’è bisogno di maggiore comunicazione e mobilità, di reti veloci a banda larga che permettano lo sviluppo di nuovi servizi Internet, di treni regionali e Intercity più frequenti e veloci, di aeroporti con collegamenti internazionali e collegati alla rete ferroviaria, di autostrade che riducano la congestione attorno alle aree urbane. C’è bisogno di maggiore qualità ambientale, nuove scuole, università, formazione continua sui luoghi di lavoro, ricerca, cultura, tutela del territorio, case soprattutto per i nuclei familiari di un solo adulto con figli, attrezzature sportive, maggiore sicurezza, migliore salute, per una popolazione con più anziani. Tutti questi bisogni richiedono investimenti e lo sviluppo di nuovi settori produttivi, soprattutto terziari, ma non solo, che oltre a creare nuovi posti di lavoro, producano anche benefici tangibili per i cittadini; e questo giustifica il loro contributo monetario in termini di tariffe o tasse di scopo, che coprano i costi di gestione dei nuovi servizi collettivi e assicurino la remunerazione degli investimenti necessari.

Come già anticipato, possono essere individuati sei nuovi “mercati guida” (Figura 1) che permettono di indicare in modo operativo i campi sui quali orientare lo sforzo di progettazione e gli investimenti:

1. l’abitazione;
2. la mobilità;
3. la salute;
4. il tempo libero e la cultura;
5. la sostenibilità ambientale;
6. le nuove filiere produttive urbane.

Questi sei ambiti di intervento strategico coprono la gran parte dei bisogni della cittadinanza, dato che il bisogno di servizi spiega il 70 per cento della domanda di consumi privati a livello nazionale. Inoltre, la domanda e la produzione di servizi sono naturalmente concentrate nelle aree urbane. Inoltre, la domanda di questi servizi determina lo sviluppo di nuove filiere produttive, di nuove imprese manifatturiere a elevata tecnologia, e di nuova occupazione qualificata. Pertanto, gli investimenti nelle città devono in primo luogo rispondere alla crescente domanda di servizi privati e pubblici di natura collettiva da parte dei cittadini e delle stesse imprese.

Molti di questi bisogni sono rimasti in larga misura insoddisfatti, dati i carenti investimenti sia da parte degli attori privati, per i ritorni economici troppo differiti nel tempo o per la mancanza di coordinamento o di una “cabina di regia” che potesse rendere interdipendenti e reciprocamente vantaggiosi i progetti, sia da parte delle amministrazioni pubbliche a causa dei vincoli di bilancio.

### *Un’agenda di progetti strategici nelle città*

Il Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio” ha elaborato una serie di “idee forza progettuali” o “idee motrici” per il rilancio dell’economia, in grado di promuovere investimenti produttivi innovativi nei sei nuovi “mercati-guida”. Per ciascuno di questi, il lavoro di analisi e proposta del Gruppo di Discussione ha permesso di individuare - anche se certamente in modo tuttora preliminare - i progetti strategici sia industriali sia territoriali di una politica di investimenti per il rilancio della crescita. È infatti necessario definire: a) gli obiettivi dei piani industriali, b) gli strumenti finanziari, c) la dimensione territoriale, d) il piano di azione, e) gli investitori istituzionali finali, che potranno in futuro essere discussi con i *policy-makers* e i diversi *stakeholders* privati. Infatti, questi progetti richiedono la collaborazione strategica tra mondi economici-sociali diversi e complementari: la ricerca universitaria e il settore delle professioni, la finanza, le imprese industriali e terziarie private, il sindacato e le associazioni *no profit*, le istituzioni europee, nazionali, regionali e locali e il settore della comunicazione e dei media.

È necessario favorire l'interconnessione tra i diversi “mercati-guida” nell'ambito di progetti integrati focalizzati su specifiche aree territoriali, o filiere produttive, nelle singole città e regioni. Infatti, l'interconnessione tra i vari settori permette di definire dei veri *territorial turnaround plans*, capaci di promuovere una ripresa dell'economia regionale e nazionale.

Fondamentale è il finanziamento dell'investimento nell'attività preliminare di progettazione, indispensabile per la definizione dei progetti operativi. Infine, un ruolo cruciale nella *governance* pubblico-privata di queste “reti di innovazioni” lo deve avere l'amministrazione pubblica (*government*) sia locale che regionale, e anche nazionale, che dovrebbe stabilire un legame tra questi progetti e le capacità di finanziamento della Politica di Coesione della Unione Europea, del Piano Juncker, dei fondi della Bei e anche delle stesse banche private, che ricevono risorse enormi dalla BCE ma che dovrebbero finalizzare tali risorse al rilancio degli investimenti produttivi.

In generale, in tutti questi settori è necessario non solo sviluppare innovative soluzioni tecnologiche e industriali ma anche investire nell'aumento delle competenze e della *accountability*, e definire modelli di intervento che tengano conto dei fattori di tipo organizzativo, sociale e giuridico che consentano la riduzione dei costi di gestione e dei tempi di realizzazione, dei fenomeni di collusione tra i privati e corruzione dei funzionari pubblici; vanno quindi individuate soluzioni leggere ma robuste.

In conclusione, si tratta di rispondere alla crescente domanda di servizi privati e pubblici di natura collettiva da parte dei cittadini e delle stesse imprese, nei distretti industriali sia urbani che anche esterni alle città, con investimenti nelle infrastrutture e nella creazione di nuove produzioni industriali e terziarie, che possono avere ricadute su molteplici comparti produttivi nelle stesse aree urbane ma anche all'esterno a scala nazionale e quindi in grado di generare aumenti sia dell'occupazione sia dei redditi. Questi investimenti qualificati da forti caratteristiche di innovazione possono stimolare soprattutto le imprese dei settori più avanzati, l'emergere di nuove start-up e la creazione di occupazione più qualificata. Con questi beni e servizi comuni si generano economie esterne, aumenta la produttività dell'intero sistema produttivo locale. L'interconnessione tra i vari settori permette di definire dei veri *territorial turnaround plans*, capaci di promuovere una ripresa dell'economia.

## 5.1. Abitazione

### 5.1.1. Edilizia sociale e nuovi quartieri per anziani

*Obiettivi del piano industriale:* offrire un'abitazione con servizi comuni alle migliaia di anziani, uscire dal “fai da te” italiano e adottare soluzioni efficienti verificate a livello internazionale. Nell'abitare la domanda è ormai guidata dal riuso di spazi abitativi con processi di ammodernamento e di riquali-

ficazione. Il problema della casa, che negli anni '80 si credeva di aver sostanzialmente risolto, è tornato a essere molto grave. Sulla stampa vediamo l'occupazione degli alloggi popolari come un'emergenza di ordine pubblico: lo è sicuramente, ma il problema strutturale sono le decine di migliaia di domande di alloggi inavute e giacenti da anni. Altri interventi necessari e convenienti sono quelli legati al tema del riuso di tanti fondi commerciali e artigianali sfitti con effetti di degrado urbano e perdita di opportunità.

*Strumenti finanziari:* investimenti da parte di fondi immobiliari oppure cessione dell'usufrutto sulle proprietà attuali e riaffitto convenzionato delle stesse proprietà, in cambio di affitto di nuove residenze per anziani.

*Dimensione territoriale:* intervento coordinato sul territorio regionale in aree urbane centrali da individuare.

*Piano di azione:* incontri con stakeholder pubblici e privati, affidamento di studi di progettazione a università e centri studi, selezione della società di scopo per l'attuazione dei progetti.

## 5.2. Mobilità e logistica

### 5.2.1. Piano stazioni, aree ferroviarie e reti ferroviarie regionali e urbane

*Obiettivi del piano industriale:* intervento selettivo sui nodi e sulle interconnessioni delle reti dei trasporti regionali e urbani e valorizzazione delle economie esterne delle stazioni ferroviarie. Forte diffusione delle tecnologie della info-mobilità e *infotainment*. Le stazioni possono svolgere un ruolo importante nei centri storici con riferimento al problema della logistica dell'ultimo miglio. Le stazioni ferroviarie nelle città e le vaste aree ferroviarie contigue, ora scarsamente utilizzate e degradate, non solo rappresentano il nodo delle comunicazioni urbane ed extraurbane, ma possono anche diventare il polo per lo sviluppo di abitazioni per i ceti a basso reddito; e anche di centri di residenza moderni e qualificati per gli anziani, di servizi commerciali, culturali, sportivi e per il tempo libero, promossi dalle istituzioni locali insieme alle associazioni dei cittadini e ai grandi investitori istituzionali sia italiani sia esteri. Gli scali ferroviari dismessi costituiscono un'opportunità urbanistica cospicua in molte città italiane. Queste aree hanno una caratteristica importante sul piano dell'accessibilità: sono collocate intorno alle stazioni, ove è massima la disponibilità di trasporto pubblico ferroviario. Questa visione consente anche di risolvere agevolmente i problemi di localizzazione, perché nei nodi del sistema di trasporto di massa (pubblico *in primis* ma anche privato) ci sono le opportunità di localizzazione razionale delle funzioni (se quest'idea dominasse, non vedremmo le tante localizzazioni sbagliate di funzioni collocate in luoghi non dotati della necessaria accessibilità). Analogamente, le bonifiche e il risanamento delle aree industriali dismesse potrebbero essere collegati alle filiere

produttive dell'ambiente e alla realizzazione di nuove abitazioni o di nuovi insediamenti industriali.

*Strumenti finanziari:* accordo di programma con Ferrovie dello Stato e Società di Trasporto Locali e vendita delle aree ferroviarie inutilizzate a società pubblico-private per la realizzazione di investimenti immobiliari.

*Dimensione territoriale:* intervento coordinato sul territorio regionale nelle diverse aree urbane.

*Piano di azione:* incontri con stakeholder pubblici e privati, affidamento di studi di progettazione a università e centri studi, selezione della società di scopo per l'attuazione dei progetti.

*Investitori istituzionali finali:* Ferrovie dello Stato e altri gestori di servizi di trasporto su ferro, società immobiliari, società di assicurazione e fondi pensione.

### 5.2.2. Consolidamento dei servizi di autolinee regionali

*Obiettivi del piano industriale:* sfruttamento delle economie di rete e di scala nel servizio di autolinee e autobus urbani, riduzione dell'inquinamento, miglioramento della qualità del servizio, riduzione del costo per il Governo e le Regioni. È opportuno concentrare le risorse disponibili su interventi a immediata operatività volti a favorire l'interconnessione modale e i completamenti dell' "ultimo miglio"; assicurare l'informazione all'utenza, promuovere una fluidificazione del traffico e una mobilità dolce, oltre a moderni servizi di *sharing*. Altre misure non implicano investimenti fissi ma uno sforzo di innovazione e riorganizzazione, come: integrazione tariffaria, con rimodulazione delle tariffe extraurbane; omogeneizzazione delle tariffe del sistema del TPL per medesime destinazioni; unificazione dei titoli di viaggio; forte diffusione delle tecnologie della info-mobilità e *infotainment*.

*Strumenti finanziari:* creazione di un numero limitato di consorzi tra le società di autolinee attuali, piano finanziario di razionalizzazione e investimento e gare competitive e accordo di programma con Regione e città.

*Dimensione territoriale:* intervento coordinato sul territorio regionale nelle diverse aree urbane.

*Piano di azione:* incontri con *stakeholder* pubblici e privati, affidamento di studi di progettazione a università e centri studi, selezione della società di scopo per l'attuazione dei progetti.

*Investitori istituzionali finali:* consorzi privati, società miste pubbliche e private, Ferrovie dello Stato e altri gestori di servizi di trasporto su ferro, società autostradali.

### 5.2.3. Qualità del viaggio e *infotainment* sui trasporti pubblici locali e regionali

*Obiettivi del piano industriale:* sviluppo dei servizi su banda larga nella rete dei trasporti su ferro a scala regionale e urbana; possibilità di lavorare per i pendolari e svago per i viaggiatori.

*Strumenti finanziari:* sviluppo di start-up tecnologiche e accordo con i gestori di telefonia per la vendita dei contenuti ai viaggiatori individuali.

*Dimensione territoriale:* intervento coordinato sul territorio regionale nelle diverse aree urbane.

*Piano di azione:* incontri con *stakeholder* pubblici e privati, affidamento di studi di progettazione a università e centri studi, selezione della società di scopo per l'attuazione dei progetti.

*Investitori istituzionali finali:* società di telefonia, Ferrovie dello Stato e altri gestori di servizi di trasporto su ferro, società autostradali.

### 5.2.4. Stazionamenti in struttura

*Obiettivi del piano industriale:* tutte le grandi città europee (basti pensare a Barcellona, Madrid, Lione, ma anche solo a Lugano) si sono riqualificate mettendo sotto terra le automobili private e buona parte della sosta operativa. Non esiste altra strada di riqualificazione urbana che non sia illusoria. Forte diffusione delle tecnologie della info-mobilità. Ciclabilità, *bike sharing*, *car sharing* e altro, sono belle cose e consentono di ridurre solo in modo limitato il tasso di motorizzazione, ma la massa delle auto che deturpano il paesaggio può essere gestita solo in questo modo. Oltretutto si sa che, per ridurre la congestione da traffico, il *parking pricing* è più efficace e molto più usato del *congestion charging* e consente risultati stabili nel tempo.

## 5.3. Energia e ambiente, territorio e acqua

### 5.3.1. Risparmio energetico e quartieri urbani

*Obiettivi del piano industriale:* intervento integrato per quartieri singoli urbani, messa a norma degli edifici, risparmio energetico, teleriscaldamento, cablaggio ICT, miglioramento qualitativo del patrimonio immobiliare, illuminazione urbana. Tra le proposte italiane per il piano Juncker il settore energetico è sotto-rappresentato (13,9 mld. di euro su 84 mld. per tutti i settori tra le proposte dell'Italia, contro 167 mld. su 543 mld. nella Ue nel suo complesso). Invece investimenti aggiuntivi in questo settore sono auspicabili per diversi motivi: in vista del risparmio energetico (l'efficientamento energetico secondo gli esperti è il modo migliore per ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>, da qui al 2050); creazione di occupazione durante l'esecuzione dei progetti: tenuto conto della

facilità di finanziamento. Il risparmio energetico si può realizzare non solo nei settori produttivi *energy-consuming* (industria e trasporti in generale) ma anche per tanti micro interventi nelle città; si pensi agli edifici (che assorbono il 40 per cento dell'energia consumata), sia privati (case, uffici, negozi, alberghi) sia pubblici (scuole, ospedali, uffici comunali), in aggiunta all'illuminazione pubblica ed ai trasporti urbani. Si osservi come, a parte limitati investimenti pubblici, il grosso di questi interventi possa essere finanziato dagli stessi privati, scontando i risparmi futuri attesi e tramite contenuti incentivi fiscali; in questo ambito sono state avanzate numerose proposte operative, come quella di avvalersi di "reti di imprese" per avviare i progetti nei sistemi civili e commerciali (oltre che industriali). In Regione Lombardia si è di recente sviluppato lo studio di fattibilità della rete Assoreca Green NET, che si fonda principalmente su due aspetti: i) la trasversalità delle competenze (con forti potenzialità di integrazione di alcuni servizi); ii) l'interconnessione tra i temi dello sviluppo sostenibile e le tecnologie IT, che consentono tele-attività, e il supporto alle filiere che costituiscono l'offerta e la domanda di eco-innovazione. I risultati tangibili dell'attenzione verso le risorse naturali, anche in ambito urbano sono: i) la rivalutazione dei fattori biologici del metabolismo urbano, come fattori di creazione di valore, operazione per la quale, l'esperienza guida è quella dell'Olanda, con la riprogettazione della regione del Delta; ii) l'avvio di importanti investimenti nei settori connessi alle biotecnologie; iii) ottimizzazione del metabolismo: energia-mobilità-housing-rifiuti.

Questi interventi segnano la fine della città come sistema 'aperto' dipendente energeticamente dall'esterno. Le convenzioni internazionali di fatto obbligano a riprogettare la città in base al concetto di *smart grid* che si basa: i) sull'autonomia energetica di quartiere grazie all'autoproduzione da fonti rinnovabili; ii) sul sistema delle residenze non più consumatrici di energia e materia ma generatrici (di relazioni, grazie alla connettività; di cibo, grazie alla pratica dell'*urban farm* e di energia, grazie alle fonti rinnovabili), iii) sul sistema di traffico in fase di transizione da sistema passivo a sistema interattivo (dall'auto che si guida sulla strada alla strada che guida l'auto); iv) sull'applicazione delle nuove tecnologie legate all'eliminazione dei rifiuti, che implicano la nascita di nuove imprese che sfruttano i rifiuti come materia prima; v) sulla 'connettività esplosa', grazie all'iterazione fra *cloud* ed interattività degli oggetti, che apre ad una nuova dimensione organizzativa dell'impresa basata sulla 'distanza zero', cioè sulla simmetrica prossimità di impresa fisica e virtuale. Le società di servizio locale possono svolgere un ruolo importante sia nello sviluppo dell'offerta di energia solare - alla luce del forte progresso tecnologico in atto - in sostituzione di quella termoelettrica (questo è quanto hanno fatto alcune municipalizzate in Germania), sia nella promozione di risparmio energetico e di una domanda di servizi compatibili ambientalmente.

*Strumenti finanziari:* incentivi fiscali, utilizzo di fondi europei per progetti innovativi, accordo con banche commerciali, creazione di consorzi di utenti per quartiere.

*Dimensione territoriale:* intervento coordinato sul territorio delle singole aree urbane.

*Piano di azione:* incontri con stakeholder pubblici e privati, affidamento di studi di progettazione a università e centri studi, selezione della società di scopo per l'attuazione dei progetti.

*Investitori istituzionali finali:* public utilities nell'energia, singoli residenti e condomini, società di gestione del servizio.

### 5.3.2. Una strategia per il paesaggio urbano

*Obiettivi del piano industriale:* c'è ancora molto altro da fare, all'interno delle città, soprattutto in termini di riqualificazione del paesaggio. I nostri centri non sono ancora giunti a quella qualità del paesaggio che è necessaria per la competizione internazionale. Dobbiamo conseguire quella qualità della vita, fattore importante di competitività, che solo la riorganizzazione del paesaggio urbano può dare. Per Milano, in questa categoria può essere inclusa la riapertura dei Navigli, progetto che ha qualche detrattore intellettuale ma grande partecipazione popolare, e che va inteso non come riscoperta antiquaria dei canali di un tempo ma come strumento per trasformare il paesaggio del centro della città.

### 5.3.3. Un progetto di messa in sicurezza degli edifici nelle zone sismiche

*Obiettivi del piano industriale:* il progetto potrebbe durare molti anni, ma se avviato da adesso, potrebbe contribuire a salvare molte vite umane, mentre potrebbe costituire anche un sostegno alla domanda interna. Ne potrebbero derivare tecnologie nuove attraverso il coinvolgimento delle università e dei centri di ricerca. Ne potrebbero nascere nuove imprese che poi potrebbero esportare i loro servizi nel mondo dove ci sono emergenze non dissimili alle nostre.

### 5.3.4. Smaltimento dei rifiuti, risparmio energetico, riscaldamento/condizionamento

*Obiettivi del piano industriale:* oggi il problema non è solo quello di trovare la tecnologia più efficiente ed eco-compatibile, ma anche quello di ridurre le quantità di rifiuti all'origine o da eliminare, o comunque di bruciare o di eliminare quanto meno possibile. Nuove tecnologie meno capital-intensive consentono di raggiungere questi obiettivi. Vi è un urgente bisogno di investimenti nell'area rifiuti in Italia settentrionale (Liguria), centrale (Lazio) e meri-



dionale (Campania, Puglie, Calabria, Sicilia e Sardegna). Il settore servizi per la città comprende numerosi segmenti: riscaldamento e risparmio energetico, illuminazione, reti di comunicazione. Questo è l'ambito in cui lo spazio per nuove attività legate a nuovi servizi è più ampio, e nel quale sembrerebbe opportuno che le imprese di servizio locale, nate in un contesto economico, tecnologico e culturale diverso, generassero a nuove società di servizio o si appoggiassero ad esse. Queste possono essere costituite da termovalorizzatori, soprattutto se abbinati a sistemi di teleriscaldamento e raffreddamento. Nelle aree in cui il sistema di energia da termovalorizzazione è già sviluppato, vi è lo spazio per l'introduzione progressiva di tecnologie alternative: trasformazione di rifiuti in combustibili ecologicamente compatibili. Da un lato, vi è il teleriscaldamento, consono soprattutto a grandi agglomerati urbani, il quale richiede ingenti investimenti irrecuperabili per la costituzione di una rete, il cui periodo di recupero è almeno ventennale e il cui costo dipende da molti fattori: disponibilità o meno di calore da impianti termoelettrici o da termovalorizzatori, costo della rete da costituire e regolazione relativa, regole di accesso alla rete, regole concorrenziali; dall'altro vi è l'energia geotermica, che richiede investimenti più diffusi e di minore peso, e che può essere più compatibile con aree urbane minori e investimenti diffusi.

#### 5.4. *Cultura, turismo e tempo libero*

##### 5.4.1. Piano *broad band* nelle regioni italiane

*Obiettivi del piano industriale:* organizzare il piano broad-band nazionale sul territorio regionale e sviluppare progetti finanziabili con il Piano Juncker. La connettività delle *smart grid* disegna nuove opportunità di sviluppo imprenditoriale, legate all'operare in ambienti urbani di alta qualità e ad alto valore relazionale di prossimità, alla "distanza zero", che permette decisioni più veloci e responsabili e facilita la prossimità e l'interazione tra produttori e consumatori, per soddisfare al meglio le esigenze del mercato.

*Strumenti finanziari:* emissioni obbligazionarie o *project bonds* dei principali gestori di ICT

*Dimensione territoriale:* intervento coordinato sul territorio regionale nelle diverse aree urbane.

*Piano di azione:* incontri con stakeholder pubblici e privati, affidamento di studi di progettazione a università e centri studi, selezione della società di scopo per l'attuazione dei progetti.

*Investitori istituzionali finali:* società di telefonia nazionali e internazionali, enti pubblici territoriali e associazioni di utenti industriali e privati.

#### 5.4.2. Piano piscine e attrezzature sportive

*Obiettivi del piano industriale:* soddisfazione del bisogno crescente dei cittadini di attività sportiva e sviluppo della partecipazione attiva dei cittadini nelle società sportive.

*Strumenti finanziari:* strumenti di *public private partnership* (PPP) e *project financing*, già sperimentati a livello internazionale.

*Dimensione territoriale:* intervento coordinato sul territorio regionale nelle diverse aree urbane e nelle aree prossime ai grandi centri commerciali extraurbani e alla rete ferroviaria regionale.

*Piano di azione:* incontri con stakeholder pubblici e privati, affidamento di studi di progettazione a università e centri studi, selezione della società di scopo per l'attuazione dei progetti.

*Investitori istituzionali finali:* società sportive, società di scopo pubblico-private, società immobiliari, società di assicurazione e fondi pensione.

#### 5.4.3. Edilizia scolastica e universitaria

*Obiettivi del piano industriale:* razionalizzazione degli edifici scolastici e riuso di edifici pubblici (caserme) per edilizia universitaria o scolastica, sviluppo di aree di incontro polifunzionali per i cittadini e integrazione con gli interventi indicati sopra.

*Strumenti finanziari:* strumenti di *public private partnership* (PPP) e *project financing* già sperimentati a livello internazionale.

*Dimensione territoriale:* intervento coordinato sul territorio regionale nelle diverse aree urbane.

*Piano di azione:* incontri con stakeholder pubblici e privati, affidamento di studi di progettazione a università e centri studi, selezione della società di scopo per l'attuazione dei progetti.

*Investitori istituzionali finali:* fondi immobiliari, enti pubblici locali, Regione, università e fondazioni universitarie.

### 5.5. Salute, sanità e assistenza sociale

#### 5.5.1. Piano *back to work* per pensionati e donne e Onlus

*Obiettivi del piano industriale:* sviluppo delle attività delle Onlus in altri settori innovativi per una migliore qualità della vita dei cittadini (anziani, giovani e donne in particolare) e forme di integrazione tra volontariato e lavoro dipendente.

*Strumenti finanziari:* esenzioni fiscali per i pensionati disposti a lavorare in servizi di utilità collettiva gestiti da Onlus.

*Dimensione territoriale:* intervento coordinato sul territorio regionale nelle diverse aree urbane.

*Piano di azione:* incontri con stakeholder pubblici e privati, affidamento di studi di progettazione a università e centri studi, selezione delle Onlus per l'attuazione dei progetti.

*Investitori istituzionali finali:* Onlus, enti pubblici locali, Regione, associazioni sindacali.

#### 5.5.2. Laboratori di progettazione per la reindustrializzazione delle aree di crisi

*Obiettivi del piano industriale:* azione selettiva di *job creation* nelle aree di crisi tramite lo sviluppo di start-up innovative e integrazione delle filiere produttive esistenti e attrazione di investimenti esterni e occupazione part-time dei cassaintegrati nei laboratori di progettazione.

*Strumenti finanziari:* sostegno finanziario alle *start-up*, strumenti di finanza di distretto, *project financing* e esenzioni fiscali per i lavoratori cassaintegrati disposti a lavorare nei laboratori di progettazione per la reindustrializzazione.

*Dimensione territoriale:* intervento coordinato sul territorio regionale nelle diverse aree urbane.

*Piano di azione:* incontri con stakeholder pubblici e privati, affidamento di studi di progettazione a università e centri studi, selezione delle società/consorzi per la reindustrializzazione (Onlus) per l'attuazione dei progetti.

*Investitori istituzionali finali:* associazioni imprenditoriali locali, enti pubblici locali, Regione, associazioni sindacali.

### 5.6. Filiere produttive urbane

#### 5.6.1. Filiera abitazione

#### 5.6.2. Filiera mobilità e logistica

#### 5.6.3. Filiera energia, ambiente, territorio e acqua

#### 5.6.4. Filiera cultura, turismo e tempo libero

#### 5.6.5. Filiera salute, sanità e assistenza sociale

*Obiettivi del piano industriale:* creazione di nuove filiere produttive e promozione della riconversione delle PMI regionali verso nuove produzioni a elevata tecnologia e a elevata qualificazione professionale degli occupati in particolare giovani diplomati e laureati. Importanti sono le politiche di ac-

compagnamento al *re-shoring* in Italia o di mantenimento dell'attuale investimento produttivo, differenziate a seconda del tipo di MNE da attrarre: a) MNE con R&S: incentivi alla R&S solo se in sinergia con università e centri di ricerca; incentivi al capitale umano inserito in R&S (*voucher* ingegneri in R&S), b) MNE di produzione: incentivi «reti di impresa» per attivare catena di fornitura locale, c) MNE di servizio: formazione duale scuola-lavoro per favorire “cultura del lavoro” È necessario favorire lo sviluppo di un nuovo artigianato e utilizzare il rapporto con i distretti del *Made in Italy* per il rinnovo dello hub metropolitano.

*Strumenti finanziari:* integrazione delle PMI industriali nel progetto industriale indicato ai punti precedenti e sviluppo di alleanze industriali tra le società di scopo o di progetto e le filiere di PMI, credito bancario alle PMI, finanza di distretto, fondi di *private equity* e *venture capital*.

*Dimensione territoriale:* intervento coordinato sul territorio regionale nelle diverse aree urbane e nei distretti industriali.

*Piano di azione:* incontri con stakeholder pubblici e privati, affidamento di studi di progettazione al università e centri studi, selezione delle associazioni industriali, società/consorzi per la reindustrializzazione (Onlus) per l'attuazione dei progetti.

*Investitori istituzionali finali:* medie e grandi imprese leader nei distretti industriali, banche, fondi di *private equity* e *venture capital*, CDP e Ministero dello Sviluppo Economico.

## 6. Dalle idee progettuali alla progettazione e la creazione di reti di innovazione

La competitività delle imprese implica la necessità di innovare costantemente i processi e i modelli produttivi, così da poter presidiare segmenti di filiere produttive che ormai sono globalizzate. L'innovazione e, quindi, l'ideazione di soluzioni innovative sono la condizione necessaria per individuare progetti di investimento efficienti e finanziariamente convenienti. Solo progetti altamente innovativi, e che quindi assicurino un rendimento finanziario positivo, possono essere realizzati e finanziati dagli operatori privati. Il ritardo accumulato negli ultimi sei anni dalle imprese italiane nello sforzo di innovazione è dimostrato dalla chiusura di moltissime imprese e dal successo di quelle che hanno investito nell'innovazione: l'innovazione non è più solo un fattore di successo, ma ormai un fattore di sopravvivenza per le imprese sia grandi sia piccole e medie. Le imprese che investono in innovazione esportano e crescono e quelle che non hanno investito e fatto innovazioni sono spesso entrate in crisi.

È quindi possibile uscire dalla crisi solo con un grande piano d'investimento nazionale nell'innovazione e in progetti che mirino ad un miglioramento della qualità della vita. L'innovazione è cruciale dal lato sia

dell'offerta sia della domanda: la politica industriale che vuole promuovere un cambiamento della struttura produttiva dell'economia, creare nuove produzioni, aumentare la produttività media dell'economia e l'occupazione, deve promuovere un aggiustamento dinamico sia della domanda dei consumatori sia dell'offerta delle imprese nei diversi settori produttivi.

Gli investimenti da promuovere nel Piano nazionale non devono essere progetti ormai obsoleti e scartati in precedenti programmi d'intervento, ma devono avere un impatto moltiplicativo nel promuovere quelle trasformazioni della struttura produttiva nel medio-lungo periodo, che sono indispensabili per allineare il nostro Paese alle strutture economico-sociali più avanzate e moderne.

### *La generazione delle “idee forza” e la progettazione tecnica degli interventi*

È errato sviluppare la progettazione esecutiva in itinere durante la fase di costruzione delle opere affidandola alle imprese alle quali è anche affidata la realizzazione delle stesse, mentre è cruciale fin dall'inizio, nell'ideazione e nella definizione dei progetti, il ruolo delle associazioni degli utenti e delle imprese che gestiranno i nuovi servizi pubblici.

Non è opportuno che le amministrazioni pubbliche deliberino i piani di investimento e avvino con urgenza la realizzazione delle opere senza un'adeguata progettazione. Invece, devono essere coinvolte nella progettazione e nella selezione degli interventi le competenze esistenti nelle università e nelle reti di innovazione locali e nazionali. Nella progettazione ad opera delle stesse amministrazioni pubbliche, i servizi interni non bastano, spesso le aste per idee progettuali sono distorte: è opportuno ricorrere alla co-progettazione con le università, integrando le competenze interne con competenze esterne adeguate.

Il punto più critico delle “strategie finanziarie” di innovazione nell'industria e nel territorio - a supporto dei “progetti innovativi” - è indubbiamente la debolezza delle pipeline di “progetti bancabili”, cioè di progetti *investment grade*, capaci di generare adeguati *cash flow* (stabili e duraturi) che assicurino un ritorno all'*equity* (il capitale proprio è necessario per la costituzione delle società veicolo e per alimentare strutture finanziarie sostenibili), il rimborso dei finanziamenti e il pagamento dei relativi oneri.

Innanzitutto, lo sviluppo di progetti operativi a scala locale richiede la discussione e il consenso su “idee forza”, come quelle indicate a titolo preliminare in questo documento, nei sei mercati-guida suindicati. In particolare, il processo di produzione delle idee progettuali, visto che queste avranno effetti non solo di breve ma anche di lungo periodo, comporta capacità di *vision* del futuro delle aree urbane, della loro organizzazione e delle modalità di *governance*. Inoltre, il fatto che le “idee progettuali” (e i progetti operativi) debbano essere integrati e interconnessi al fine di produrre i migliori effetti complessivi, mette ancora più in risalto l'esigenza di un indispensabile investimento nella

fase di progettazione delle idee (e quindi anche della vision strategica sociale ed economica). In questa prospettiva, la strada da percorrere è promuovere la creazione di reti della conoscenza - che intercettino gli attori delle aree urbane e che promuovano lo sviluppo della loro creatività - al fine di raccogliere, generare e perfezionare idee progettuali forti e convincenti.

Inoltre, nelle politiche di investimento industriale è cruciale saper individuare le imprese innovatrici, su cui poter concentrare gli investimenti, anche di natura immateriali (per esempio: ricerca applicata, progettazione tecnica ed economica, formazione, consulenza), supportando la loro evoluzione dimensionale ed organizzativa. Quindi, nella scelta dei settori e dei progetti da considerare strategicamente prioritari, 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. È necessario consolidare e sviluppare una metodologia robusta che supporti il *policy maker* rendendo le sue decisioni sulle priorità settoriali e progettuali trasparenti e rendicontabili. In particolare, è 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.

### *La necessità e il finanziamento della progettazione*

Per favorire gli investimenti, la pubblica amministrazione nazionale, regionale e locale dovrebbe investire -come già sottolineato - nella progettazione tecnica, economica e finanziaria, che finora è stata carente e senza la quale non è possibile definire progetti industriali innovativi, che possano essere realizzati in tempi rapidi e certi, e che garantiscano attraverso una regolazione stabile, un ritorno finanziario positivo per gli investimenti. In effetti, il problema di disporre di efficaci processi di produzione-elaborazione di idee progettuali, che occorre presidiare e sostenere finanziariamente, è il problema dei problemi. Ciò vale soprattutto per le innovazioni di un certo rilievo: la progettazione non può essere finanziata solo con i profitti interni delle singole imprese; sono necessari contributi a fondo perduto pubblici, nazionali e regionali.

Nel sottolineare l'importanza della fase progettuale, non ci riferiamo solo ai progetti operativi (piani industriali), che devono passare al vaglio della verifica di fattibilità, ma anche e soprattutto alle stesse "idee progettuali" che devono essere "idee-forti", in grado di generare "buoni investimenti" e pertanto di incentivare i processi innovativi, rendendo compatibile lo sviluppo industriale con la tutela del territorio. Pertanto, la questione finanziaria non riguarda solo il momento del finanziamento dei progetti operativi: per disporre di "idee progettuali" e di progetti validi (cioè con caratteristiche di innovatività e in grado avere un impatto significativo sullo sviluppo urbano) occorre che ne sia sostenuta la fase progettuale.

La necessità di puntare a progettazioni qualificate deve spingere la politica industriale e regionale a coinvolgere le migliori competenze esistenti sul territorio; innanzitutto quelle delle università e dei centri di ricerca. Pertanto, il prerequisito per promuovere gli investimenti privati è che il Governo e le Regioni sostengano con risorse pubbliche i costi della progettazione o della R&S (per esempio lanciando a livello regionale e nazionale “bandi di idee” su grandi progetti strategici, riservati alle università e ai giovani ricercatori).

In questa prospettiva, lo sforzo della progettazione non deve essere limitato alla sola amministrazione pubblica ma deve coinvolgere il sistema delle imprese che gestiscono importanti servizi nei diversi settori della mobilità e trasporti, della salute, delle infrastrutture sportive, del risparmio energetico e dell’abitazione (come le FS e le concessionarie autostradali, il sistema sanitario privato e pubblico, le fondazioni culturali, le società e le associazioni sportive, le imprese di produzione di energia, gli operatori immobiliari e le società di assicurazione).

Un ruolo chiave sia nella progettazione tecnica sia nel coordinamento della realizzazione dei singoli progetti - e successivamente nella realizzazione delle nuove produzioni di servizi ad essi collegati - lo devono avere le grandi imprese nei servizi collettivi (*Public Utilities*), le quali sono fortemente radicate nelle aree urbane e nel territorio nazionale italiano. Inoltre, un ruolo importante dal punto di vista politico possono avere il sindacato e le associazioni di utenti, al fine di spingere le grandi imprese di servizi collettivi a investire adeguate risorse nella progettazione.

Una buona progettazione evita di far lievitare i costi, rende più efficiente la spesa, riduce le possibili difficoltà realizzative, ne assicura la sostenibilità finanziaria: è opportuno ed economicamente conveniente pertanto non lesinare fondi alla progettazione se si vuole ottenere la migliore combinazione tra costi e risultati dei progetti di investimento.

Il conflitto di interessi che oggettivamente esiste tra il costruttore delle infrastrutture e il gestore dei servizi, che verranno prodotti utilizzando le stesse infrastrutture, rende assolutamente necessario che la progettazione delle infrastrutture non sia affidata alle imprese che faranno le opere o alle imprese di costruzione e di impiantistica. Queste devono iniziare a operare solo quando esiste un progetto e si è proceduto alla scelta delle imprese più idonee sulla base di un bando di gara, in modo che il progetto definisca con precisione e rigore le modalità e i tempi di realizzazione della costruzione dell’infrastruttura. Pertanto, il costo dell’investimento in progettazione deve essere sostenuto dagli utilizzatori finali (il settore pubblico o i cittadini) o dai gestori privati del servizio, i quali di fatto sono i soggetti che trarranno un beneficio da un costo e da tempi di realizzazione minori.

### *Il ruolo della ricerca universitaria*

Il rapporto tra imprese ed università, tra scuola e mondo del lavoro, rappresenta il punto di partenza per trovare le competenze ed il *know how* esistenti e radicati nei territori, anche in termini di capacità imprenditoriale e manifatturiera.

È indispensabile che la generazione delle “idee progettuali” trovi un adeguato supporto da parte anzitutto delle amministrazioni pubbliche territoriali, che sono le prime a essere interessate a promuovere la modernizzazione delle città e la crescita delle proprie aree territoriali; lo Stato dovrebbe essere, poi, in prima linea a finanziare l’innovazione; ed è innovazione, evidentemente, anche la produzione delle idee dalle quali prende avvio il cambiamento e l’elaborazione dei progetti operativi. Tuttavia, si osservano carenze di competenze necessarie per la valutazione delle imprese e dei progetti innovativi da parte sia della amministrazione pubblica sia delle banche e delle istituzioni finanziarie; questi punti di debolezza si registrano anche nelle stesse imprese industriali e di servizio (italiane ed europee), le quali non sono in grado, salvo limitate eccezioni, di disegnare progetti ambiziosi di sviluppo a medio e lungo termine, dato che si concentrano invece sulla crescita commerciale e su operazioni di finanza straordinaria di breve periodo. Alla luce di queste osservazioni, si potrebbe lavorare mettendo le università sempre più al centro dei processi progettuali, rivisitando il rapporto tra scienza di base e applicata, tra funzioni di innovazione e creatività all’interno di uno stesso perimetro locale di ricerca in chiave di *innovation region*.

Tuttavia, nelle università problemi di struttura, di quantità e di qualità della spesa in R&S non favoriscono la formazione di un modello di “ricerca per il mercato”, ma lo sviluppo di un sistema di “ricerca per la ricerca”. Di fatto, emerge un’eccessiva focalizzazione sulla ricerca di base che ci distanzia notevolmente dai paesi in cui il network tra mondo della ricerca, mondo della finanza e imprenditorialità è ben più saldo.

## **7. Il crollo degli investimenti pubblici locali e la politica di austerità nazionale**

Gli investimenti delle amministrazioni locali costituiscono dal 75 all’80 per cento degli investimenti delle amministrazioni pubbliche complessive. Il loro andamento costituisce, dunque, una parte relevantissima del processo di “capitalizzazione” delle città e dei territori: un processo che si riconosce insufficiente a mantenere integra la capacità competitiva delle nostre città e la qualità della vita. Tali investimenti, già relativamente bassi rispetto ai livelli di altri Paesi, si sono ridotti drasticamente a partire dal 2005, e cioè ben prima dello scoppio della crisi. Questa caduta si attesta sul 34 per cento del PIL in un periodo di sette anni. Sono soprattutto i Comuni maggiori, sopra i 60.000 abitan-



ti, a mostrare la caduta più rilevante: le loro spese in conto capitale pro-capite passano, infatti, da oltre 800 euro nel 2005 a 300 euro nel 2010, per poi mantenersi su questo modesto livello fino al 2013.

Se consideriamo gli investimenti pubblici in Italia, la riduzione nel periodo 2008-2013 è stata pari a circa 5 miliardi di euro, passando da 37 miliardi di euro a 32 miliardi valutati a prezzi correnti. Nel periodo in questione la diminuzione degli investimenti pubblici è quasi unicamente imputabile alla riduzione degli investimenti delle amministrazioni territoriali, passati da 28 a 23 miliardi di euro (- 22 per cento), Gran parte della riduzione ha riguardato, quindi, la spesa degli enti territoriali, dai quali nel 2014 dipendeva circa il 72 per cento della spesa pubblica totale per investimenti.

A livello sia locale sia nazionale, il nostro Paese ha risposto alla crisi finanziaria scaricando tutto l'aggiustamento sulle spese in conto capitale, lasciando invariate le spese correnti, con una chiara scelta a vantaggio dell'equilibrio politico contingente e a scapito delle possibilità di crescita; e a livello nazionale si è scaricato gran parte dell'aggiustamento sugli enti locali.

Nel Documento di Economia e Finanza (2015) la condizione degli enti locali, Comuni e Città Metropolitane, sembra divenire ancora più dura. I Comuni subiranno nel 2015 una riduzione delle risorse a disposizione pari a circa 1,5 miliardi di euro, secondo i dati elaborati dalla Cgia di Mestre.

A livello internazionale, la nostra situazione è simile a quella della Spagna. In questo paese gli investimenti pubblici sono calati dal 5 per cento al 2 per cento fra il 2009 e il 2013. In Italia sono calati dal 3,4 al 2,4 per cento (39 miliardi nel 2013). Ma in altri Paesi, come la Francia si conferma la tradizionale elevata spesa pubblica e l'alta spesa in conto capitale (85 miliardi di euro). La Germania, invece, ha una tradizione di investimenti infrastrutturali molto modesta (22 miliardi nel 2013).

La situazione storica recente nel nostro Paese non sembra mutare quest'anno (2015) e nei prossimi anni. La Legge di stabilità del 2015 ha cambiato le regole di bilancio sopprimendo il precedente Patto di stabilità (art. 36), ma sostituendolo con un criterio sempre duramente restrittivo, il pareggio di bilancio che impone ai Comuni di continuare a mantenere un avanzo primario e un avanzo fra entrate e spese finali (comprese le rate di rimborso dei prestiti), per contribuire alla riduzione del debito pubblico complessivo. I possibili e consentiti patti di solidarietà, cioè di compensazione tra enti sul territorio (ovvero cessione e acquisizione di spazi patto tra enti), hanno già dimostrato di aver poco successo in condizioni di incertezza e in un contesto di forti vincoli finanziari e tagli di risorse.

È un controsenso pensare che, sul fronte degli investimenti pubblici, gli enti locali siano obbligati a rinunciare a rilanciare lo sviluppo attraverso lo strumento, normale e necessario, del debito, con il quale è possibile ottenere in anticipo risorse finanziarie per realizzare quello sviluppo che ripaga il debito

stesso; e soprattutto a rinunciare a questo strumento nel momento storico in cui, anche grazie alle decisioni della Bce, lo Stato italiano si finanzia ad un tasso attorno all'1 per cento, e a un simile tale tasso potrebbero finanziarsi gli enti locali maggiormente solidi e virtuosi, per progetti con ritorni economici e finanziari "normali".

La riduzione dei servizi pubblici locali e regionali nei trasporti, nella formazione professionale e nella sanità comporterebbe una riduzione dell'occupazione sia nell'amministrazione pubblica sia anche nelle imprese private fornitrici; con l'effetto quindi di una diminuzione dei redditi, dei consumi privati e della domanda aggregata interna che opera da traino della produzione di molte altre imprese in settori diversi.

Il problema non riguarda i servizi pubblici da eliminare, perché di dubbia utilità, o la riduzione del costo dei servizi pubblici di bassa qualità; ma la sostituzione di questi ultimi con servizi pubblici più innovativi e di migliore qualità per i cittadini, e che utilizzino risorse umane più qualificate. L'accorpamento delle imprese di servizi collettivi è necessario non tanto per ridurre i costi e le capacità produttive, quanto per sostenere investimenti di maggiori dimensioni nel territorio e affrontare meglio la concorrenza estera e promuovere l'internazionalizzazione di queste imprese, che sono di rilevanza strategica per una "rinascita industriale" dell'economia italiana. Dalla vendita delle proprietà immobiliari e delle partecipazioni azionarie degli enti locali, che produce deflazione dato che aumenta l'offerta sul mercato e d'altro lato diminuisce il patrimonio collettivo, è necessario passare alla valorizzazione di questo patrimonio attraverso aumenti di capitale destinati a investitori privati al fine di realizzare, in prospettiva, il rafforzamento degli investimenti fissi lordi per la produzione di servizi nuovi e qualificati e di migliori infrastrutture.

Il Patto di stabilità e le regole di finanza pubblica non sono però l'unico limite all'effettiva realizzazione degli investimenti pubblici nel nostro Paese. Al di là della mancanza di risorse e dei vincoli alla possibilità di spendere quelle disponibili, i lavori pubblici sono caratterizzati da un grado di inefficienza troppo elevato e sistematico: tempi lunghissimi e costi che lievitano nel tempo sono le maggiori evidenze della incapacità di progettare buoni interventi e di condurli a buon fine. Quando le risorse sono disponibili, gli importi sono spendibili e i lavori potrebbero essere pagati, questi ultimi – come più volte emerso nel dibattito attuale – o sono di qualità scadente o restano incompiuti.

Anche il FMI, che nel suo recente rapporto annuale colloca al centro delle politiche di rilancio della crescita gli investimenti pubblici, pone l'accento sulla questione dell'efficienza e sottolinea la distinzione tra investimenti efficienti, in grado di ripagare il costo e imprimere un impatto positivo alla crescita, e investimenti meno efficienti.

Le possibili vie d'uscita per il rilancio degli investimenti pubblici a favore delle città possono essere così indicate:

- a. realizzazione di progetti di trasformazione urbana su aree pubbliche (Demanio pubblico, Ministero della Difesa- Marina Militare) con partenariato pubblico-privato e utilizzo della rendita emergente dal mercato per la realizzazione di strutture pubbliche;
- b. intervento dei privati attraverso concessioni e finanza di progetto, per progetti (tariffabili) di chiara utilità pubblica, a fronte di una garanzia di aumento di efficienza procedurale pubblica sui tempi di approvazione dei progetti stessi;
- c. aumento dell'imposizione fiscale sulle trasformazioni urbane, al livello locale (oneri di urbanizzazione) e nazionale (tassazione dei capital gain da trasformazioni d'uso, agricolo-residenziale, industriale-commerciale, industriale-residenziale): un ambito che nel nostro Paese gode da sempre di una condizione di "paradiso fiscale". Sarebbe stato meglio iniziare questo processo nel periodo glorioso della crescita delle quantità e soprattutto dei prezzi (1995-2007); ma ancora oggi il settore non presenta una crisi di profittabilità, ma di domanda (ai prezzi del mercato nostrano);
- d. utilizzo di istituzioni finanziarie impegnate in opere di interesse pubblico (CDP, investitori istituzionali di lungo termine, Bei) per il finanziamento di operazioni di investimento a fronte di nuova domanda (solvibile) a condizioni non-di-mercato (edilizia pubblica, *social housing* a forte impronta OSP – Obblighi di Servizio Pubblico, residenze temporanee, residenze studentesche, residenze per anziani, alloggi sociali in locazione; gestione fondi per prestiti immobiliari). Si tratta di ottenere una riduzione del prezzo di vendita/affitto attraverso una riduzione delle aspettative di plusvalori immobiliari/fondari: costruzione su terreni pubblici, attivazione di un' imprenditorialità che potremmo chiamare *normal profit / low rent*, gestione di provvidenze pubbliche nazionali (PON Città Metropolitane) ed europee (Fondi strutturali 2014-20, obiettivo "inclusione sociale") eligibili a questo scopo;
- e. sarebbe importante una riflessione collettiva sulla possibilità di riattivare capacità di debito in capo ad amministrazioni locali virtuose, facendo una distinzione di obblighi fra due classi di enti: virtuosi e viziosi, appunto, sulla scorta di quanto si persegue, in ambito finanziario, quando da una impresa bancaria si scorpora una *bad bank*.

## 8. La finanza di progetto e il cambiamento nel sistema finanziario

Nel nostro Paese il rilancio della crescita - basato sulla ripresa degli investimenti, sull'innovazione e sulla *governance* territoriale - richiede un cambiamento di condotta da parte del sistema finanziario. È necessario, infatti, che sia le banche sia gli altri intermediari si orientino maggiormente a finanziare

l'innovazione, a sostenere il rilancio delle infrastrutture e degli investimenti delle imprese e a collaborare nella ristrutturazione dei comparti produttivi in crisi.

Per uscire dalla recessione e ritrovare stabilmente la via della crescita, l'Italia deve colmare un doppio "gap innovativo": un gap che riguarda il sistema industriale, che deve ristrutturarsi nei settori maturi e potenziarsi nei comparti innovativi emergenti, e un gap che riguarda il sistema bancario e finanziario, che, per adeguarsi a queste esigenze del nostro sistema industriale, deve assumere nuove condotte dando più spazio alle forme di intermediazione rivolte al finanziamento dell'innovazione e della crescita. Si richiede, pertanto, al nostro sistema finanziario di evolvere verso assetti strutturali che contemplino una maggiore presenza dei mercati finanziari e degli investitori istituzionali.

Il grave deficit infrastrutturale di cui soffre l'Italia - in particolare negli investimenti pubblici sociali - evidenzia la grande potenzialità di intervento che si prospetta per tutti gli operatori, comprese le banche, che hanno un ruolo da svolgere in questo settore; i "progetti urbani" rappresentano un *business* certamente interessante per il sistema bancario e finanziario; ma, ripetiamo, occorre, a tal fine, uno specifico orientamento a sviluppare, da parte delle banche e di tutti gli altri intermediari interessati, un'offerta di servizi e approcci adeguati.

A tal fine, è necessario che soprattutto le banche potenzino le proprie competenze nel campo delle operazioni di *corporate e investment banking*. Si deve, infatti, osservare, come nonostante siano gravate da quasi 200 miliardi di euro di sofferenze (2015), esse risultino poco presenti nel campo dei servizi di *corporate restructuring* a favore delle imprese-clienti in crisi (è da escludersi che una buona parte di queste imprese non possa non essere rilanciata offrendo alle stesse servizi e operazioni di ristrutturazione strategico-finanziaria). Peraltro, sono proprio le operazioni di finanza straordinaria quelle di cui hanno maggiormente bisogno le PMI dei distretti industriali in crisi; così, appare doppiamente evidente il grado di inadeguatezza: oltre ad essere poco incline a sostenere il finanziamento delle start-up e dell'innovazione, il nostro sistema bancario è carente anche nei servizi di risanamento finanziario e di *turnaround*, attività importanti in periodi di crisi economica, e necessari per contribuire al rilancio.

Va, comunque, preso atto che le banche italiane, come del resto quelle di altri Paesi europei, incontrano limiti a espandere il credito, trovandosi alle prese con la gestione delle partite di bilancio deteriorate, che devono essere rimosse per ridurre i rischi e liberare risorse a favore delle nuove operazioni di impiego. Pertanto, è necessario - anche per stimolare la concorrenza - che venga ampliata la gamma delle fonti di finanziamento delle imprese con nuovi canali - alternativi alle banche; canali che possono beneficiare delle nuove e favorevo-

li condizioni di mercato. Grazie all'aumento della liquidità dell'economia derivante dal *Quantitative easing* della Bce, il cambio euro-dollaro sta andando verso il pareggio e il costo del denaro è a livello bassissimo, per cui si sta delineando uno scenario molto favorevole alla ripresa del mercato dei capitali e degli investimenti reali.

Indubbiamente, è difficile immaginare una situazione migliore, come quella attuale, per rilanciare gli investimenti. Ma ciò che impedisce questo rilancio è la carenza di valide idee progettuali e di validi progetti di investimento operativi. Le imprese, compresi anche i grandi gruppi industriali, mostrano uno scarso orientamento a innovare, mentre lo Stato e il settore pubblico, alle prese con il contenimento del proprio debito, sono confinati in una posizione passiva, quantunque possano agire da catalizzatori per promuovere iniziative di investimento coinvolgendo il capitale privato.

Non potendo essere, l'operatore pubblico, l'investitore principale – e ciò vale anche per i progetti rientranti nell'uso dei fondi strutturali europei, e nel Piano Juncker – il rilancio degli investimenti è destinato a ricadere massimamente sulle risorse private, che dovranno essere nei prossimi anni mobilitate su larga scala attraverso le banche, i mercati finanziari e gli altri intermediari.

Come già sottolineato, le banche hanno difficoltà ad accettare rischi crescenti e occorre potenziare i canali alternativi. Questi sono rappresentati soprattutto dai fondi istituzionali di lungo periodo (come i fondi pensione e le assicurazioni) e dai fondi infrastrutturali (di tipo *equity* e debito); questi ultimi si ritiene che siano destinati - a livello globale - a diventare una categoria specializzata nel finanziamento non bancario delle infrastrutture e dei sistemi infrastrutturali (con scadenze lunghe: 30/50 anni) in grado da fare da ponte tra gli investitori e gli investimenti. Questi investitori a lungo termine potrebbero, in prospettiva, dare un importante contributo al finanziamento delle *asset class* infrastrutturali aumentando di almeno due o tre volte la propria capacità di investimento; nel caso di infrastrutture sociali di minori dimensioni (ospedali, scuole, asili nido, edilizia sociale), al fine di facilitarne il finanziamento da parte di tali investitori, è opportuno che i progetti siano standardizzati e raccolti in portafogli dedicati.

È necessario attirare sui progetti, molto qualificati e assistiti da una garanzia pubblica, i fondi della Bei e della CDP; inoltre è necessario ricorrere al mercato internazionale dei capitali, coinvolgendo i grandi gruppi bancari e gli intermediari non bancari, le assicurazioni e i fondi pensione, i fondi di *private equity* specializzati nelle infrastrutture e anche i fondi sovrani esteri. Anche i singoli cittadini possono essere interessati a partecipare al finanziamento dei progetti, soprattutto se questi ultimi hanno una chiara ricaduta sulle rispettive aree di residenza.

Poiché il *project financing* è una soluzione tra le più efficaci per la realizzazione dei progetti di investimento a livello territoriale - e quindi dei progetti

urbani, relativi ai beni e servizi collettivi e allo sviluppo delle *smart cities* - i vincoli e gli ostacoli di tipo burocratico-amministrativo vanno evidentemente superati, anche con semplificazioni amministrative; e ciò rientra nella problematica del cambiamento della Pubblica amministrazione.

Va tenuto presente, in ogni caso, che i progetti, anche quelli legati alla politica industriale e regionale (che noi auspichiamo emergano nel contesto di nuovi modelli di *governance* a livello nazionale e territoriale), siano *investment grade*, cioè con livelli di rischio (e di rendimento) accettabili dagli investitori. Da questo punto di vista, va preso atto che la *pipeline* dei progetti infrastrutturali bancabili è ancora scarsa, anche nei mercati europei più avanzati, con riferimento soprattutto ai progetti *greenfield*, che - data la loro innovatività - dovrebbero dare il maggior impulso alla crescita; ma mancano anche i progetti *brownfield*, con minori rischi, più adatti alle categorie di investitori maggiormente prudenti.

Dovendo coinvolgere i capitali privati, i progetti - oltre ad avere adeguati ritorni sul piano sociale - devono al tempo stesso rispettare i vincoli economico-finanziari che assicurano la loro finanziabilità: le banche, gli intermediari finanziari e tutti gli altri investitori non sono attratti da tali progetti se questi non consentono adeguati rendimenti, cioè se i *cash flow* - generati dalla gestione degli investimenti - non sono in grado di remunerare i mezzi propri investiti e rimborsare i prestiti e i relativi interessi. La selezione delle idee progettuali e una buona progettazione dei piani operativi sono di conseguenza essenziali affinché i progetti siano finanziariamente sostenibili: le banche e gli altri intermediari, possono, e devono, dare il loro contributo con servizi di *advisory* e di *arrangement*.

Pertanto, il contributo degli investitori non deve esaurirsi esclusivamente nell'apporto di capitali freschi; nel caso delle operazioni di *start-up* - generate dai progetti innovativi - si richiedono, infatti, anche competenze aziendali, che è bene che siano trasmesse affinché la formula imprenditoriale risulti efficace. Le banche e gli intermediari finanziari sono chiamati a intervenire in modo attivo alla *governance* territoriale e a svolgere un ruolo di attori protagonisti, offrendo il proprio contributo per quanto riguarda non solo il *funding* ma anche le idee e il miglioramento dei progetti.

Inoltre, in un periodo in cui la finanza pubblica è una risorsa estremamente scarsa, il gap infrastrutturale - quantitativo e tecnologico - può essere colmato anche con il moderno "modello della finanza istituzionale": utilizzando per finanziare lo sviluppo di nuove opere, oltre le risorse finanziarie provenienti dagli investitori istituzionali come sopra indicato, anche le risorse derivanti da una gestione efficiente delle infrastrutture esistenti da parte delle società di gestione "private" e infine con le risorse derivanti dalla privatizzazione di altri *asset* del patrimonio pubblico, come immobili e terreni ("modello nuovo italiano di PPP - partenariato pubblico-privato").

Con debiti pubblici molto alti, che rimarranno alti probabilmente ancora per molti anni, il futuro del finanziamento delle infrastrutture in Europa dovrà necessariamente cambiare. In sintesi, il nuovo modello potrebbe essere una sorta di “capitalismo istituzionale” o degli “investitori istituzionali”, tecnicamente molto esperto, capace di guadagnare in efficienza attraverso le economie di scala della standardizzazione, attraverso la creazione di Piattaforme nazionali, regionali e/o settoriali dedicate.

In conclusione, è possibile indicare tre possibili strade per il finanziamento delle infrastrutture e dei servizi collettivi. La prima riguarda il finanziamento attraverso il PPP e l'utilizzo di capitali e del risparmio privato di lungo periodo come i fondi pensioni e le assicurazioni vita. La seconda riguarda la razionalizzazione, il rafforzamento, ma soprattutto il consolidamento del sistema delle società di pubblica utilità, che realizzano una grande parte delle infrastrutture del Paese. La terza riguarda l'utilizzo per finanziare le infrastrutture necessarie, dei fondi provenienti dalla vendita dei beni del patrimonio pubblico non necessari, da soli o in combinazione con le iniziative in PPP.

È bene precisare che il Governo e le Regioni devono integrare gli investimenti privati con gli indispensabili investimenti pubblici nelle diverse aree regionali e urbane e si devono, inoltre, impegnare a rimuovere tempestivamente gli ostacoli amministrativi, che rallentano la realizzazione dei progetti d'investimento concordati, creando delle *task force* dedicate.

Bisogna, tuttavia, prendere atto del problema delle insoddisfacenti capacità progettuali: si osserva, infatti, come in Europa vi sia una diffusa mancanza di capacità tecniche delle amministrazioni pubbliche nei confronti di schemi contrattuali di grande complessità; al tempo stesso si registra la scarsa efficacia delle agenzie ad hoc che molti Governi hanno costituito per dare assistenza tecnica alle stesse amministrazioni pubbliche.

Un ulteriore ostacolo è, poi, costituito, quand'anche i progetti fossero validi sul piano economico-finanziario, dal quadro normativo che disciplina la formula del *project financing*, di cui si avvalgono tipicamente i progetti di investimento basati sugli accordi di PPP. La mancanza in Italia di un quadro normativo organico della finanza di progetto rende incerta la valutazione dei rischi e di conseguenza la collocazione dei *project bonds* - strumento importante che le società veicolo emettono per finanziare i progetti stessi - e il cui mercato trova difficoltà a decollare per le diversità normative che si riscontrano all'interno della Ue.

Già alla luce di queste considerazioni, non dovrebbe sorprendere se la finanza di progetto in Italia risulta poco sviluppata; si aggiunga la già segnalata carenza di competenze e di professionalità specifiche da parte delle amministrazioni pubbliche che promuovono e attuano i progetti, e una certa avversione mostrata dalle banche a entrare in questo settore. Ciò è dovuto non solo al fatto che sono richieste particolari capacità di analisi e valutazione, di cui le

banche non sempre dispongono, ma anche perché la vigilanza prudenziale richiede alle banche, a fronte delle operazioni di *project financing*, di rispettare onerosi vincoli di capitale che riducono il rendimento di tali finanziamenti.

Chiaramente, il programma di investimenti proposto in questo volume è in linea con gli obiettivi del *Piano della Commissione Juncker* per quanto riguarda l'obiettivo di mobilitare il potenziale imprenditoriale e creativo a livello territoriale e le risorse finanziarie private nei diversi Paesi europei. Merito di tale iniziativa è certamente quello di aver indicato un cambiamento di marcia e l'ambizione di creare dinamismo e aspettative positive. Nulla osta, tuttavia, che il Governo italiano avvii fin da subito un piano strategico di investimenti, basato sullo stesso approccio, e chieda alle imprese e alle istituzioni finanziarie italiane, a cominciare dalla CDP, e ai sindacati e al mondo universitario di partecipare al disegno e alla realizzazione di un Piano italiano, con l'effetto di liberare energie attualmente inespresse e di ridurre il clima depressivo attuale.

È necessario ora che Ue, Bei, banche e Governi nazionali facciano la loro parte. Gli ambiti su cui è ancora necessario intervenire sono molti; i tempi sono stretti. Bisogna evitare che, sia in ambito europeo e sia a livello nazionale, la burocrazia non renda i processi "pesanti" allungando i tempi e, in questo modo, allontani gli investitori che potrebbero invece decidere di investire in altre aree e regioni del mondo dove il contesto di riferimento si sta adeguando con maggiore rapidità. Se l'Europa vuole consolidare il suo nuovo modello deve farlo con grande coraggio politico ed istituzionale su tutti i livelli coinvolti nel governo dei processi. In molti casi si tratta di avviare vere e proprie "riforme strutturali" a livello nazionale.

A rafforzare questo contesto orientato alla ripresa, si consideri che la CDP è stata inclusa nella lista degli emittenti di debito i cui titoli rientrano nel piano di *Quantitative easing* (insieme ad altri istituti finanziari; la francese Bpifrance, la finlandese Finnvera e la slovena Sid Banka); la CDP è rivolta specificamente al finanziamento degli investimenti infrastrutturali: così si prospetta la possibilità di incanalare la nuova liquidità verso progetti importanti per la crescita.

## **9. Un nuovo modello di management e di corporate governance nelle imprese italiane orientato alla crescita**

Al fine dello sviluppo di una nuova strategia orientata all'innovazione e alla crescita vanno considerate le implicazioni riguardanti la cultura e i modelli di *governance* delle imprese. La diminuzione e il ristagno degli investimenti riguardano una situazione che si deve collegare alla distinzione tra due modelli opposti di cultura aziendale e di *governance* delle imprese: definibili, da un lato, come il "modello della austerità", che mira ai risparmi finanziari e alla soli-



dità patrimoniale, e, dall'altro lato, come il “modello della crescita”, che mira all'innovazione e agli investimenti.

Tale distinzione è analoga alla differenza tra una strategia di investimento finanziario mirata al “*value*” rispetto alla strategia mirata al “*growth*”. Il primo modello punta alla stabilità-solidità finanziaria, indicata dagli stock nello “stato patrimoniale”, mentre il secondo ad aumentare la profittabilità tramite la crescita di medio-lungo termine, indicata dai flussi dei ricavi e dei costi nel “conto economico” dell'impresa. In sintesi, la strategia dell'austerità si basa sul “risparmio” o su un maggiore “sacrificio”, mentre quella della crescita sull'investimento e sull'innovazione o su un maggiore “sforzo”.

Vi può essere, pertanto, il fondato dubbio che le situazioni di inerzia di molte imprese che riducono gli investimenti, quando occorrerebbe invece rilanciarli, siano dovute alla qualità dello stile di management e ai modelli organizzativi burocratici che le caratterizzano o che mirano alla costituzione e sfruttamento di rendite finanziarie o monopolistiche di diverso tipo. Ciò sarebbe confermato dal fatto che vi sono molte imprese - di varie dimensioni e attività - che sono in crescita, innovano e sono competitive sia all'interno sia sui mercati internazionali. La differenza tra le due categorie di imprese risiede nel grado di impegno, di determinazione; nelle capacità imprenditoriali e manageriali, nei modelli organizzativi che sono la risorsa più critica per il successo aziendale.

Difatti, anche in un contesto in cui l'attività di R&S fosse promossa e sostenuta dallo Stato, le imprese possono risultare poco sensibili al trasferimento tecnologico e alla innovazione quando la loro cultura organizzativa, derivante dallo stile di management, non è predisposta ad accettare le sfide dell'innovazione. Solo le imprese con una forte carica imprenditoriale verso il cambiamento dimostrano di poter contrastare la crisi, per cui appare di grande importanza promuovere un cultura di impresa che accetti il cambiamento come fenomeno ricorrente e fisiologico.

Nelle fasi depressive, la prima preoccupazione degli imprenditori, ma probabilmente soprattutto del management dei grandi complessi industriali, è quella di conservare le “condizioni di sopravvivenza”, assumendo posizioni prevalentemente difensive. Questo orientamento nel caso dei grandi gruppi può derivare anche dal pericolo di *take over*, visto che alle fasi recessive si associa la diminuzione del valore delle imprese. Invece di intraprendere strategie di rilancio, effettuando nuovi investimenti, viene preferita la strada del taglio dei costi, della dismissione degli asset non strategici, del rimborso dei debiti e dell'acquisto delle proprie azioni con la liquidità disponibile.

Quando nei gruppi industriali la cultura dei vertici aziendali è prevalentemente di natura finanziaria, le condotte difensive si accentuano, con il risultato che viene meno la spinta a innovare, a intraprendere percorsi di ristrutturazione industriale: così i nuovi investimenti per rilanciare il business non sono

visti come una priorità. Invece di rilanciare i propri investimenti fissi, le imprese possono preferire le strategie di finanziarizzazione.

Mentre la produzione industriale e il PIL sono diminuiti nel 2014 in Italia, gli utili delle grandi imprese sono aumentati e i dividendi a volte risultano superiori agli stessi utili. Le riserve di liquidità alla fine dello stesso anno delle imprese erano di diversi miliardi di euro (ad esempio Atlantia). L'indebitamento finanziario di imprese, come quelle dei concessionari autostradali, è diminuito e le imprese (ad esempio Luxottica) intendono procedere al riacquisto di azioni proprie e sostenere i titoli in borsa, invece che aumentare gli investimenti o procedere ad acquisizioni. Il *decoupling* (disconnessione) tra la crisi dell'economia reale e il boom (forse speculativo) dell'economia finanziaria è anche la conseguenza del modello finanziario di management, che è prevalente nelle imprese italiane.

Negli ultimi decenni si è passati dal modello della grande impresa a cultura industriale- imprenditoriale (sia tradizionale sia high-tech) al modello dell'impresa manageriale - finanziarizzata, caratterizzato da riduzione dell'indebitamento, dismissioni di rami meno strategici, riduzione dei costi operativi, aumento del Roe su un ambito più ristretto di attività, abbondante *cash*, alto *pay-out ratio*, investimento nelle azioni proprie, limitata crescita, ma solo recentemente, delle acquisizioni, limitati investimenti fissi lordi o *green field*, sempre minore ricorso al credito a medio e lungo termine, scarsi aumenti di capitale per non penalizzare gli azionisti. In questo modello, l'obiettivo sotteso sembra essere quello di assicurare ai manager un'elevata remunerazione, tramite *stock option* e soprattutto la stabilità delle posizioni di potere evitando, come accennato, le scalate ostili. Anche le medie e piccole imprese familiari italiane sembrano essersi adeguate a questo modello di management e, quindi, sono sempre meno interessate a crescere e a fare investimenti, ma anche alle acquisizioni di altre imprese. L'abbondante liquidità invece offrirebbe una occasione storica per le acquisizioni e la crescita dimensionale delle PMI italiane, ma non la si vuole sfruttare perché il modello di management non è quello della crescita. Al fine del rilancio dell'economia, occorrono comportamenti delle imprese orientati a nuovi investimenti produttivi e all'innovazione. Le imprese devono pertanto smettere di tagliare i costi nelle produzioni esistenti senza cambiarle; ma investire nella progettazione e nelle capacità produttive necessarie per crescere in nuove produzioni.

### *La crescita degli investimenti e delle acquisizioni estere in Italia*

Gli investimenti dei gruppi stranieri nel 2014 (fonte Kpmg) nelle operazioni di acquisizione sono stati pari a 27 miliardi di euro sul totale di 50 miliardi delle operazioni di M&A fatte in Italia. Pertanto, le operazioni di acquisizione di imprese italiane su altre imprese italiane sono state meno della metà del totale, mentre la continua riduzione dei tassi di interesse potrebbe rappre-

sentare un'occasione straordinaria per aumentare le dimensioni delle imprese italiane.

Inoltre, a conferma della scarsa propensione a perseguire una strategia di crescita da parte delle imprese italiane è il fatto che le operazioni fatte all'estero dalle imprese italiane sono state meno della metà (13 mld) di quelle fatte in Italia da gruppi stranieri. Nel periodo 2010-13 delle 10 maggiori operazioni ogni anno solo 6 sono state quelle Italia su Estero, 8 sono state Italia su Italia, e quelle Estero su Italia sono state 26. Quindi non sono gli ostacoli esistenti in Italia che scoraggiano le decisioni di investimento delle imprese italiane, dato che scarsi sono gli investimenti produttivi all'estero e vengono vendute anche imprese italiane che hanno all'estero gran parte della loro produzione.

Il processo di disinvestimento dell'industria italiana si è intensificato in questi ultimi anni a testimonianza di un disimpegno diffuso che ha visto un sensibile aumento della presenza del capitale estero nel nostro Paese. I grandi gruppi stranieri hanno acquisito importanti imprese italiane come Loro Piana, Valentino e ancora prima Bulgari, Bottega Veneta e Gucci, Ferrè, Star, Carapelli, Giugiaro e Lamborghini, Poltrona Frau, Cova, oltre alle partecipazioni di minoranza acquisite dalla People's Bank of China in settori strategici come Eni, Enel, Telecom Italia, Prysmian e Fca. Solo poche grandi imprese, come Enel, Assicurazioni Generali, Snam, Italcementi, Eni, hanno compiuto rilevanti acquisizioni all'estero. Nelle acquisizioni all'estero vanno segnalate soprattutto le imprese medie, che sono quelle più attive, come Campari, Techint, Recordati, Brembo, Prysmian, Amplifon, Ima. Le cessioni di grandi imprese italiane a favore di imprese estere sono continuate anche in tempi recenti con la vendita di Pirelli a ChemChina, di World Duty Free da parte del gruppo Benetton alla svizzera Dufry, di Ansaldo Breda e Ansaldo Sts a Hitachi, di Pininfarina all'indiana Mahindra & Mahindra, di Indesit a Whirlpool, delle acciaierie Lucchini all'algerina Cevital.

Il problema non è tanto quello dell'acquisizione del controllo di imprese italiane da parte di gruppi esteri, quanto quello che i ricavi dalla vendita di importanti imprese italiane non sono stati utilizzati per fare altre acquisizioni né in Italia né all'estero, ma si sono tradotte in meri acquisti di titoli o in maggiore liquidità finanziaria.

### *I fattori esterni e i fattori interni della diminuzione degli investimenti*

Va preso atto che a dissuadere le imprese italiane dall'investimento vi sono fattori di natura esterna, quali:

- l'instabilità macroeconomica e finanziaria e la crisi dell'euro e della Ue;
- la riduzione del fatturato e della domanda determinata dalla crisi economica, che peraltro è stata a sua volta determinata dal crollo degli investimenti oltre che dalle politiche di austerità fiscali;

- la riduzione del credito bancario soprattutto alle PMI e la difficoltà di accedere a canali alternativi;
- la scarsa innovazione da parte delle imprese concorrenti e l'esistenza di accordi collusivi tra le imprese che spinge ciascuna impresa a confidare sulla non urgenza di procedere a innovazioni e a investimenti.

La crisi degli investimenti delle imprese e delle famiglie (soprattutto in abitazioni) è dovuta all'aspettativa di una sostanziale stagnazione della domanda e della produzione nei prossimi anni, che comprime le aspettative di profitto e di reddito delle famiglie e quindi scoraggia gli investimenti privati. La diminuzione di questi ultimi retroagisce, determinando una diminuzione della domanda e un processo cumulativo negativo tra i bassi investimenti e la bassa crescita della domanda aggregata. Questo effetto è rafforzato da quello negativo determinato dai bassi tassi di inflazione o dalla deflazione che, oltre a rendere arduo l'abbassamento del rapporto debito/PIL, certamente disincentiva gli investimenti, mentre una moderata inflazione indurrebbe maggiormente le imprese e anche le famiglie a indebitarsi per investire.

Tuttavia, la diminuzione della propensione all'investimento delle imprese italiane è spiegata anche da una serie di fattori interni, quali:

- una diminuzione della propensione al rischio, connessa con la crisi finanziaria, che induce a rinviare impegni futuri;
- una riduzione dell'orizzonte temporale delle decisioni e dei tempi attesi di ritorno dell'investimento troppo ristretti e un'inadeguata valutazione del ruolo che le imprese estere concorrenti stanno attribuendo nello stesso periodo a innovazione e investimenti;
- un modello di *corporate governance* "difensivo", come già ricordato, che induce alla riduzione dell'indebitamento tramite i disinvestimenti, che taglia le spese in ricerca e sviluppo e che sacrifica gli investimenti rispetto all'obiettivo della liquidità ( peraltro utilizzata per l'acquisto di proprie azioni).

Inoltre, un motivo indubbiamente rilevante della crisi degli investimenti delle imprese è la carenza di capacità e di sforzo di innovazione. Infatti, gli investimenti sono indispensabili per promuovere la ricerca e soprattutto la progettazione tecnico-economica per lo sviluppo di innovazioni di prodotto e processo. D'altro lato, senza innovazione - che rappresenta il fattore competitivo fondamentale delle imprese nell'economia moderna - gli investimenti in nuove produzioni (*greenfield*) non possono consentire un rendimento finanziario adeguato o superiore alla media degli impianti e delle produzioni già esistenti (*brownfield*).

Pertanto, la ripresa degli investimenti è strettamente collegata all'isolamento della impresa singola nelle sue decisioni di investimento e di innovazione e la scarsa collaborazione della amministrazione pubblica, delle altre imprese, del sindacato e del sistema finanziario e l'esistenza di tempi di rea-

lizzazione troppo lunghi per i problemi di coordinamento con altri attori privati e con il pubblico.

L'investimento dipende anche dalle relazioni di prossimità tra le imprese e dalla ricettività delle singole imprese agli stimoli delle altre imprese che favoriscono la collaborazione. Infatti, l'investimento congiunto con altre imprese dipende dall'individuazione di un obiettivo comune, dalla creazione di alleanze strategiche, dalle relazioni di fiducia tra le imprese, dalla condivisione di esperienze e modelli culturali comuni. L'investimento congiunto e lo sviluppo della creatività e dell'innovazione dipendono da "processi interattivi di apprendimento" tra le imprese che a loro volta dipendono dall'interazione tra molte imprese e soggetti con competenze diverse e complementari sia locali che anche esterni alle singole aree e ai settori considerati. Pertanto, la mancata innovazione e i bassi investimenti delle imprese sono collegabili con la scarsa propensione alla collaborazione con le altre imprese, con il sindacato, la pubblica amministrazione e le istituzioni finanziarie, e la mancata partecipazione dell'impresa singola a reti di innovazione con altre imprese della filiera produttiva e nel sistema produttivo locale nel quale si sviluppano processi di apprendimento interattivo e lo sviluppo della creatività e dell'innovazione.

### *Il ruolo delle politiche industriali nella ripresa degli investimenti privati*

Certamente spetta ai soggetti pubblici - Comuni, Regioni e Governo centrale - la definizione di linee di sviluppo della domanda e di regole che consentano alle imprese private e alle società di servizi collettivi di ridurre i rischi dei progetti d'investimento di lungo periodo. In questa prospettiva, cruciale è il mancato investimento in progettazione e ricerca e sviluppo delle amministrazioni pubbliche, incapaci di elaborare un tale programma di sviluppo industriale.

Una nuova strategia di politica economica orientata alla crescita rende pertanto indispensabile una stretta collaborazione tra le imprese private e le istituzioni pubbliche e un cambiamento rilevante sia del modello di governance interno alle imprese private che dei modelli di *governance* delle istituzioni pubbliche.

Va quindi preso atto che la mancata ripresa della spesa in investimenti fissi delle imprese italiane ed europee è da attribuirsi alla mancanza di un'efficace politica dell'innovazione, su base regionale, che permetta di inquadrare le decisioni di investimento delle singole imprese in una prospettiva nazionale a medio termine. Infatti, gli investimenti e le innovazioni dipendono da processi di *governance* a livello locale e a livello settoriale o da politiche regionali e da politiche industriali che sono in grado di spingere alla collaborazione soggetti diversi come le singole imprese dei vari settori, le università, i sindacati, le banche e le amministrazioni pubbliche.

Si aggiunga l'importantissimo il ruolo che - nell'innovazione e nel rilancio degli investimenti - possono svolgere le imprese di servizi collettivi a controllo pubblico locale (municipalizzate). Spetta ai manager delle imprese l'onere di elaborare progetti industriali molto innovativi e coraggiosi e di fare proposte intelligenti alla politica locale e nazionale e alla comunità dei cittadini e degli utilizzatori (imprese e famiglie). I manager e gli azionisti delle imprese e delle società di pubblica utilità devono definire i piani di servizio che consentano di offrire il meglio - in termini di qualità e prezzo - e quindi di porre sul tavolo delle decisioni i piani industriali di sviluppo dei nuovi business, senza aspettare che i soggetti pubblici definiscano loro stessi le linee di sviluppo della domanda. Non si devono attendere nuove "regole" definite "ex ante", dato che le regole generali possono solo essere definite pragmaticamente sulla base del PPP (partecipazione pubblico-privato o concertazione) e delle diverse proposte di piani industriali operativi elaborati dalle singole imprese. Cruciale può essere nel PPP il ruolo delle università sia nella definizione di soluzioni innovative sia in una seria valutazione tecnica ed economica dei costi e benefici sociali sul territorio dei piani industriali delle società private.

Dalla vendita delle partecipazioni azionarie degli enti locali nelle Public Utilities, che diminuisce il patrimonio collettivo, è necessario passare alla valorizzazione di questo patrimonio con aumenti di capitale destinati a investitori privati, con know-how tecnico e organizzativo maggiore, in modo che la vendita sia lo strumento per fare leva su nuovi investimenti fissi lordi che consentano lo sviluppo di nuovi servizi qualificati e di infrastrutture.

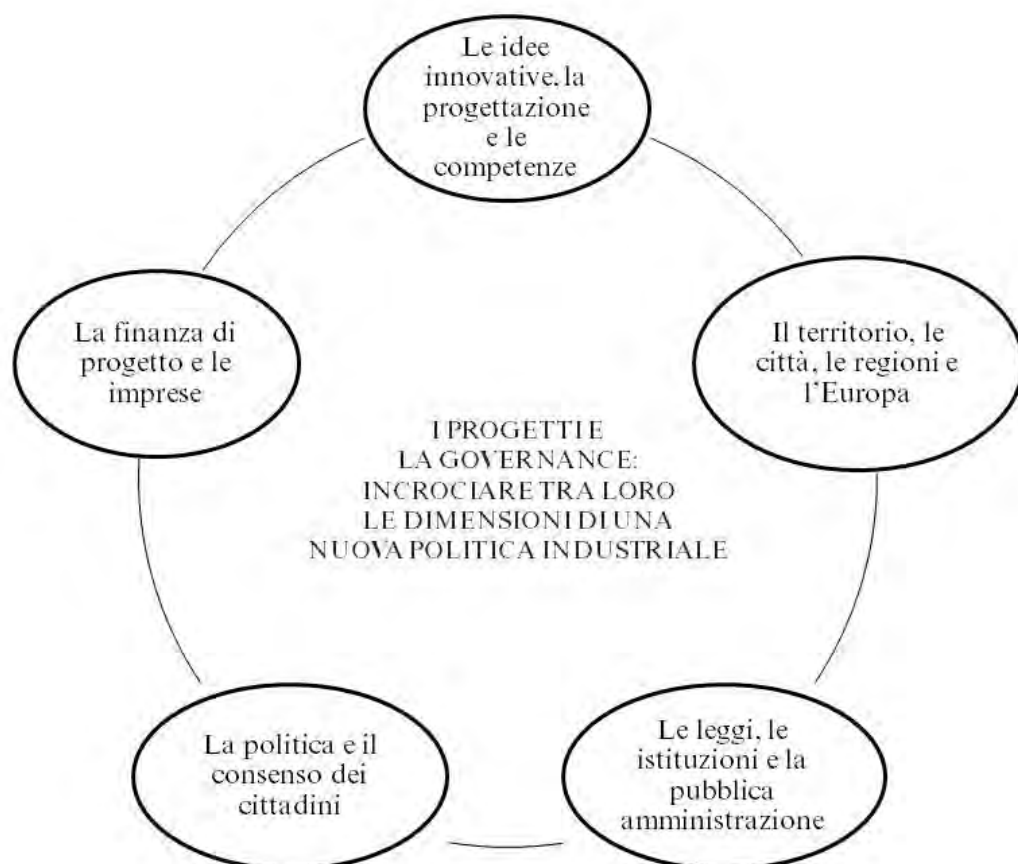
L'accorpamento delle imprese di servizi collettivi che operano sullo stesso mercato regionale è necessario non per razionalizzare i costi e le capacità produttive nei business attuali, ma per conseguire le economie di scala con cui espandere il business in campi nuovi nel territorio, come richiesto dai nuovi bisogni dei cittadini, e per procedere ad alleanze strategiche anche con MNE e quindi per consentire eventualmente operazioni di internazionalizzazione delle società di Public Utility, che sono rilevanti in una strategia di "rinascita industriale" dell'economia italiana.

Spesso si sostiene che molte imprese municipalizzate di servizio pubblico non dispongono dei mezzi finanziari per attivare una politica di sviluppo- né riescono a raccogliarli sui mercati finanziari. In situazioni di eccessivo indebitamento va rimosso il vincolo proprietario ad aumenti di capitale e invece della privatizzazione appare opportuno l'aumento del capitale riservato a nuovi soci nazionali ed anche esteri, in modo da reperire nuove risorse per i maggiori investimenti necessari.

In sintesi, prendere atto di questi punti di debolezza è il presupposto per assumere idonee iniziative dirette a contrastarli e superarli, e soprattutto per rendersi conto dei cambiamenti che occorre attivare per mettere la nostra economia nella condizione di riprendere il percorso della crescita. Se le imprese,

ma anche le banche, si limitano a tagliare i costi, invece di puntare a innovare per migliorare i ricavi, è lecito domandarsi se non siamo in presenza in Italia - a prescindere dai numerosi casi di successo, che fortunatamente non mancano - di una diffusa e grave crisi delle capacità imprenditoriali e manageriali (questione in verità poco dibattuta, perché tema “delicato”); e se tale situazione è dovuta ed aggravata dai mercati poco competitivi in cui le imprese meno dinamiche operano, per cui il problema è promuovere un maggior grado di concorrenza.

**Figura 2 – I progetti e la governance di una nuova politica industriale**



## 10. La governance del PPP e il ruolo dell'amministrazione pubblica nelle nuove politiche industriali e territoriali

È necessario predisporre la “*governance* istituzionale” di un piano di investimento regionale e nazionale mirato alla crescita dell'economia, nell'ambito della quale sia facilitato il processo di individuazione e selezione dei progetti e la valutazione della loro sostenibilità economico-finanziaria.

Si tratta di operare secondo la logica dello sviluppo sostenibile dal punto di vista economico, sociale e ambientale, e adottare un modello che potremmo chiamare di *governance bottom-up corretto*. Infatti, si deve partire dal basso per far emergere i progetti in grado di risolvere i problemi urbani, e coinvolgere gli attori locali più rilevanti; ma, nello stesso tempo, questa azione va inquadrata in uno schema strategico più ampio, a scala regionale-nazionale. Ciò al fine non solo dell'indicazione delle aree e dei settori di intervento, ma anche della prestazione di assistenza nella fase di progettazione e finanziamento e dell'integrazione delle singole progettualità secondo la logica delle reti di cooperazione e di innovazione e, quindi, di ottenere le economie di scala sul lato sia della domanda sia dell'offerta.

Questo modello si contrappone a quello secondo cui la politica industriale si deve concentrare su “fattori di tipo orizzontale”, come la riduzione del costo del lavoro, la flessibilità del lavoro, la riduzione delle imposte, gli incentivi automatici a tutte le imprese, e deve essere governata a livello nazionale riaccentrando le decisioni e riducendo l'autonomia degli enti locali e regionali. Occorre poi un ripensamento del ruolo che gli attori privati possono avere nell'ambito di questo piano di politica industriale, regionale e nazionale, dato che il rilancio degli investimenti su scala nazionale e locale implica la ricerca di un'efficace *partnership* pubblico-privato.

E va anche fatta un'azione di sistema volta, da un lato, a dare certezza al quadro normativo legale e fiscale (fondamentale per attrarre capitali internazionali), e, dall'altro lato, a stimolare l'impiego dei capitali degli investitori istituzionali italiani (soprattutto fondi pensione) attraverso specifiche misure di incentivo, oggi in fase di studio (riduzione della fiscalità, meccanismi di garanzia, avvio di fondi pubblico-privato).

### *Le tre diverse dimensioni di una nuova politica industriale*

Sono prioritari tre ambiti di una nuova politica industriale:

a. *la dimensione nazionale e d'impresa.*

Si deve promuovere il ruolo delle grandi imprese di rilevanza strategica (soprattutto le Public Utilities) come: Ferrovie dello Stato, Eni, Snam, Enel, Terna, Acea, A2A, Iren, Atlantia, le varie concessionarie autostradali, Finmeccanica, Fiat e le grandi imprese multinazionali presenti in Italia con competenze di eccellenza internazionale, affinché rilancino gli inve-



stimenti nell'ambito dei rispettivi piani industriali d'impresa e di un Piano nazionale italiano simile al Piano Juncker europeo;

*b. la dimensione regionale e locale.*

Si devono ideare e realizzare grandi progetti strategici nei sei ambiti prioritari indicati precedentemente e focalizzati sul tema dei bisogni emergenti nelle aree urbane, da un lato, per migliorare la qualità della vita dei cittadini e soddisfare la nuova domanda e, dall'altro, per promuovere nuove filiere produttive articolate anche su scala nazionale oltre che regionale e assicurare la creazione di nuovi settori e la diversificazione dell'industria nazionale. Si devono definire solide strutture organizzative di governance di queste reti di innovazione a scala nazionale - oltre che su scala locale - per esempio tramite la creazione di una rete nazionale di "centri di competenza" o di agenzie territoriali per la ricerca e l'innovazione, articolate per macro-regioni; ciò al fine di assicurare il coordinamento e la sinergia su scala nazionale dei progetti delle Regioni nei sei ambiti prioritari focalizzati sui bisogni emergenti dei cittadini nelle aree urbane. Strategico è l'avvio su scala nazionale di qualche grande progetto con forte coinvolgimento della ricerca universitaria che apra la strada per interventi su scala locale e rafforzi il ruolo delle università sul fronte del trasferimento tecnologico;

*c. la dimensione finanziaria e fiscale.*

Il sistema finanziario ha il ruolo - complementare a quello industriale e territoriale - di collegare la domanda all'offerta di fondi. Occorre promuovere l'intervento non solo delle banche ma anche degli intermediari finanziari non bancari: CDP, istituti finanziari regionali di sviluppo, fondi di private equity, investitori istituzionali (assicurazioni, fondi pensione, fondi sovrani internazionali). Dal punto di vista fiscale sono necessari forti incentivi agli investimenti in innovazione identificati con parametri oggettivi.

*La dimensione nazionale della politica industriale: dai tavoli di crisi al tavolo dello sviluppo*

L'impegno del Ministero dello Sviluppo Economico nei tavoli delle crisi aziendali non è sufficiente: è necessario andare oltre la gestione delle emergenze e delle soluzioni per ogni singola crisi aziendale. Un'efficace politica industriale deve affrontare e risolvere, con soluzioni strutturali, i nodi competitivi che penalizzano le nostre imprese nella competizione europea e globale.

Invece delle centinaia di "tavoli di crisi" a livello nazionale, e nelle diverse aree del Paese, sarebbe utile creare un unico "tavolo dello sviluppo", o una *task force* a livello nazionale raccordata con un analogo *task force* in ogni Regione, che promuova insieme a nuove produzioni innovative, i relativi investimenti delle imprese private e i necessari investimenti pubblici preliminari e

complementari, e che rimuova gli ostacoli amministrativi che ne possano rallentare la realizzazione da parte delle imprese.

Tale *task force* pubblico-privata per la ripresa economica deve definire una piattaforma strategica comune, o organizzare un numero limitato di “piani d’azione” (o “tavoli di sviluppo”), nei sei ambiti strategici delle infrastrutture e dei servizi d’interesse collettivo indicati sopra e in altre possibili produzioni innovative, ritenute fattibili e prioritarie.

A tale *task force* deve essere assicurata la partecipazione sia degli operatori economici dei singoli settori considerati, sia delle associazioni dei cittadini e degli utilizzatori dei servizi rispettivi, oltre che delle università, del mondo dei servizi professionali, della finanza di progetto, delle PMI e delle imprese dei servizi di utilità collettivi (*Public Utilities*), dei sindacati, delle Camere di commercio e delle associazioni industriali.

Un’ipotesi percorribile è quella del coinvolgimento di un selezionato gruppo di attori privati di livello nazionale che siano anzitutto 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. 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.

Infine, un altro ambito di intervento su scala nazionale è quello di una *Smart-Regulation*, di cui ci sono vari esempi in Europa. Una diversa regolamentazione, inducendo cambiamenti di comportamenti, può generare una nuova domanda con un effetto di stimolo alla crescita, come ad esempio dimostrato dalla normativa sul risparmio energetico o sulle energie rinnovabili. Importante è sottolineare che sulla domanda non si agisce solo con la leva fiscale e con quella della spesa pubblica, che chiaramente aumenterebbero deficit e debito pubblico, ma anche con lo strumento della regolazione che non costa nulla. La via della regolazione può essere una strada da seguire per rilanciare la domanda interna in Italia senza dover pesare troppo sulla finanza pubblica. Essa necessita di visione e di coerenza politica per portare avanti nel tempo operazioni che non possono esaurirsi nell’arco di pochi mesi.

### *La dimensione regionale della politica industriale*

Si contrappongono due visioni: a) centralizzare al fine di una regia unica nella strategia di riordino, valorizzazione, privatizzazione dei beni immobili pubblici; b) modelli decentrati basati sulla collaborazione tra *governance* territoriale e istituzioni nazionali. Il secondo modello è quello che riteniamo debba essere preferito.

Non si può non concordare sulla necessità di valorizzare il ruolo di coordinamento, di valutazione e di controllo della Regione: temi come quello

dei trasporti, del welfare, della formazione professionale e delle politiche attive del lavoro e dei grandi piani di manutenzione ambientale e del territorio hanno strutturalmente bisogno di autorità capaci di sviluppare un'osservazione d'insieme e politiche di respiro. Vi è quindi una dimensione della politica industriale a livello territoriale o regionale da mettere in luce, la quale riguarda anche i sistemi produttivi locali costituiti principalmente da PMI; si tratta, pertanto, di:

- promuovere l'innovazione e l'investimento in progettazione nelle imprese;
- individuare l'evoluzione del mercato e della domanda nel territorio e, in particolare, nelle aree urbane;
- sviluppare una nuova finanza per l'investimento e fornire servizi di consulenza nello sforzo in progettazione da parte delle imprese;
- promuovere uno sviluppo continuo delle competenze del lavoro;
- definire nuovi modelli di *governance* delle relazioni tra le imprese in senso verticale nella filiera e orizzontale sul territorio.

È necessaria un'integrazione più forte dell'impresa innovativa e che vuole investire con le altre imprese della filiera e tra la filiera e i rispettivi territori e le relative comunità di lavoratori, cittadini e consumatori. È quindi necessaria una strategia di investimento orientata alla filiera ed al territorio. Sia il sindacato sia le banche e le Istituzioni non devono considerare solo l'impresa singola ma soprattutto la filiera produttiva e le reti di relazioni territoriali.

Dal punto di vista industriale, mancano progetti di filiera e d'area e non sono sufficienti i progetti d'innovazione in un'impresa specifica. Dal punto di vista delle politiche industriali nazionali e locali, è necessario focalizzarsi sulla *governance* delle relazioni tra le nuove produzioni delle imprese private e l'ambiente esterno, sia verticali all'interno della filiera sia orizzontali nel territorio.

Per portare avanti una strategia di investimenti territoriali, necessari per dare impulso alla crescita, è importante mirare alla soddisfazione di bisogni nuovi o ancora insoddisfatti da lungo tempo; di fatto, l'orientamento alla qualità del servizio e alla soddisfazione della domanda dei cittadini che hanno bisogni sempre più evoluti, indica un'importante opportunità di crescita per le imprese. Questo permetterà di creare nuove filiere produttive, come articolazione di quelle tradizionali del tipico *Made in Italy*.

Essendo la città il contesto geografico privilegiato sul quale focalizzare l'interesse delle politiche industriali e territoriali, è opportuno che l'agenda dei progetti sia articolata per spazi megapolitani policentrici o per macroregioni. Le macroregioni policentriche milanese e napoletana possono rappresentare esperienze pilota per altre regioni. La città è un *milieu*, un "sistema produttivo locale" per eccellenza, e si presenta come il laboratorio ideale per applicare e sviluppare le pratiche creative, come mette in luce da tempo una ampia letteratura nelle Scienze Regionali e in discipline affini.

Inoltre, i *policy makers* devono discutere la forma di *governance* più adeguata per assicurare un coordinamento delle azioni delle diverse Regioni. Le possibilità da valutare sono la creazione di reti nazionali per strumenti di politica regionale come: le agenzie territoriali per la ricerca e l'innovazione per macro regioni, nuovi rapporti tra università e impresa, nuove logiche da assegnare a reti di parchi scientifici e tecnologici e centri di ricerca per una accelerazione del trasferimento tecnologico inter-industriale in una prospettiva internazionale. Una infrastruttura diffusa di R&S e di innovazione che alimenti *cluster* di incubazione di nuove imprese e start-up innovative su molteplici frontiere della tecnologia che facciano ripartire la generazione di nuove imprese per un ricambio sociale d'impresa anche per innesti di quelle esistenti. Infine, le politiche di sviluppo locale nelle regioni italiane devono essere inserite in un quadro comparativo internazionale e indirizzi operativi sono indicati dalle politiche europee che propongono i concetti quali quelli di: *Smart Specialization* regionali, *key enabling technologies*, *disrupting technologies*.

### *La mobilitazione degli attori locali deve precedere la definizione dei progetti*

Occorre un'azione di coinvolgimento collettivo: cittadini, associazioni, sindacati, imprenditori e loro associazioni, mondo della finanza privata, amministrazioni pubbliche locali; ma appare anche necessaria la partecipazione della pubblica amministrazione nazionale e del mondo della politica.

La gestione del cambiamento strategico e organizzativo richiede di focalizzarsi non solo sui contenuti decisionali in sé, ma anche sui processi, dato che facendo leva su questi ultimi - e su una buona *governance* - è possibile assumere buone decisioni e realizzare gli obiettivi politici ed economici nel rispetto delle condizioni di efficacia ed efficienza. A ben poco serve elencare le cose da fare per modernizzare il Paese, se passo dopo passo non si gestiscono oculatamente i processi, grazie a cui esse possano effettivamente accadere.

L'accentramento sempre più invocato dalla politica nazionale e dalle strutture ministeriali è coerente con la tradizionale logica burocratica, dirigistica, incapace di coinvolgere, muovere, responsabilizzare coloro che invece devono essere i protagonisti dello sviluppo del proprio territorio. Gli investimenti richiedono non solo progetti ma anche la mobilitazione dei soggetti economici e sociali che da essi trarranno un beneficio, e che possono orientare o controllare il processo di realizzazione degli stessi. Se è vero, infatti, che la maggior parte dei problemi si deve risolvere nei territori, allora la questione è come incoraggiare, supportare, mobilitare cittadini, imprese e istituzioni dei territori, affinché si diano carico dei loro problemi. In questa prospettiva, anche il volontariato e le donazioni (*crowdfunding*) sono importanti, oltre al supporto della finanza privata e di quella pubblica, che è sempre più limitata.

Prioritario rispetto alla ricerca dei finanziamenti indispensabili per i nuovi investimenti e all'avvio di gruppi di lavoro che pongano mano alla elaborazione di laboriosi ed onerosi piani industriali è innanzitutto la necessità di approfondire la validità del pensiero soggiacente agli investimenti ipotizzati, dato che è importante che dietro ad ogni progetto di investimento ci sia un pensiero “imprenditoriale” valido, lungimirante e innovativo, orientato ai “nuovi bisogni” o ai “nuovi mercati”.

In questa prospettiva, una programmazione focalizzata sulle risorse, reali e finanziarie, ha chiari limiti e risulta sempre più evidente la necessità di andare verso un approccio orientato ai bisogni, nel quale la domanda sia il fattore che traina l'innovazione, gli investimenti e le nuove produzioni. La crisi economica è perdurata nel tempo non solo per le erronee posizioni delle istituzioni europee e nazionali ma anche per l'insufficiente risposta “dal basso” alle nuove esigenze che si stavano manifestando proprio in conseguenza della crisi.

Pertanto, una strategia di investimenti in Europa va inquadrata in un nuovo orientamento della politica economica europea che deve guardare alla capacità di avviare progetti di sviluppo sul territorio da parte degli attori che possono farsi carico dei bisogni dei cittadini, ampiamente diffusi ma insoddisfatti per carenza di interventi pubblici e privati. Allora, la questione fondamentale è quella di mobilitare gli attori in grado di risolvere questi problemi ampiamente presenti sul territorio, da affrontare con progetti di investimento gestiti a livello locale. Si tratta, tuttavia, di procedere nel modo giusto, al fine di disporre di buoni progetti; le idee imprenditoriali si sviluppano gradualmente con approfondimenti successivi che progressivamente permettono di mettere in evidenza la sensatezza dell'investimento e lasciano intravedere fattibilità e convenienza e in questo modo vanno man mano chiarendosi e acquistano forza persuasiva per una loro intrinseca validità.

La mobilitazione e il coinvolgimento degli attori economico-sociali del territorio è, dunque, una questione culturale, sociale e politica prima che economica: da essa dipende la possibilità di incrociare e far interagire progettualità, imprenditorialità e responsabilità sociale che sono gli ingredienti necessari per avviare progetti territoriali di sviluppo e di investimento.

La mobilitazione e il coinvolgimento degli attori economico-sociali del territorio consentono di utilizzare appieno e valorizzare le risorse del territorio (capacità imprenditoriale, competenze tecnico-professionali, competenze di lavoro qualificato, risorse finanziarie). Chiaramente è necessario anche avere le competenze di sistema per mobilitare gli attori, costruire la fiducia reciproca, integrare le conoscenze e le competenze locali con quelle esterne; ma forse non è difficile pensare che queste risorse sono potenzialmente presenti e che questa dovrebbe essere una delle missioni fondamentali dell'Università che talvolta ha gestito interessanti progetti di questo tipo anche se, spesso, nel disinteresse generale.

In altri termini si apre la necessità di avviare progetti di investimento che spesso potrebbero avere origine da organizzazioni non profit o da consorzi e iniziative miste con partenariato pubblico-privato sia per raccogliere le risorse finanziarie necessarie sia per mobilitare le competenze tecnico-professionali necessarie a gestire progetti di sviluppo e di investimento.

### *Gli strumenti delle istituzioni locali per il coordinamento operativo dei progetti*

Il compito di individuare strategie di sviluppo territoriale, di prefigurare scenari di sviluppo, di scegliere azioni sul futuro è compito della politica e dell'amministrazione pubblica. Immaginare le strade per la tutela della qualità della vita delle comunità è in primo luogo compito delle istituzioni e della politica; sostenere progetti, promuovere investimenti, determinare le condizioni di vivibilità è il primo compito della politica.

Come indicato dal caso ben noto dei “distretti industriali” e dalla letteratura internazionale sui “sistemi nazionali e regionali d'innovazione”, l'interazione tra i diversi attori e la combinazione originale di conoscenze complementari non possono avvenire spontaneamente e richiede una forma esplicita di coordinamento o di *governance* da parte delle istituzioni pubbliche e delle istituzioni intermedie.

Nessun luogo territoriale ha condiviso analisi, dati, riflessioni, coordinato percorsi, immaginato azioni comuni, costruito linguaggi, provato a prevedere il futuro. Nessun soggetto – politico, sociale, economico – è riuscito (o forse neppure si è proposto) a tentare un “governo” territoriale della crisi definendo in modo condiviso priorità, vie di fuga, azioni che non fossero parziali, occasionali, tradizionali di orientamento all'uscita dalla crisi.

L'idea di “sistema territoriale” deve essere, pertanto, declinata; è necessario definire le autorità, le organizzazioni responsabili della realizzazione dei progetti e delle procedure che permettano agli attori - forze economiche, sindacati e altri - di prendere parte alla realizzazione dei progetti. Ed è indispensabile la creazione di strumenti di coordinamento come: *task force* per lo sviluppo locale, cabine di regia, piattaforme di coordinamento istituzionale e industriale, tavoli di concertazione territoriale, contratti di programma, accordi di filiera, alleanze pubblico-privato, aperte anche alle banche locali, alle associazioni di cittadini o non profit interessate allo sviluppo. Altri strumenti appropriati per realtà territoriali più specifiche possono essere i “Contratti di quartiere”. Se ben calibrati questi approcci possono rilanciare e/o rinnovare il legame tra le imprese ed il territorio, rafforzando le filiere produttive che possono presidiare i mercati aperti dagli investimenti.

Devono, poi, essere individuati e costituiti nuovi luoghi di gestione della *governance* territoriale: luoghi di concertazione, di partecipazione, di elaborazione, di promozione del pensiero e dei progetti (Figura 2). Tale “*governance* istituzionale” su scala regionale o locale facilita e rende efficace il processo di

identificazione, valutazione della sostenibilità economico-finanziaria e selezione dei progetti, che possano costituire un piano-programma di investimenti mirato alla crescita dell'economia, dell'occupazione ed al soddisfacimento dei bisogni dei cittadini.

La costituzione di tavoli di confronto permette di avviare un percorso progettuale importante che vada oltre la logica dell'emergenza e che permetterebbe di valorizzare il *know-how* presente sui territori con criteri legati alla capacità di innovazione delle imprese. È necessario creare tavoli ai quali partecipino i diversi attori, come il sindacato unitario che contratta, non da solo ma assieme alle associazioni dei cittadini, alle imprese, alle università, dato che i prodotti innovativi difficilmente partono dalle imprese, alle amministrazioni pubbliche e ai rappresentanti politici locali: Sindaco o Presidente della Regione.

### *La necessità di un piano nazionale di investimenti*

È noto come la “politica industriale” sia un concetto che è stato abbandonato sotto la pressione di un'ideologia liberista molto tradizionale; ma ne occorre una rivalutazione - in una nuova prospettiva - perché in un'economia moderna basata sulla conoscenza e sull'innovazione, i meccanismi del mercato, la politica monetaria e della finanza pubblica incontrano dei limiti a governare il processo di crescita. La nuova prospettiva nasce dalla considerazione che la promozione degli investimenti in impianti e costruzioni delle imprese private, per lo sviluppo di nuove produzioni o filiere produttive innovative, nelle quali si prevede una domanda elevata da parte dei cittadini italiani e europei, può beneficiare dell'azione di modelli collaborativi territoriali nei quali prendono vita tali progetti innovativi, i quali sono sostenuti da orientamenti guidati dalla ricerca, da un lato, e dalla identificazione dei bisogni e dai problemi del territorio, dall'altro.

Disporre di una “politica industriale” con dimensione territoriale o regionale significa poter rafforzare l'orientamento all'investimento e all'innovazione delle imprese rendendo più efficace la spesa per investimenti, valorizzando l'interdipendenza tra gli stessi nelle diverse aree territoriali e aumentando il loro tasso di rendimento finanziario. Infatti, non è possibile una crescita del PIL senza sviluppare nuove produzioni e promuovere una riconversione in settori più moderni rispetto alle specializzazioni attuali dell'economia italiana.

Le politiche pubbliche e il sistema finanziario devono intercettare il nuovo, che sta emergendo, sia dal lato della domanda sia dal lato delle nuove capacità produttive delle imprese e dei lavoratori. Ed è necessario sostenere le imprese nella fase di transizione verso un nuovo modello competitivo e di organizzazione interna. In questa fase di evoluzione dell'economia, o di transizione verso un nuovo modello di industria, la mancanza di politiche industriali (e regionali) è un fattore che spiega il perdurare della stagnazione in Italia più

a lungo che negli altri Paesi europei, che sono già stati capaci di uscire dalla recessione.

In conclusione, la ripresa degli investimenti privati e pubblici è legata a un rilancio della politica industriale, nel senso e nei modelli operativi che abbiamo precisato, cioè attraverso una strategia di crescita basata sull'innovazione delle imprese e delle istituzioni e a un'efficace *governance* delle relazioni tra imprese, università, credito e amministrazioni pubbliche regionali, nazionali ed europee.

La politica economica in Italia sembra poco coraggiosa e non indica come obiettivo prioritario una crescita economica elevata quanto quello della riduzione del debito pubblico. Di fatto, prevale un approccio contabile, per cui da una previsione esogena della crescita si definiscono le politiche di bilancio pubblico che assicurino il rispetto degli impegni europei compatibili con il massimo ritorno politico-elettorale, come se le politiche di bilancio errate non incidessero sulla crescita, che non è esogena ma dipende dalle stesse politiche di bilancio.

Certamente, ci vuole visione e coraggio per trasformare i destini del Paese e delle città. D'altro lato, la politica economica del Governo deve essere più ambiziosa e mirare ad una crescita vigorosa e non solamente pari ad un tasso marginalmente non nullo o non negativo, come risulta dal recente DEF 2015. Pur nel rispetto del deficit di bilancio concordato a livello europeo, vi sono spazi per dedicare i fondi risparmiati con le riduzioni della spesa pubblica corrente (scarsamente produttiva), non solo locale ma anche nazionale, a favore di un aumento degli investimenti fissi, soprattutto quelli degli enti locali, che sono i più capaci di rispondere ai molti urgenti bisogni nelle città e ad attivare la creazione di produzioni innovative.

Destinare questi risparmi, che inevitabilmente hanno un effetto immediato di tipo recessivo sul PIL e sull'occupazione, alla riduzione delle imposte potrebbe non avere alcun effetto positivo sui consumi privati o sugli investimenti delle imprese, dato che la riduzione delle imposte potrebbe risolversi solamente in un aumento della liquidità depositata nei conti correnti bancari (che di fatto sono aumentati) o nella riduzione dell'indebitamento delle imprese.

È chiaro che, nell'ambito di un clima depressivo, di austerità con una scarsa fiducia nella ripresa economica, può prevalere il pessimismo e vi può essere l'aspettativa che nuove produzioni e nuovi mercati non siano in grado di emergere e di svilupparsi. Questa visione va contrastata; per questo motivo è necessario un più forte impegno del Governo nel lanciare una strategia industriale, che dia certezza alle decisioni di investimento delle imprese private, e nell'avviare gli investimenti pubblici che facciano da volano a ben più consistenti investimenti delle imprese private, indispensabili in quanto strettamente complementari con questi ultimi.



Infatti, se i progetti di investimento pubblici e privati riguarderanno beni e servizi con una domanda potenziale ampia, allora gli investimenti saranno redditizi e potranno essere sostenuti con l'abbondante liquidità sul mercato dei capitali, creata dal *Quantitative easing* della Bce. Gli investimenti permetteranno lo sviluppo di una domanda indotta in numerosi settori, le imprese coinvolte aumenteranno l'occupazione e con questa aumenteranno anche i consumi e, quindi, la produzione e l'occupazione anche in altri settori dell'economia.

È necessaria una strategia nazionale multi-territoriale di grandi e innovativi progetti integrati d'investimento. Il Governo nazionale e i Governi regionali devono assicurare le condizioni istituzionali, normative, fiscali e monetarie necessarie a sostenere un grande piano di investimenti privati e pubblici nei settori industriali innovativi e nelle reti moderne di servizi e infrastrutture. In particolare, le istituzioni pubbliche devono facilitare la creazione di reti di imprese sui diversi progetti strategici di investimento e definire solide strutture organizzative di *governance* di queste reti.

La ripresa degli investimenti privati e pubblici è, quindi, legata a un rilancio della politica industriale e regionale, a una strategia di crescita basata sull'innovazione delle imprese e delle istituzioni e ad un'efficace *governance* delle relazioni tra imprese, università, credito e amministrazioni pubbliche regionali, nazionali e europea.

# **I – CRESCITA EUROPEA**



# La crescita e l'innovazione dipendono da una nuova politica industriale

Riccardo Cappellin<sup>1</sup>

Il crollo degli investimenti delle imprese, delle famiglie e dei Governi è il fattore principale che ha determinato la recessione in Italia e in Europa. Pertanto, le politiche economiche devono individuare i fattori che hanno determinato la diminuzione degli investimenti e quelli che possono promuovere gli investimenti.

La politica fiscale è inefficace, dato che un nuovo ciclo di investimenti pubblici non potrà essere attivato, chiedendo alla UE meno restrizione e meno austerità secondo una linea di intervento tradizionale di tipo keynesiano. Infatti, dato l'elevato debito pubblico dell'Italia, nell'immediato non pare semplice modificare le regole del Patto di stabilità e del *Fiscal Compact*. D'altro lato, anche la politica monetaria è inefficace. Infatti, in una situazione di stagnazione o in una "trappola della liquidità" e di rigidità degli investimenti al tasso di interesse, come quella che ora esiste in Europa, una diminuzione degli interessi sul mercato dei capitali non ha da sola alcun effetto rilevante sugli investimenti fissi lordi. Invece, gli investimenti possono aumentare solo in seguito sia ad una crescita rilevante nella domanda delle produzioni dovuta a innovazioni radicali sia ad un'intelligente anticipazione da parte delle imprese e delle istituzioni del cambiamento emergente dei comportamenti dei consumatori. Pertanto, le politiche industriali e regionali sono il fattore che può facilitare questi comportamenti innovativi degli attori privati e pubblici.

La diminuzione del PIL nel periodo dal 2007 al 2014 è stata pari a -8,9% e la diminuzione degli investimenti è stata il fattore di gran lunga più importante, dato che ha influito per il -6,5% su tale diminuzione, mentre i consumi privati hanno influito per il -4,5%. Infatti, gli investimenti nel periodo conside-

---

<sup>1</sup> Università di Roma "Tor Vergata", Facoltà di Economia, e-mail: cappellin@economia.uniroma2.it.

rato sono diminuiti di 109 miliardi a prezzi costanti. Invece, è stato positivo l'effetto della diminuzione delle importazioni o della capacità delle imprese italiane di riconquistare il mercato interno (3,7%). Le esportazioni hanno avuto un effetto negativo (-0,4%), dato che sono diminuite a causa della crisi internazionale, e la diminuzione dei consumi pubblici ha avuto un effetto negativo minore (-0,5%) sul tasso di crescita del PIL.

I ripetuti annunci di ripresa dell'economia non saranno credibili fino a quando non saranno confermati dalla capacità delle imprese e del Governo di aumentare gli investimenti sia materiali, come sono gli impianti e le costruzioni, sia immateriali, come sono l'aumento dell'occupazione dei giovani qualificati e lo sforzo in ricerca e in progettazione delle imprese.

## 1. Dal modello europeo dell'austerità al modello americano della crescita

I risultati conseguiti in Europa e negli Stati Uniti dalle politiche economiche adottate da quasi otto anni per affrontare la crisi economica consentono di fare una valutazione sulle caratteristiche e sull'efficacia di due modelli di politica economica. Il primo modello, è quello dell' "austerità", adottato in Europa. In sintesi, esso indica che è necessario:

- a. aumentare la "flessibilità" del lavoro, tagliando il costo del lavoro e aumentando la competitività delle imprese e quindi riducendo l'occupazione e i salari e se necessario chiudendo imprese e impianti produttivi;
- b. tagliare le tasse per le imprese e per i cittadini dato che le tasse sottraggono reddito ai cittadini e diminuiscono i profitti delle imprese e quindi contraggono la domanda di consumi e la propensione all'investimento;
- c. tagliare la spesa pubblica, dato che la burocrazia "ucciderebbe" l'iniziativa economica privata con norme obsolete e coercitive ("lacci o laccioli") ed inoltre sarebbe meglio che i servizi pubblici fossero tagliati e sostituiti da servizi privati, creando nuove imprese private

Questo modello di pensiero ha portato a comportamenti analoghi (di "*deleveraging*" o di "*balance sheet recession*") volti a rimettere "i conti in ordine" o a fare i "compiti a casa" nelle imprese, che hanno dismesso settori produttivi in perdita o meno convenienti, nelle banche, che hanno ridotto i prestiti e coperto le perdite con aumenti di capitale, nelle famiglie, che hanno tagliato i consumi e aumentato i risparmi.

In realtà, le politiche economiche ispirate a questo modello non sono state capaci di fare uscire l'economia dalla crisi, perché le misure hanno mirato solo a ridurre i costi e ad agire sull'offerta, che è attualmente in larga parte in eccesso, mentre non aumentano la domanda e anzi di fatto ne determinano persino una riduzione. Infatti, questo approccio considera solo l'impatto espansivo iniziale delle singole misure, come la riduzione delle tasse, e non

considera che ancora maggiori ed opposti sono gli effetti indiretti, che comportano una riduzione della domanda aggregata, come la riduzione della spesa pubblica e soprattutto degli investimenti pubblici. In particolare, queste politiche di “austerità” mirano alla “stabilità” e non considerano il ruolo dell’innovazione come fattore che da un lato “traina” la domanda (*demand led*) e dall’altro “spinge” l’offerta (*technology push*).

Invece, il Presidente Obama nel suo recente (21 gennaio 2015) discorso sull’Unione ha in modo efficace indicato le caratteristiche di quella che ha definito l’ “economia del cittadino medio” (*middle class economics*), che si contrappone idealmente alla politica delle “riforme strutturali” neoliberiste indicate dall’approccio dell’austerità seguito in Europa. In questo modello la strategia della crescita economica si basa su politiche che:

- a. dal lato della offerta, sostengono lo “sforzo” delle imprese, dei lavoratori e delle istituzioni nell’aumentare le capacità produttive;
- b. dal lato della domanda, mirano a soddisfare bisogni emergenti dei cittadini in termini di servizi, beni e infrastrutture moderni e quindi permettono di sviluppare nuovi mercati o di aumentare la domanda.

Le proposte di politica economica in Europa e in Italia devono partire da una conoscenza aggiornata della realtà economico-industriale. Non basta sottolineare l’impatto positivo o negativo delle nuove tecnologie (*disrupting technologies*) sulle imprese. Il cambiamento radicale nell’economia attuale rispetto al ‘900 consiste nello sviluppo dell’economia della conoscenza o nel ruolo chiave che l’innovazione può avere sia sull’offerta di nuove produzioni, che anche sulla domanda delle stesse da parte dei cittadini e degli utilizzatori.

Le ideologie del ‘900 sono superate e il confronto peraltro ancora attuale tra “destra” e “sinistra” non deve più essere condizionato da schemi economici superati e che non tengono conto dei fattori e i processi che caratterizzano il nuovo tipo d’industria che emerge nella società della conoscenza. L’alternativa non è tanto tra liberisti e interventisti, secondo la dicotomia novecentesca tra: “Stato e Mercato”, ma tra innovazione e crescita economica, da un lato, e solidità patrimoniale e stabilità, dall’altro o tra “progressisti” e “conservatori”. La distinzione culturale e di politica economica è tra chi mira alla “piena occupazione” (Mattarella 2015) e chi crede ancora al concetto di “disoccupazione naturale” o tra chi ritiene e chi non ritiene che la crescita economica dipenda anche dalla riduzione delle disparità tra le persone che hanno rendite e profitti eccessivi e le persone che hanno troppo poco e non hanno un lavoro.

## 2. Lo sviluppo della domanda e dell'offerta di produzioni innovative spinge la crescita

Il Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio”, dapprima nell'ebook pubblicato nel febbraio 2014 (Cappellin, Marelli, Sterlacchini e Rullani, 2014) e quindi nel documento elaborato nel dicembre 2014 (Baravelli, Cappellin, Ciciotti, Marelli e Bellandi 2014), aveva indicato alcune idee forza per una nuova politica economica in Europa e in Italia:

- a) la crisi dell'Europa è una crisi domanda interna di investimenti e consumi,
- b) le politiche monetarie della BCE non sono state e non saranno sufficienti da sole per rilanciare la crescita,
- c) le politiche delle “riforme strutturali” hanno un impatto deflattivo sulla domanda aggregata e non fanno crescere la produttività del lavoro. Ad esempio, la politica della “flessibilità” del mercato del lavoro determina una riduzione dei salari e un aumento delle disparità di reddito, che hanno un impatto negativo sulla domanda di consumi. Inoltre, le riforme strutturali del mercato del lavoro non hanno effetti sulla produttività del lavoro, secondo l'approccio all'innovazione illustrato da molti interventi in questo libro, dato che la produttività dipende dal capitale o dagli investimenti, dall'innovazione e dalla formazione continua sul luogo di lavoro, che è disincentivata da una maggiore flessibilità del lavoro.

Ora, tutti sembrano essere finalmente d'accordo sul ruolo cruciale per la ripresa economica degli investimenti, ma manca ancora un'indicazione chiara su cosa fare, chi deve agire, in quali aree territoriali iniziare a investire e come organizzare i progetti di investimento.

La “flessibilità” del lavoro non può creare nuova occupazione, ma è necessario che le politiche economiche inducano un aumento della produzione. La crescita dipende dalla creazione di nuovi comparti produttivi e di nuove imprese, dalle innovazioni di prodotto e di processo e organizzative interne alle imprese e da una forte integrazione delle singole imprese sia nelle filiere produttive globali che nel sistema produttivo territoriale.

La crescita economica dipende da un processo dinamico in cui interagiscono sia la domanda che l'offerta delle nuove produzioni (Cappellin 2014a, 2014b). Da un lato lo sviluppo di nuove capacità produttive nei beni e servizi innovativi da parte delle imprese più innovative stimola la domanda finale da parte dei consumatori e la domanda intermedia delle imprese a sperimentare tali nuovi beni e servizi. D'altro lato, l'emergere di nuovi bisogni da parte delle comunità di utilizzatori innovativi (*lead users*) delle imprese che hanno bisogno di nuovi prodotti intermedi traina la domanda di mercato e induce i produttori a modificare le produzioni di beni e servizi tradizionali. Di fatto soprattutto nei servizi e nello sviluppo delle nuove produzioni, utilizzatori e produttori collaborano strettamente nell'introduzione delle necessarie innovazioni.

L'equilibrio dinamico nel processo d'innovazione tra la domanda di nuove produzioni da parte degli utilizzatori e l'offerta di nuove produzioni da parte delle imprese può essere rappresentato come una barca che avanza se spinta dai remi a destra (ad esempio le politiche dell'offerta) e da quelli a sinistra (ad esempio le politiche della domanda) che pur spingendo in direzioni opposte fanno avanzare la barca. Il timoniere come la politica industriale e regionale decide la velocità o il ritmo e guida la barca in una determinata direzione. In modo analogo, lo sviluppo delle capacità dell'hardware in un cellulare consente e stimola a sviluppare nuovo software e il successo commerciale delle nuove applicazioni traina la crescita delle capacità di calcolo dell'hardware da parte dei produttori.

In particolare, l'interazione tra la domanda e l'offerta non avviene solo se si considera la fase della costruzione dell'opera, ma anche in quella successiva di utilizzo della stessa. Da un lato, l'investimento determina la domanda per i settori che partecipano alla sua realizzazione (come indicato dall'approccio keynesiano), dall'altro il nuovo investimento una volta realizzato permette di soddisfare la domanda di nuovi servizi (come indicato in un approccio di innovazione *demand led*) e quindi i costi passati vengono compensati dal flusso di benefici e redditi futuri, assicurando la redditività dell'investimento. All'occupazione inizialmente creata nella fase di costruzione dell'investimento è possibile aggiungere anche la nuova occupazione nelle produzioni nuove che utilizzano il nuovo investimento.

È quindi fondamentale che i nuovi investimenti siano destinati a soddisfare bisogni emergenti e significativi dei cittadini o determinino per i settori, che utilizzeranno l'investimento stesso per la produzione di nuovi servizi, benefici o ricavi aggiuntivi, in misura adeguata per compensare i costi per la precedente realizzazione dell'investimento. Ad esempio, l'investimento nell'isolamento termico di una casa non solo crea lavoro per le imprese di costruzione ma anche determina un beneficio per l'utilizzatore della casa e quindi consente un aumento degli affitti futuri e del valore della casa e questo ripaga l'investimento iniziale.

Pertanto, una "nuova politica industriale" deve promuovere un cambiamento della struttura produttiva dell'economia e un aggiustamento dinamico sia della domanda che della offerta dei diversi settori produttivi, per creare nuove produzioni e aumentare sia l'occupazione che la produttività media dell'economia. Le politiche industriali tradizionali (le "politiche industriali per fattori"), come la distribuzione di aiuti fiscali alle PMI (minore IRAP) possono servire a margine o come sfondo per la parte meno dinamica dell'economia, mentre solo politiche industriali strategiche e selettive possono sostenere le produzioni più innovative e dinamiche, che siano in grado di trainare l'economia complessiva. In altri termini, è necessario passare dal modello della "crescita equilibrata" a quello dello "sviluppo squilibrato" a la Hirschman o



Perroux, che mira al cambiamento non solo tecnologico ma anche dei bisogni degli utilizzatori e delle relazioni tra le istituzioni e i cittadini. Pertanto, i tradizionali settori produttivi verticali (“politica industriale per settori”) e anche le imprese singole (campioni nazionali, imprese leader, PMI) non sono le unità adeguate per definire le strategie di sviluppo. I veri driver della crescita in una “nuova politica industriale” sono la conoscenza, gli investimenti, le nuove preferenze dei consumatori e la *governance* dei cambiamenti e delle relazioni tra gli attori economici.

In particolare, il Gruppo di Discussione propone una strategia di ripresa economica basata sulla riqualificazione dell’offerta di fronte ad una domanda che sta mutando sul piano dei bisogni e degli stili di vita. È necessario sostenere la domanda interna di beni collettivi e adottare interventi strutturali nella nostra economia nel segno del cambiamento, dell’innovazione e di una migliore qualità della vita.

Secondo questo approccio nuovo di tipo “neo-keynesiano” e “neoschumpeteriano”, l’investimento ha un ruolo determinante nel processo di crescita, dato che opera sia dal lato dell’offerta sia dal lato della domanda nello sviluppo di nuove produzioni più efficienti di quelle esistenti. Questo può essere rappresentato dalla sequenza dei seguenti effetti:

- a. gli investimenti attivano il moltiplicatore keynesiano dei redditi e quindi aumentano la domanda aggregata e il PIL,
- b. gli investimenti permettono la creazione di nuova capacità produttiva in nuovi settori innovativi e consentono la crescita dell’occupazione in tali settori,
- c. le nuove produzioni create distribuiscono maggiori redditi a imprese e lavoratori. Questo da un lato permette alle imprese di compensare i costi iniziali di costruzione dell’investimento e dall’altro rappresenta per i lavoratori un maggiore reddito, che aumenta la domanda aggregata. Tale aumento del PIL determina tra l’altro anche l’aumento della domanda degli utilizzatori delle stesse nuove produzioni, a loro volta consentite dai nuovi investimenti.

È importante sottolineare che, in base a questo schema teorico, una nuova politica industriale può aumentare non solo il “prodotto potenziale” nel lungo termine (come indicano gli economisti neo-liberisti), ma anche la crescita del PIL nel breve termine, in modo del tutto analogo ai piani industriali delle imprese che mirano raggiungere obiettivi operativi entro non più di uno o due anni.

### 3. Lo sviluppo di sei “mercati-guida”

I cambiamenti nella struttura territoriale e industriale preconfigurano le nuove opportunità e le nuove minacce e queste, secondo un approccio strategico, si devono incrociare con le competenze delle imprese o con i loro punti di forza o di debolezza.

La politica industriale si deve focalizzare sulla domanda, i bisogni latenti e presenti, i mercati potenziali e in rapido sviluppo. Infatti, le nuove produzioni possono o devono essere orientate a soddisfare i bisogni di servizi emergenti sul mercato interno, sia in Italia che nell’Unione Europea. Questo porta a individuare sei “mercati-guida” o ambiti prioritari di una nuova politica industriale e regionale:

1. l’abitazione
2. la mobilità
3. la salute
4. il tempo libero e la cultura
5. la sostenibilità ambientale
6. filiere industriali urbane

In particolare, tutte queste produzioni sono prevalentemente concentrate nelle aree urbane (Cappellin 2011) ed è quindi importante che le politiche per la ripresa economica sia europee (Piano Juncker) che italiane si focalizzino sull’adozione di innovazioni e la crescita degli investimenti nelle aree urbane. I nuovi mercati delle imprese non sono tanto quelli esteri in paesi distanti, ma il “mercato interno” italiano ed europeo, che comprende 500 milioni di persone, che domanda sempre prodotti e servizi nuovi, dati i bisogni sempre più sofisticati dei cittadini e delle stesse imprese.

La considerazione da cui partire nel disegno delle politiche industriali è che i servizi a differenza dei beni industriali devono essere prodotti a livello locale e rappresentano il 65-70% dei consumi e il loro peso aumenta sia nel tempo che con l’età più giovane delle persone. Ognuno dei sei tipi di consumi privati suindicati può essere collegato a singoli settori produttivi ed è possibile dimostrare che tali settori hanno un rilevante peso sui consumi privati, il valore aggiunto, l’occupazione e gli investimenti dell’economia. Il primo settore è quello dell’abitazione che rappresenta il 29% dei consumi (affitti figurativi inclusi) con un mercato stimato di 266 miliardi. Il settore dell’abitazione da lavoro complessivamente a 1,9 milioni di lavoratori e mobilità 88 miliardi di investimenti. Il secondo settore per importanza è quello della mobilità e logistica che rappresenta il 16% dei consumi o circa 145 miliardi. Nella mobilità e logistica e nei settori del commercio gli occupati sono 4,45 milioni e gli investimenti sono stati 42 miliardi (nota: non sono disponibili dati degli investimenti nel settore dei trasporti). Il terzo settore è quello del tempo libero, turismo e cultura, che rappresenta il 9,6 % dei consumi e circa 87 miliardi. Nei servizi per il tempo libero gli occupati sono 2,86 milioni e gli investimenti erano pari a 19

miliardi. Il quarto settore è quello della salute e della formazione ed ha una notevole rilevanza occupazionale dato che gli occupati sono complessivamente pari a 7,2 milioni e gli investimenti erano 42,6 miliardi. Inoltre, ai servizi privati si devono aggiungere la sanità e l'istruzione pubbliche. La produzione di combustibili ed energia rappresenta il quinto settore. Esso è un servizio prodotto dalle grandi imprese di servizi di pubblica utilità (Public Utilities) e anche se ha un limitato peso occupazionale, pari a 80 mila addetti, mobilita investimenti per 13,18 miliardi. A questi settori produttivi direttamente collegati con i consumi finali si devono aggiungere le nuove filiere produttive o le nuove imprese manifatturiere ad elevata tecnologia e di nuova occupazione qualificata, che possono essere trainate dalla domanda di prodotti intermedi dei settori suindicati.

#### 4. Una nuova politica industriale e regionale

Tuttavia, non basta individuare le nuove produzioni ove siano possibili alti rendimenti finanziari, tali da giustificare nuovi investimenti da parte delle imprese private, la cui realizzabilità in Italia è peraltro dimostrata dal maggiore sviluppo di queste produzioni in altri paesi europei ed anche dallo stesso successo in Italia delle imprese estere specializzate in queste produzioni nuove. Infatti, perché gli investimenti si realizzino, è necessario che le imprese private italiane abbiano maggiori capacità imprenditoriali e la volontà di investire. Anche se l'iniziativa spetta alle imprese private, una nuova politica industriale potrebbe avere un ruolo facilitatore.

È possibile individuare una serie di fattori interni alle imprese che spieghino la diminuzione della loro propensione all'investimento. Infatti, mancano le idee e quando le idee valide ci sono manca la volontà di investire nel loro sviluppo di progetti operativi. L'energia imprenditoriale è carente e le grandi imprese italiane sembrano seguire quasi unicamente un approccio di tipo finanziario (*deleveraging*), tanto da poter affermare che le famiglie imprenditoriali italiane sembrano domandare più i servizi del *private banking* che dell'*investment banking*.

Non solo gli investimenti fissi lordi non aumentano, ma sono scarse anche le acquisizioni da parte delle imprese italiane di altre imprese italiane, anche se l'abbondante liquidità ora esistente favorirebbe la crescita delle dimensioni medie delle imprese. Invece, prevale la tendenza delle imprese italiane a riacquistare le proprie azioni, reinvestendo in sé stesse per aumentare il valore delle azioni. Intanto, le crisi di grandi aziende e la chiusura di importanti impianti produttivi si succedono e l'unico dato positivo è l'aumento degli investimenti esteri in imprese italiane da parte di gruppi internazionali. Ma a tali acquisizioni non corrisponde l'investimento in nuove attività produttive in Italia dei ricavi degli azionisti italiani che hanno venduto. Infine, il fattore crucia-

le di debolezza è il fatto che né le grandi imprese italiane, né le associazioni industriali e neanche il Governo hanno annunciato grandi progetti d'investimento.

In questa prospettiva, la nuova politica industriale dovrebbe valorizzare le relazioni di prossimità tra le imprese e aumentare la ricettività delle singole imprese agli stimoli che possono venire da altre imprese. Infatti, l'investimento richiede sempre più spesso un'azione congiunta con altre imprese e dipende dall'individuazione di un obiettivo comune, dalla creazione di alleanze strategiche, dalle relazioni di fiducia tra le imprese, dalla condivisione di esperienze e modelli culturali comuni.

L'investimento per essere finanziariamente conveniente deve avere un alto contenuto di innovazione, maggiore di quello delle produzioni già esistenti. La maggior parte delle imprese ha compiuto uno sforzo inadeguato in progettazione e in ricerca sviluppo, senza il quale non è possibile individuare campi di business convenienti. Questo dipende dal fatto che l'impresa singola non ha partecipato a reti di innovazione con altre imprese della filiera produttiva e nel sistema di innovazione regionale e locale, all'interno del quale si possono sviluppare processi di apprendimento interattivo che portano allo sviluppo della creatività e dell'innovazione. È, infatti, necessario che le politiche industriali spingano le imprese a combinare in modo originale conoscenze tacite e codificate complementari di imprese diverse che operano in tecnologie e comparti produttivi diversi.

Infine, gli investimenti e le innovazioni dipendono da processi di *governance* a livello locale e a livello settoriale o da politiche pubbliche regionali e industriali, che siano in grado di spingere alla collaborazione soggetti diversi come le imprese singole di settori diversi, le università, i sindacati, le banche e le amministrazioni pubbliche. La promozione dei flussi di nuova conoscenza, di innovazione e d'investimento richiede misure di politica industriale, che facilitino le relazioni tra le imprese e tra queste ultime e i consumatori, i lavoratori e gli altri attori del sistema nazionale e regionale della innovazione. Manca una strategia di sviluppo industriale che riduca l'incertezza per le singole imprese, permetta di inquadrare le decisioni d'innovazione e di investimento delle singole imprese in una prospettiva di filiera produttiva a medio termine e assicuri la collaborazione delle altre imprese, del sindacato, del sistema finanziario e dell'amministrazione pubblica. Infatti, i tempi troppo lunghi di realizzazione degli investimenti dipendono non da problemi finanziari o tecnici ma da problemi di coordinamento, dalla cronica scarsa fiducia e alta litigiosità in Italia nei rapporti tra le imprese private stesse, dai ritardi ed incertezza dei pagamenti reciproci, come anche dalla mancata innovazione nelle procedure e nell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Inoltre, la politica industriale deve essere in grado di definire un piano nazionale di rilancio degli investimenti già a partire dal periodo 2015-16, che

metta a sistema i piani industriali attuali delle grandi imprese nazionali ed estere in Italia, delle grandi imprese di servizi collettivi (*multi-utilities*) e delle medie imprese che sono *leader* nei rispettivi distretti industriali o filiere produttive nazionali.

In conclusione, un cambio di rotta è necessario nelle politiche economiche italiane e europee, che devono focalizzarsi sulla domanda interna e in particolare sugli investimenti e l'innovazione, tramite una nuova politica industriale con dimensione regionale. È necessario affermare che il nuovo paradigma dell'innovazione impone un ri-orientamento radicale delle politiche macroeconomiche sbagliate finora seguite, che sono corresponsabili della situazione di stagnazione da ormai un decennio o più. Prima si cambiano le politiche e prima si avvia la ripresa.

## **Bibliografia**

- Baravelli M., Bellandi M., Cappellin R., Ciciotti E., Marelli E. (2014), La ripresa economica e la politica industriale e regionale. Documento di sintesi dei contributi elaborati nel 2014. Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio”.
- Cappellin R. (2011), Growth, consumption and knowledge cities. *Symphonya. Emerging Issues in Management*, 2: 6-22.
- Cappellin R. (2014a), Innovation and investments in an urban cross-sectoral growth model: a change of course is needed in macroeconomic policies. Relazione presentata alla Riunione Scientifica della SIE – Società Italiana degli Economisti, Università di Trento, ottobre.
- Cappellin R. (2014b), Il ruolo della politica industriale e regionale e la crisi delle politiche macroeconomiche. *Eyesreg, Giornale di Scienze Regionali*, 4, 6: Novembre.
- Cappellin R., Marelli E., Rullani E., Sterlacchini A. (a cura di) (2014), Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali. [www.aisre.it](http://www.aisre.it), *Scienze Regionali*, e-Book 2014.1.
- Cappellin, R., Wink, R. (2009), International Knowledge and Innovation Networks: Knowledge Creation and Innovation in Medium Technology Clusters. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Mattarella S. (2015), Intervento del Presidente Mattarella in occasione della Celebrazione della Festa del Lavoro, 1 maggio 2015.
- Obama B. (2015), Remarks by the President in State of the Union Address - January 20, 2015.

# Investimenti per uscire dalla crisi

Enrico Marelli<sup>1</sup>

## 1. La crisi e le politiche adottate

*La doppia crisi che ha colpito l'Eurozona* – La crisi finanziaria del 2007-08 ha causato la Grande Recessione (2008-09). Poi il mondo lentamente si è ripreso, inclusi gli Stati Uniti, grazie alle politiche monetarie e fiscali subito espansive. In Europa, in particolare nell'Eurozona, una seconda crisi, detta dei debiti sovrani, si è però sviluppata a partire dal 2010, colpendo soprattutto i Paesi periferici. I disavanzi ed i debiti pubblici erano aumentati, in molti casi proprio per salvare le banche; anche dove questi interventi erano stati limitati, la Grande Recessione aveva causato aumenti dei disavanzi pubblici, tramite l'azione degli stabilizzatori automatici o l'adozione di pacchetti di stimolo fiscale. La crisi dei debiti sovrani ha quindi indebolito i bilanci delle stesse banche, che sono tra i principali detentori dei titoli di Stato, ed anche per questo esse hanno ridotto il flusso di credito all'economia. Così, crisi finanziaria e crisi dell'economia reale, crisi del settore privato e crisi del debito pubblico si sono avviluppate in un groviglio perverso e non ancora sciolto.

La reazione dei mercati finanziari ai primi sintomi della nuova crisi che ha colpito l'Eurozona è stata spropositata ed il contagio si è diffuso a molti Paesi periferici (i cosiddetti *Piigs*), con forti rialzi dei tassi d'interesse e degli spread rispetto ai titoli tedeschi (cfr. Marelli, 2014). Il contagio è anche attribuibile agli errori, incertezze e ritardi nelle prime reazioni delle politiche europee; il tutto assieme a debolezze intrinseche della costruzione monetaria europea (come vedremo tra breve). Per la prima volta dalla sua creazione, i mercati mettevano in dubbio l'irreversibilità dell'euro. Scambiando le cause con gli effetti della crisi, si è infatti deciso di richiedere con politiche d'austerità un rapi-

---

<sup>1</sup> Università di Brescia, Dipartimento di Economia e Management, e-mail: enrico.marelli@unibs.it.

do consolidamento dei bilanci pubblici. Politiche che hanno causato una seconda recessione (nel 2012-13, in alcuni Paesi proseguita fino all'inizio del 2015) e deflazione generalizzata nell'area euro (a cavallo tra 2014 e 2015).

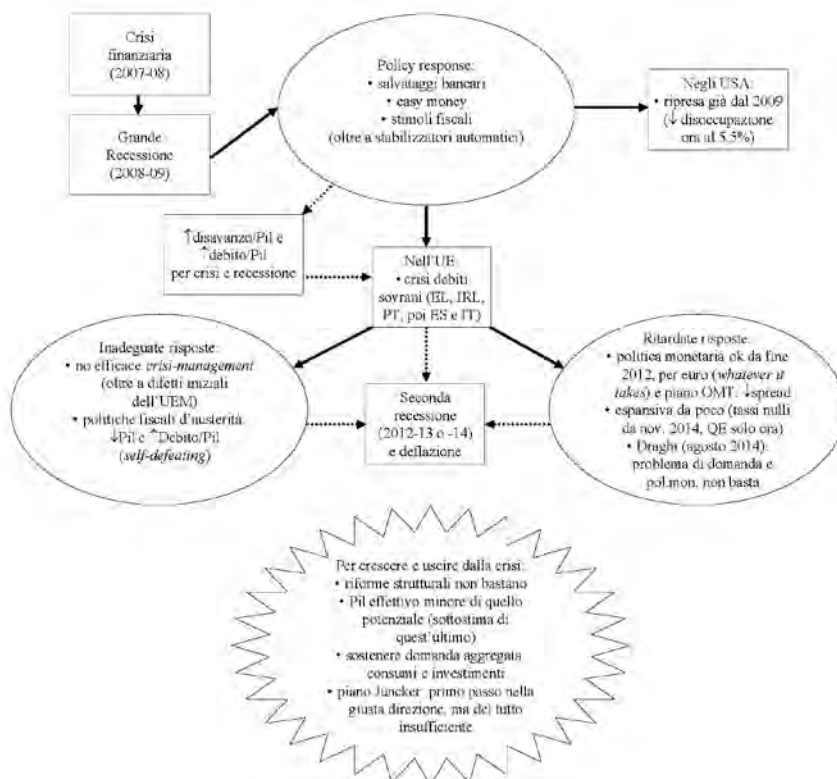
*I difetti iniziali dell'Unione economica e monetaria* – Tra le debolezze iniziali dell'Unione economica e monetaria va citata l'enfasi eccessiva delle istituzioni europee sui criteri di convergenza nominale: dal Trattato di Maastricht al Patto di Stabilità e Crescita, al Fiscal Compact; al contrario, nonostante i vari piani economici (Agenda di Lisbona del 2000, l'attuale “Europa 2020”) ed i fondi strutturali stanziati ad hoc, si è fatto veramente poco per favorire la convergenza reale tra i Paesi dell'area euro, rafforzando ad esempio le strutture produttive e la competitività dei Paesi ritardatari. Così, non solo la crescita media dell'UE, ancor più dell'Eurozona, è stata inferiore a quella di molte altre regioni del mondo, ma le stesse differenze tra Paesi non sono diminuite; in realtà analisi empiriche recenti (Marelli, Signorelli, 2014) mostrano che dopo l'introduzione dell'euro e prima della crisi c'era stato un certo grado di convergenza reale solo per alcune macrovariabili, ma più nell'UE nel suo complesso che nell'Eurozona; inoltre, dopo la crisi, sono prevalse condizioni di divergenza.

Questa mancanza di convergenza reale compromette la sostenibilità di un'unione monetaria tra un insieme eterogeneo di Paesi, come ben argomentato dalle teorie sulle “aree valutarie ottimali” (Avo), rendendo più probabili gli shock asimmetrici. Sempre secondo queste teorie, sarebbe utile un bilancio centralizzato (come avviene negli Usa) che funga da ammortizzatore – attraverso appropriati trasferimenti fiscali – di eventuali shock asimmetrici. Invece nell'UE non solo il bilancio è minuscolo nell'ammontare (1% del Pil comunitario), ma le ultime decisioni sono state al ribasso piuttosto che verso l'alto. In prospettiva, la sopravvivenza dell'euro dipenderà dalla capacità di realizzare ulteriori progressi sulla strada dell'integrazione. Invece lo stesso percorso auspicato nel 2012 dal Presidente van Rompuy (assieme ai Presidenti di Commissione europea, Eurogruppo e Bce) per realizzare una “autentica Uem” è stato finora troppo lento (la transizione verso l'unione bancaria, il primo dei quattro pilastri, ha incontrato diverse limitazioni e maggiori ritardi vi sono sugli altri fronti). Invece, il principio dovrebbe essere quello per cui una maggiore solidarietà all'interno dell'Eurozona deve accompagnarsi alla responsabilizzazione di tutti i paesi membri; questa richiede adeguati controlli sovra-nazionali ed inevitabili “condivisioni” delle sovranità nazionali. La maggiore solidarietà potrebbe estrinsecarsi in forme di mutualizzazione del debito, quali gli Eurobond.

Vediamo ora quali sono stati i principali errori nelle risposte dell'UE alla doppia crisi. Come si vede dal seguente schema grafico, la risposta delle politiche fiscali è stata inadeguata (se non proprio errata nell'impostazione) e quella della politica monetaria ritardata. L'approccio generale delle istituzioni euro-

pee è stato criticato da molti osservatori, in quanto “too little too late”. Invece, come si nota dalla parte finale del grafico, sarebbe stato necessario puntare fin dall’inizio sul rilancio della domanda aggregata (come approfondiremo nel par. 2).

**Figura 1 - Le crisi e le risposte di policy**



*Le politiche fiscali e l'austerità* – Pur essendo il consolidamento fiscale inevitabile, le politiche restrittive sono state troppo intense, troppo prolungate e troppo estese a più paesi contemporaneamente. Gli effetti negativi sui livelli di attività sono stati sottovalutati, anche per un'errata valutazione dei diversi effetti in gioco, effetti keynesiani o non-keynesiani; questi ultimi avrebbero dovuto garantire i benefici della cosiddetta “austerità espansiva”. Invece i moltiplicatori fiscali – del taglio della spesa pubblica e dell'aumento delle imposte – sono risultati significativamente alti, soprattutto perché hanno operato in un contesto di recessione, con tassi d'interesse molto bassi e con consolidamenti fiscali estesi a molteplici Paesi. Conseguentemente le politiche di austerità



hanno causato contrazioni del Pil tali da annullare, in tutto in parte, l'iniziale effetto benefico sui conti pubblici.

Resta vero quanto sostenuto da Wyplosz (2012) già all'inizio della crisi dei debiti sovrani, ossia "adottare politiche fiscali restrittive nel mezzo di una *double-dip recession* non ha mai avuto molto senso"; l'autore poi enfatizza il paradosso secondo cui i mercati finanziari vogliono vedere sia un *commitment* alla disciplina fiscale sia un'immediata crescita, ma come può ristabilirsi la fiducia se le economie sprofondano in una recessione? Un altro aspetto tecnico delicato e discusso riguarda la stima del prodotto potenziale: la stima eccessivamente alta del "tasso di disoccupazione naturale" da parte della Commissione europea porta a sottostimare l'entità dell'output gap, causando anche una sovrastima del disavanzo di bilancio strutturale (rilevante ai fini delle regole del Patto di stabilità).

Dato che i rapporti debito/Pil sono aumentati quasi ovunque e stanno toccando i massimi valori quest'anno, a cinque anni dall'inizio della crisi dei debiti sovrani, è oltremodo evidente che le politiche d'austerità sono state *self-defeating* (cfr. Marelli, 2014). La richiesta di una maggiore flessibilità nell'imposizione dei vincoli europei sui bilanci pubblici non è quindi infondata. Non si tratta di tornare ai comportamenti opportunistici dei governi "spendaccioni" del passato, ma di trovare un giusto equilibrio tra consolidamento dei conti pubblici ed una politica fiscale non penalizzante per la crescita. Nell'immediato non pare semplice modificare le regole del Patto di stabilità e del Fiscal Compact (inclusa la soglia del 3%), ma si potrebbe insistere per una maggiore flessibilità nella fase preventiva del Patto, riguardo ai tempi ed alle modalità del perseguimento dell'Obiettivo di medio termine (Omt), come molto parzialmente è stato concesso dalla Commissione europea all'inizio del 2015; più avanti nel tempo, sarebbe opportuna una ridefinizione del concetto di indebitamento pubblico (ad esempio attraverso l'accettazione di una *golden rule*).

L'esito *self-defeating* dell'aggiustamento fiscale è evidente nel caso italiano. Nonostante gli sforzi fatti per migliorare il saldo di bilancio, all'inizio soprattutto attraverso l'innalzamento delle imposte e poi anche attraverso tagli alla spesa pubblica, a causa della prolungata recessione il rapporto debito/Pil è continuamente aumentato. Anche per il futuro, nonostante gli avanzi primari conseguiti negli ultimi anni (attorno al 2-3% del Pil), con una crescita che continuerà ad essere modesta anche nei prossimi anni e l'inflazione pure vicina allo zero, difficilmente il rapporto debito/Pil potrà ridursi; e quasi impossibile sarà una riduzione secondi i ritmi imposti dal Fiscal Compact.

*La politica monetaria* – La situazione sui mercati finanziari cominciò a migliorare solo dopo l'affermazione del Presidente Draghi ("salveremo l'euro a qualunque costo") del luglio 2012 e la successiva adozione del piano Omt (*Outright monetary transactions*); annuncio saggio ed opportuno, ma se la dichiarazione di Draghi fosse stata fatta un anno o due prima avrebbe rispar-

miato sacrifici e sofferenze... La politica della Bce è stata quindi sufficiente per il momento per salvaguardare l'euro e l'unione monetaria; ma non per favorire la crescita. È vero che la politica monetaria è divenuta progressivamente accomodante, ma in ritardo (con tassi che hanno raggiunto il minimo storico solo a fine 2014), rispetto ad esempio all'azione della Fed. In un contesto di inflazione bassissima e poi di deflazione, la Bce era comunque obbligata ad intervenire anche solo considerando il suo obiettivo primario esplicito (ossia un tasso d'inflazione vicino al 2%). Inoltre la stessa Bce ha riconosciuto che il meccanismo di trasmissione della politica monetaria non funziona bene a causa della segmentazione dei mercati finanziari nazionali. Da qui, l'ultima operazione non convenzionale, il "*quantitative easing*", divenuta operativa nel marzo 2015; l'effetto macroeconomico più importante è stato il deprezzamento dell'euro che, assieme al basso prezzo del petrolio, ha innalzato un poco le aspettative di ripresa nei primi mesi del 2015. Un'azione però al momento insufficiente per favorire una solida crescita economica.

## 2. Il ruolo degli investimenti

*Declino di lungo periodo e riforme strutturali* – La visione tradizionale è che la crescita è stata bassa, in Italia ed in Europa, a causa della lentezza nell'introduzione delle riforme strutturali: sia nel mercato del lavoro, sia in quello dei beni. Quest'affermazione è vera solo in parte. Le riforme strutturali possono essere utili per sostenere la crescita nel lungo periodo, rafforzare la dinamica del prodotto potenziale e sostenere la produttività. Ma, anche limitandoci al lato dell'offerta, tali politiche dovrebbero accompagnarsi ad una vera e rinnovata politica industriale, ad esempio una politica che riesca ad indirizzare e stimolare gli operatori privati verso strategie produttive di lungo periodo, poggianti su adeguati investimenti in capitale fisico, umano, in ricerca e costantemente orientate all'innovazione.

La visione neolibera sostiene inoltre che è necessario un alleggerimento delle imposte per stimolare la crescita economica. Certo, un alleggerimento della pressione fiscale, specie sulla produzione e sul lavoro, sarebbe auspicabile anche in Italia nel medio periodo, tenuto pure conto della qualità ed efficienza dei servizi pubblici, da un lato, e dell'abnorme fenomeno dell'evasione fiscale, dall'altro lato. Tuttavia, una riduzione della pressione può essere fattibile, stanti gli attuali vincoli europei e nazionali (come il nuovo art. 81 della Costituzione), solo a due condizioni: (i) che si riesca a condurre un'efficace lotta all'evasione fiscale; (ii) che la *spending review* cominci a dare i suoi frutti, ponendo termine agli sprechi (pur presenti in certi comparti del settore pubblico assieme a inefficienze di vario tipo ed a ricorrenti episodi di corruzione). Bisogna inoltre stare attenti che il taglio delle tasse non comporti un aumento dell'imposizione a livello locale o la soppressione di servizi pubblici essenziali

del welfare state (caratterizzanti il “modello sociale europeo”), mettendo così a repentaglio la stessa sostenibilità sociale, già duramente compromessa da cinque anni di crisi e di elevata disoccupazione.

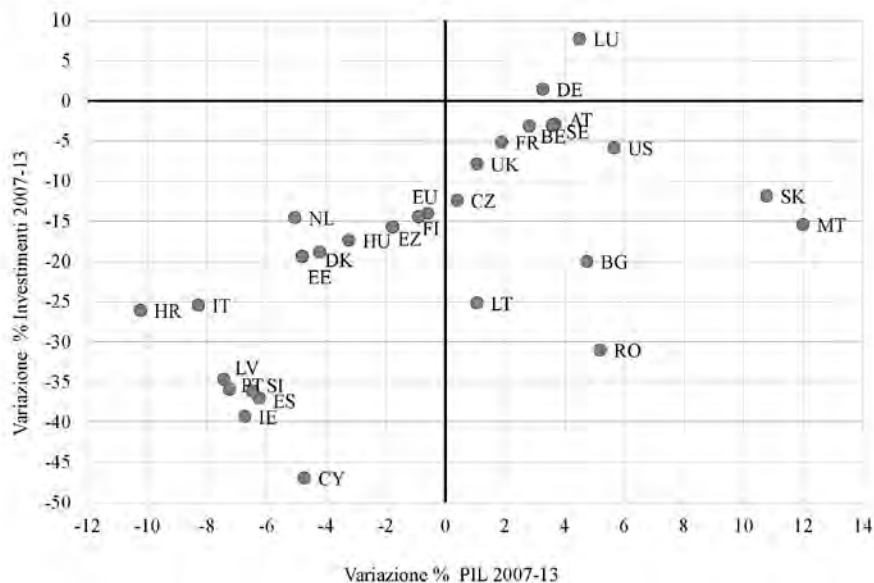
*La contrazione della domanda aggregata durante la doppia crisi* – Il punto cruciale, già anticipato nel paragrafo precedente, è che nell’area euro – dopo sette anni di stagnazione e lunghe o ripetute recessioni – c’è anche un grosso problema di output gap e di carenza di domanda aggregata.

Molteplici dati empirici mostrano che c’è stato un crollo nella domanda aggregata, in particolare nella domanda interna. Infatti, le esportazioni europee hanno retto, non solo in Germania; gli stessi *Piigs* nel periodo più recente hanno recuperato competitività, grazie alla “svalutazione interna” (compressione di salari e prezzi). Inoltre, una maggiore competitività dei Paesi periferici e quindi il contenimento del Clup non possono passare attraverso il taglio dei salari (in diversi casi già troppo repressi con ovvie conseguenze negative sui consumi) ma solo per mezzo del recupero della produttività. Le politiche industriali e del lavoro, come pure gli investimenti pubblici, dovrebbero essere orientati a questo fine. È questa “flessibilità innovativa” la via alta alla competizione nel mondo globale, piuttosto che la compressione dei salari o delle tutele dei lavoratori.

Il forte calo dei consumi, assieme alla crescente disoccupazione, evidenzia il dramma sociale che attanaglia molti paesi europei. Il tasso di disoccupazione è rimasto ben superiore al 10% (mentre negli Usa si è dimezzato ed è tornato sui livelli pre-crisi); in Italia ha superato il 13% ed è ancora più alto in Paesi come Grecia e Spagna. Il tasso di disoccupazione giovanile persistentemente superiore al 40% pone in evidenza la tragedia di una “generazione persa”.

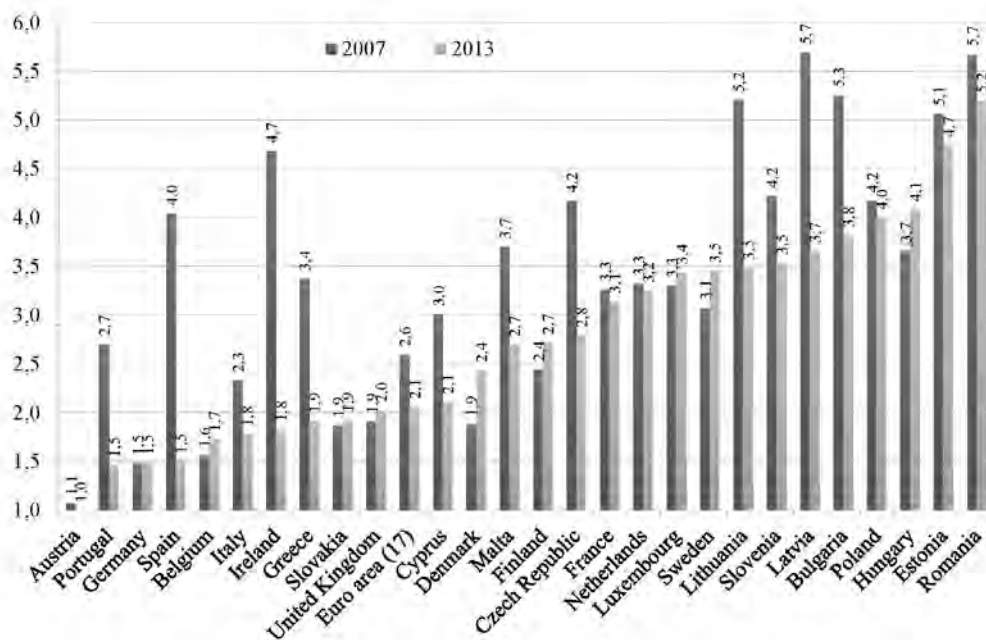
*Il crollo degli investimenti* – La componente della domanda che ha fatto riscontrare un vero e proprio tracollo sono gli investimenti. In quasi tutti i Paesi europei sono crollati sia gli investimenti privati – in molti casi la caduta è stata inizialmente causata dalla crisi dall’edilizia, in altri vi è stata una forte contrazione di quelli produttivi dell’industria manifatturiera – sia quelli pubblici.

La figura qui sotto mostra che c’è stata negli anni di crisi (2007-13) una correlazione tra contrazione del Pil e crollo degli investimenti fissi lordi totali: nella zona euro, circa -1,5% il Pil (in media) e -15% gli investimenti; in Italia oltre -8% il Pil (poi ulteriormente diminuito nel 2014) e -25% gli investimenti. Si può notare che gli investimenti sono molto diminuiti in tutti i “*Piigs*” (oltre a Cipro, Lettonia, Croazia); nel grafico non figurano, per motivi di visualizzazione grafica, due “*outlier*”, Grecia e Polonia (le cui variazioni degli investimenti sono state -65% e +15% rispettivamente).

**Figura 2 - Dinamica degli Investimenti totali e del Pil durante la crisi**

Anche gli investimenti pubblici sono diminuiti in modo significativo (si veda la figura sottostante). In rapporto al Pil si sono ridotti nell'area euro dal 2,6% al 2,1%; una contrazione maggiore in Italia, dal 2,33% al 1,78%. Riduzioni molto forti, per cui l'incidenza sul Pil si è ridotta della metà od anche per valori superiori ai due terzi, si riscontrano negli altri *Piigs*. È interessante rilevare che nella stessa Germania l'incidenza degli investimenti pubblici sul Pil è rimasta, sia prima che dopo la crisi, tra le più basse, attorno all'1,5%. Una politica di rilancio degli investimenti pubblici in Germania, che sarebbe necessaria anche considerando lo stato di certe infrastrutture, consentirebbe a quel Paese di giocare almeno in parte il ruolo di "locomotiva", tanto più utile in quanto negli ultimi anni le politiche d'austerità imposte ai paesi periferici non si sono accompagnate a politiche più espansive negli altri (compresa la stessa Germania che avrebbe potuto permettersi tali politiche, grazie ai surplus di bilancio e della bilancia dei pagamenti).

Figura 3 - Investimenti pubblici sul Pil prima e dopo la crisi



### 3. Le politiche per uscire dalla crisi

*Il rilancio degli investimenti* – Si dovrebbe innanzi tutto sostenere la ripresa degli investimenti delle imprese private, che potrebbero inoltre beneficiare sia dal ribaltamento delle aspettative conseguente all’auspicato e contemporaneo recupero degli investimenti pubblici, sia dalle misure a sostegno del credito alle imprese. Piuttosto che aiuti indiscriminati a tutte le imprese di tutti i settori, sarebbero opportuni interventi mirati: vuoi per le imprese che effettivamente espandono la “buona” occupazione vuoi per quelle che fungono da traino nei processi innovativi (in modo che a cascata ne benefici l’intero sistema industriale ed economico). La leva fiscale dovrebbe essere utilizzata al fine di incentivare gli investimenti produttivi delle imprese e di frenare invece quelli finanziari o puramente speculativi di breve periodo. Queste misure dovrebbero rientrare in un articolato programma di interventi dal lato dell’offerta, che coinvolga diverse politiche: tra le altre, quella industriale, quella regionale e dei trasporti, quella del lavoro e per il capitale umano (Cfr. Baravelli *et al.*, 2015).

Una politica di rilancio degli investimenti pubblici potrebbe essere favorita dall'adozione a livello europeo di una maggiore flessibilità all'interno del Patto di stabilità. Non necessariamente deve trattarsi di investimenti in grandi opere (che soprattutto in Italia soffrono per i noti problemi dei lunghi tempi di esecuzione, dei budget continuamente rivisti al rialzo, spesso più vulnerabili ai fenomeni di corruzione); possono invece essere tanti micro-interventi, ad esempio per la tutela ambientale ed idro-geologica, per l'edilizia popolare o quella scolastica, e così via.

Il Piano Juncker è un primo passo nella giusta direzione, ma ancora troppo timido. Le critiche al piano si riferiscono non solo all'ipotizzato effetto leva troppo grande (pari a 15, per un valore finale di 315 mld. di investimenti attesi a fine triennio, partendo da una base di 21 mld. di euro soltanto, di cui 16 mld. dal bilancio UE e 5 mld. provenienti dalla stessa Bei), ma anche ai tempi troppo lunghi per contrastare la recessione attuale (il Fondo sarebbe operativo da giugno 2015, poi gli investimenti si farebbero nei successivi tre anni).

*Esempi di investimenti diffusi nelle città* – Un esempio di questi interventi è dato dal sostegno degli investimenti per l'efficienza energetica nelle città. Si noti che tra le proposte italiane per il piano Juncker il settore energetico è sotto-rappresentato (13,9 mld. di euro su 84 mld. per tutti i settori tra le proposte dell'Italia, contro 167 mld. su 543 mld. nell'UE nel suo complesso). Invece investimenti aggiuntivi in questo settore sono auspicabili per diversi motivi: (i) in vista del risparmio energetico (l'efficientamento energetico secondo gli esperti è il modo migliore per ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>, da qui al 2050); (ii) per la creazione di occupazione durante l'esecuzione dei progetti; (iii) tenuto conto della facilità di finanziamento.

Il risparmio energetico si può realizzare non solo nei settori produttivi *energy-consuming* (industria e trasporti in generale) ma anche per tanti micro-interventi nelle città; si pensi agli edifici (che assorbono il 40% dell'energia consumata), sia privati (case, uffici, negozi, alberghi) sia pubblici (scuole, ospedali, uffici comunali), in aggiunta all'illuminazione pubblica ed ai trasporti urbani. Si aggiunga che, a parte limitati investimenti pubblici, il grosso di questi interventi può essere finanziato dagli stessi privati, scontando i risparmi futuri attesi e tramite contenuti incentivi fiscali; in questo ambito sono state avanzate numerose proposte operative, come quella di avvalersi di "reti di imprese" per avviare i progetti nei sistemi civili e commerciali (oltre che industriali).

*In conclusione* – La crescita non si ottiene in modo automatico né con le sole riforme strutturali né con l'aggiustamento forzato dei conti pubblici imposto dall'alto. Le popolazioni in Europa sono sempre più convinte che i sacrifici fatti non stanno producendo i risultati sperati: ciò si riflette anche nel crescente euroscetticismo. Le politiche dell'UE dovrebbero essere ri-orientate verso

l'obiettivo della crescita, in un contesto di stabilità macroeconomica e finanziaria, e questo richiederà inevitabilmente "più Europa".

Pur essendo certe riforme strutturali auspicabili per sostenere la crescita nel lungo periodo, purché all'interno di una innovativa politica industriale, occorre adottare subito politiche macroeconomiche espansive, in particolare a sostegno degli investimenti, al fine di porre termine alla stagnazione europea e favorire la ripresa economica. Il problema macroeconomico più cruciale ed immediato è la carenza di domanda aggregata. È quasi superfluo rilevare che un rilancio degli investimenti non solo sostiene la domanda aggregata nel breve periodo ma consente un innalzamento dello stesso trend di crescita di lungo periodo.

Il Piano Juncker va assolutamente rafforzato ed integrato con nuovi interventi. Sarebbe auspicabile un maggior coinvolgimento della Bei. Un suggerimento, al fine di accrescere in modo significativo le attività di quest'ultima, è che possa emettere obbligazioni acquistate direttamente dalla Bce. Questo coinvolgimento è ormai previsto dallo stesso "quantitative easing", ma per importi troppo contenuti (solo una parte del 12% di acquisti mensili rivolti alle attività finanziarie emesse dalle istituzioni europee sovranazionali) per sostenere un vero rilancio degli investimenti nell'UE. In Italia un ruolo più incisivo potrebbe essere giocato dalla Cassa Depositi e Prestiti (si veda anche Quadrio Curzio, 2015). Comunque le risorse per finanziare gli investimenti in un modo o nell'altro stanno finalmente arrivando: il vero nodo a questo punto è disporre di un pacchetto di progetti funzionali, profittevoli (anche se non necessariamente con ritorni immediati) ed eseguibili in tempi brevi.

## Bibliografia

Baravelli M., Bellandi M., Cappellin R., Ciciotti E., Marelli E. (2015), La ripresa economica e la politica industriale e regionale. *Eyesreg, Giornale di Scienze Regionali*, 1, 5, Gennaio.

Marelli E. (2014), Quali politiche dopo la crisi?. In: Cappellin R., Marelli E., Rullani E., Sterlacchini A. (a cura di), *Crescita, investimenti e territorio – Il ruolo delle politiche industriali e regionali*. E-book AISRe 2014-1. 237-249. (www.aisre.it).

Marelli E., Signorelli M. (2014), Convergence, Crisis and the Need for Innovative Policies in the Eurozone. *55ma Riunione Scientifica Annuale SIE*, tenutasi a Trento, ottobre.

Quadrio Curzio A. (2015), Cdp europee vero motore del Piano Juncker. *Il Sole-24 Ore*, 1 aprile 2015.

Wyplosz C. (2012), The Coming Revolt Against Austerity. *VoxEU.org*, 2 May.

# Investimenti per la ristrutturazione della politica economica europea

*Gioacchino Garofoli*<sup>1</sup>

Dopo 7-8 anni di perdurante crisi economica europea sembrerebbe opportuno richiamare l'attenzione dei “*policy maker*” e dei cittadini europei sugli imperdonabili errori di politica economica compiuti dalla Commissione Europea e dai governi nazionali che hanno sistematicamente scambiato gli effetti della crisi con le cause, determinando scelte di austerità che hanno progressivamente impoverito l'economia e la società europea.

L'origine di questo paradosso è da addebitare ad una visione epistemologica e a conseguenti problemi metodologici. L'eccessiva attenzione al breve periodo schiaccia il ragionamento economico sul presente e su principi contabili (disavanzo pubblico e flussi contabili) anziché prendere in considerazione i meccanismi del processo economico, le interazioni tra variabili e le sequenze decisionali e quindi i processi di trasformazione economica e sociale. Ne è, ad esempio, chiara conseguenza l'attenzione eccessiva al rapporto debito pubblico/PIL che distorce completamente la visione della questione prendendo come obiettivo della politica economica ciò che rappresenta soprattutto la manifestazione degli effetti perversi di erranee politiche economiche per il perseguimento dell'austerità e che hanno peggiorato la dinamica del denominatore del rapporto. Ciò è stato ampiamente dimostrato dagli effetti prodotti sull'indicatore dalle politiche adottate dopo la crisi dei fondi sovrani nei paesi con maggiori difficoltà economiche strutturali, nonostante alcuni tra loro (Irlanda e Spagna) avessero precedentemente rispettato anche tutti i fondamentali macroeconomici (Valli, 2011; Garofoli, 2014).

La situazione di crisi perdurante nei paesi europei confrontata con la situazione dei paesi extraeuropei dimostra ampiamente che ciò che è mancato in

---

<sup>1</sup> Università dell'Insubria, Dipartimento di Economia, Varese, e-mail: ggarofoli@eco.unipv.it.



Europa è stato il progressivo orientamento del sistema economico verso la domanda aggregata interna e soprattutto verso gli investimenti. Il caso cinese è stato sicuramente quello di cambiamento più pronunciato dopo l'inizio della crisi economica internazionale con il progressivo abbandono del modello “*export led*” e con il repentino aumento degli investimenti che hanno raggiunto un valore pari al 48% del Prodotto Interno Lordo nel 2009 (Balcet e Valli, 2012).

Tutti i paesi europei soffrono di una caduta della domanda interna dovuta prevalentemente alla caduta della quota del reddito da lavoro (come conseguenza delle diffuse strategie di abbattimento dei costi delle imprese oltre che delle strategie di delocalizzazione e di “*outsourcing*”) (Garofoli, 2015b); la caduta della domanda aggregata (rafforzata dalle politiche fiscali recessive) non poteva che determinare un continua diminuzione del rapporto investimenti/PIL che, a sua volta, non poteva che accelerare la crisi economica.

È assolutamente assurdo pensare che una tale condotta della politica economica europea avrebbe potuto rafforzare la competitività dell'industria europea che certamente non poteva competere su fattori di costo del lavoro con i paesi industriali emergenti e certamente non avrebbe potuto competere su prodotti e settori innovativi dato il tracollo della spesa pubblica in ricerca ed educazione e degli investimenti.

Chiaramente il punto di attacco per la ristrutturazione della politica economica europea non può che essere uno straordinario piano di investimenti europei che potrebbe essere lanciato anche evitando di modificare i trattati europei per non perdere ulteriore tempo nella burocrazia e nelle pastoie istituzionali in cui la gestione economica europea ci ha gettato in questi ultimi anni<sup>2</sup>. Più avanti saranno date indicazioni sulle modalità che potrebbero essere utilizzate in Europa senza modificare gli accordi presi dai paesi che ne fanno parte e, soprattutto, tenuto conto della crescente mancanza di fiducia che si sta realizzando tra i vari paesi europei.

Per lo stesso motivo deve essere portata all'attenzione della politica e dei cittadini europei la necessità di avviare esplicitamente una strategia industriale europea con grandi progetti europei su una serie di tematiche cruciali sia per il benessere dei cittadini europei sia per l'avvio di una strategia coerente di ricerca e sviluppo e di innovazione in Europa. L'avvio di grandi progetti europei per l'utilizzo di energia rinnovabile, per la sanità (soprattutto per la cura e la riabilitazione delle persone anziane e con handicap), per trasporti “*green*” e sostenibili, per la tutela ambientale e la difesa del territorio rappresenta la chiave di volta di un processo coerente di ricerca, innovazione e produzione europea prioritariamente orientata al mercato interno e al soddisfacimento dei bisogni presenti e futuri dei cittadini europei. Ciò significa innescare meccanismi di in-

---

<sup>2</sup> Stuart Holland sta promuovendo, da alcuni anni, un confronto e un dibattito non solo con gli economisti ma anche con le istituzioni europee a partire appunto da una “*Modest proposal*” con alcuni documenti, inizialmente firmati con Varoufakis sin dal 2010 (cfr. Varoufakis, Holland, 2011) e poi anche con J. Galbraith (cfr. Galbraith, Holland, Varoufakis, 2014).

vestimento, occupazione, ricerca e innovazione con una coerenza tra offerta e domanda a scala europea e che, quindi, risolva al proprio interno la questione della realizzabilità e della regolazione del sistema economico. L'attenzione al mercato europeo è fortemente giustificato dalla sua ampiezza (oltre 500 milioni di consumatori) e dal suo potenziale di forte incremento. Ciò significa che il problema dell'orientamento della produzione al mercato è molto più rilevante se pensato in termini di coerenza intertemporale piuttosto che in termini di banale competitività internazionale. Se cominciasimo a ragionare in termini di esportazioni ed importazioni effettivamente europee (cioè destinate a mercati extraeuropei e provenienti dai paesi extraeuropei) scopriremmo immediatamente che solo una bassa percentuale (attorno al 10%, come avviene in tutti i grandi paesi presenti sul mercato internazionale, a partire dagli USA) è destinata al mercato internazionale (cioè extraeuropeo) (Garofoli, 2015b)<sup>3</sup>.

Gli strumenti per aumentare gli investimenti a livello europeo senza modificare gli impegni dei diversi paesi rispetto al patto di stabilità e crescita sono tre (utilizzabili anche congiuntamente):

- a. Aumento del budget direttamente gestito dall'Unione Europea (aumentando progressivamente la quota di spesa europea sul reddito europeo), sia attraverso un progressivo aumento dei contributi finanziari nazionali sia attraverso l'introduzione di una fiscalità diretta dell'Unione Europea (cfr. “*carbon tax*”, tassazione sulle transazioni finanziarie internazionali, tassazione perequativa a livello europeo sui profitti delle imprese multinazionali anche per abolire l'assurda competizione fiscale tra paesi membri);
- b. Finanziamento dei progetti da parte della BEI (Banca Europea degli Investimenti) che, a sua volta, si potrebbe finanziare con l'emissione di bond che potrebbero essere appetibili per i paesi con surplus commerciale e per i fondi sovrani (Varoufakis, Holland, 2011; Galbraith, Holland, Varoufakis, 2014);
- c. Eliminazione degli investimenti pubblici (o almeno di loro parti, specie quelle relative alle tematiche precedentemente ricordate per i grandi progetti europei) dalla misurazione degli indicatori previsti dal patto di stabilità e crescita.

Ma affrontare la questione di un diverso orientamento agli investimenti in Europa non è solo questione di poter organizzare una diversa posizione europea nei riguardi degli investimenti e della crescita della domanda aggregata, è anche una questione di sensibilità e di competenze professionali che sono alla

---

<sup>3</sup> Ciò non vuol dire che per alcuni settori e per alcuni gruppi di imprese non debba essere prioritario lo sbocco di mercato nei paesi extraeuropei, ma questo avverrebbe soltanto per una porzione relativamente modesta di settori e prodotti fortemente innovativi o di elevata qualità (cfr. la gran parte della meccanica strumentale e della produzione di macchine operatrici). Ma altrettanto non bisogna dimenticare che la capacità di fornire beni di qualità ai cittadini europei nei settori prioritari dei grandi progetti potrebbe sviluppare innovazione e la produzione di competenze specifiche che, poi, potrebbero dar luogo a un elevato sviluppo di esportazioni. Si potrebbero, infatti, realizzare processi di apprendimento dinamico che producono vantaggi comparati a livello internazionale.

base della capacità (“*capabilities*”) di organizzare progetti di sviluppo e di investimento. Queste capacità dipendono dai valori e dalla sensibilità alla soluzione dei problemi dell’economia e della società (anche per quelli che precedentemente ho elencato come temi per i grandi progetti europei) che sono organizzabili e mobilitabili a scala della comunità locale e regionale. In altri termini la questione fondamentale diventa quella di mobilitare gli attori per risolvere problemi diffusi sul territorio e che danno luogo a progetti di investimento che sono gestiti e finanziati a livello locale. La crisi economica è perdurata nel tempo non solo per le erranee posizioni delle istituzioni europee e nazionali ma anche per l’insufficiente risposta “dal basso” alle nuove esigenze che si stavano manifestando proprio in conseguenza della crisi. Pertanto una strategia di elevati investimenti in Europa è questione sia di un diverso orientamento della politica economica europea che questione di capacità di avviare progetti di sviluppo e di individuare gli attori cruciali che possono farsi carico di bisogni diffusi da parte dei cittadini e che restano insoddisfatti per carenza di interventi pubblici e privati.

In altri termini si apre la necessità di avviare progetti di investimento che spesso potrebbero avere origine da organizzazioni non profit o da consorzi e iniziative miste con partenariato pubblico-privato sia per raccogliere le risorse finanziarie necessarie sia per mobilitare le competenze tecnico-professionali necessarie a gestire progetti di sviluppo e di investimento<sup>4</sup>.

Questo significa che la questione degli investimenti è basata su due assi/“*arms*” di una tenaglia che deve essere adeguatamente utilizzata.

In questo senso si può dunque parlare di progetti territoriali e/o urbani, come suggerito nel documento del gruppo di discussione “Crescita, Investimenti e Territorio” (Baravelli *et al.*, 2014) e in Cappellin (Cappellin, 2015), che siano in grado di creare interazione tra bisogni diffusi e capacità di risposta ai problemi con orientamento “*problem solving*” (compreso l’avvio di imprese sociali e l’attivazione di “*venture capital*” solidale) e che potrebbero trovare opportuna copertura finanziaria attraverso la mobilitazione dei seguenti strumenti:

- a. Progetti di sviluppo con partnership pubblico-privata (PPP) in risposta ad esigenze particolarmente diffuse ed espresse esplicitamente a livello locale;
- b. Iniziative e progetti di sviluppo in interazione con le politiche dei fondi strutturali europei, attivando le capacità progettuali con orientamento ai problemi e non alla risposta burocratica ai bandi europei e regionali;
- c. Mobilitare il “*capitale di prossimità*”, attraverso i vari schemi potenzialmente esistenti (dai bond territoriali e di distretto ad un più stringente rapporto tra risorse finanziarie locali e necessità di investimenti pubblici e

---

<sup>4</sup> È possibile far riferimento a progetti locali di non grande impegno progettuale e finanziario ma che si possono facilmente moltiplicare e diffondere come mostrato da alcuni documenti presentati al *Policy workshop* al Politecnico di Milano (cfr., ad esempio, Cipolletta, 2015 e Pasqui, 2015).

collettivi – con l’attivazione di una più rilevante responsabilità sociale degli istituti bancari -, dal “*venture capital*” solidale all’azionariato pubblico locale, alla gestione diretta delle imprese da parte dei lavoratori in caso di mancato orientamento agli investimenti, allo sviluppo e al rischio d’impresa da parte della proprietà) (Garofoli,2015a).

Il secondo braccio della “tenaglia” potrà muoversi con la capacità di mobilitazione e coinvolgimento degli attori economico-sociali del territorio per utilizzare a pieno e valorizzare le risorse del territorio (capacità imprenditoriale, competenze tecnico-professionali, competenze di lavoro qualificato, risorse finanziarie). Chiaramente è necessario anche avere le competenze di sistema per mobilitare gli attori, costruire la fiducia reciproca, integrare le conoscenze e le competenze locali con quelle esterne; ma forse non è difficile pensare che queste risorse sono potenzialmente presenti e che questa dovrebbe essere una delle missioni fondamentali dell’Università che talvolta ha gestito interessanti progetti di questo tipo anche se, spesso, nel disinteresse generale.

La mobilitazione del “secondo braccio” della tenaglia è dunque questione culturale e sociale prima che economica: da essa dipende la possibilità di incrociare e far interagire progettualità, imprenditorialità e responsabilità sociale che sono gli ingredienti necessari per avviare progetti territoriali di sviluppo e di investimento.

## Bibliografia

- Balcet G., Valli V. (a cura di) (2012), *Potenze economiche emergenti. Cina e India a confronto*. Bologna: il Mulino.
- Baravelli M., Bellandi M., Cappellin R., Ciciotti E., Marelli E. (2014), *La ripresa economica e la politica industriale e regionale. Documento di sintesi dei contributi elaborati nel 2014*. Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio”.
- Cappellin R. (2015), *La ripresa economica e la politica industriale e regionale: dalla strategia ai progetti. Introduzione al dibattito e prime indicazioni operative*, Policy workshop “La ripresa economica e la politica industriale e regionale: dalla strategia ai progetti”, Politecnico di Milano, 20 marzo.
- Cipolletta I. (2015), *Smart regulation per il rilancio delle città e dell’economia*. Policy workshop “La ripresa economica e la politica industriale e regionale: dalla strategia ai progetti”, Politecnico di Milano, 20 marzo.
- Galbraith J.K., Holland S., Varoufakis Y. (2014), *Modeste proposition pour résoudre la crise de la zone euro*. Paris: Les Petits Matins.
- Garofoli G. (2014), *Economia e politica economica in Italia. Lo sviluppo economico italiano dal 1945 ad oggi*. Milano: FrancoAngeli Editore.

- Garofoli G. (2015a), Le financement pour les PME en Italie et le rôle du “capital de proximité”. Seminaire à l’Université Pierre Mendès France, Grenoble, Février.
- Garofoli G. (2015b), Alternative economic policies in Europe: an introduction. Conference on “Alternative economic policies in Europe”, Pavia, 24<sup>th</sup> -25<sup>th</sup> April.
- Pasqui G. (2015), Efficientamento energetico e riqualificazione del welfare materiale: una proposta per le scuole lombarde. Policy workshop “La ripresa economica e la politica industriale e regionale: dalla strategia ai progetti”, Politecnico di Milano, 20 marzo.
- Valli V. (2011), Le due crisi dell’economia italiana. Lectio Magistralis, Università di Torino, novembre.
- Varoufakis Y., Holland S. (2011), A Modest Proposal for Overcoming the Euro Crisis. Levy Economics Institute of Bard College, Policy Note n. 3.

# Crisi o stagnazione per l'economia italiana?

*Salvatore Capasso*<sup>1</sup>

## 1. Introduzione

Negli ultimi anni il dibattito politico ed economico si è incentrato sulla crisi finanziaria iniziata nel 2007 negli Stati Uniti e trasmessasi a gran parte dei paesi del globo. Sono numerosissimi gli studi che hanno analizzato i canali di trasmissione della crisi finanziaria all'economia reale e che hanno misurato gli effetti deleteri della crisi finanziaria sui tassi di crescita. In molti casi l'obiettivo è quello di individuare i tempi di ripresa e gli strumenti per facilitarla. Tali studi e dibattiti hanno fortemente influenzato l'agenda politica che ha come priorità in molti paesi il contenimento della fase recessiva.

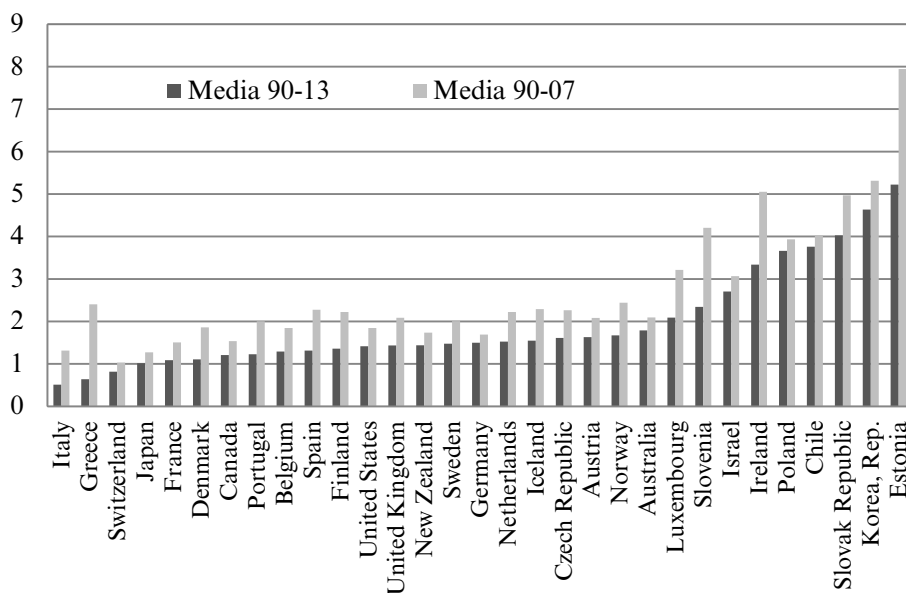
La crisi finanziaria ed economica ovviamente merita questo tipo di approfondimento perché rappresenta uno di quegli eventi che segna la vita dei sistemi economici nel lunghissimo periodo, come lo è stato la crisi del '29. E tuttavia in alcuni casi il dibattito che si accompagna agli studi sugli effetti della crisi finanziaria può aver contribuito a rendere meno visibili le vere cause che sono alla base del progressivo deterioramento del funzionamento di alcune economie. Tra queste economie c'è senz'altro quella italiana il cui declino inizia ben prima dell'esplosione della crisi dei mutui subprime e di quella successiva del debito. È evidente che la questione non è puramente accademica e non è dettata dalla necessità di riordinare cronologicamente gli eventi, ma ha un contenuto sostanziale con risvolti in termini di politiche anticicliche e di sviluppo. Se la lunga fase recessiva che attraversa il nostro paese è gran parte frutto della crisi finanziaria ed economica globale, allora si può ben sperare che superata questa e, poste in atto adeguate politiche di sostegno alla domanda, l'economia italiana dovrebbe ritornare in carreggiata. Tuttavia, se la recessio-

---

<sup>1</sup> Università Parthenope di Napoli, Dipartimento di studi economici, Napoli, e-mail: scapasso@uniparthenope.it

ne che stiamo attraversando è invece espressione più forte di una stagnazione di lungo periodo, allora non bastano politiche anticongiunturali di sostegno alla domanda e di crescita, ma c'è necessità di intervenire con strumenti di sviluppo che mirino a trasformare radicalmente mercati e istituzioni.

**Figura 1 - Tassi di Crescita del Pil pro capite**



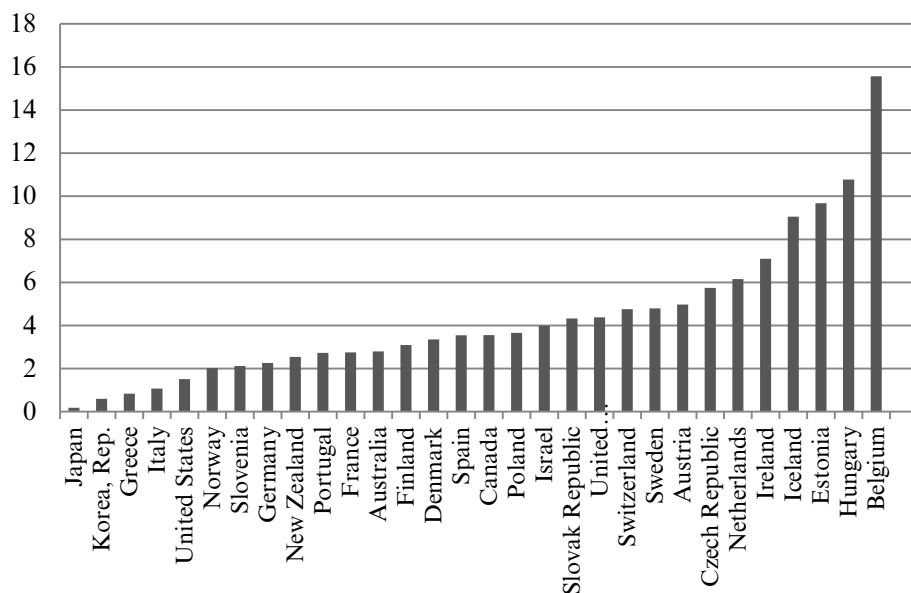
Fonte: Banca Mondiale

## 2. Dinamiche di crescita dei Paesi OCSE

È un fatto sorprendente e preoccupante registrare che l'Italia è tra i paesi che negli ultimi 25 anni sono cresciuti meno al mondo. In effetti, il tasso di crescita medio del Pil pro capite italiano, negli anni che vanno dal 1990 al 2013, è stato il più basso tra i paesi OCSE ad alto reddito (si veda Figura 1). Nello specifico, in queste ultime due decadi, il reddito pro capite degli italiani è cresciuto di uno scarno 0,51 per cento all'anno. Giusto per proporre un confronto con i paesi europei che hanno sentito i morsi della crisi del debito, nello stesso periodo il reddito pro capite dell'Irlanda è cresciuto del 3,34 per cento in media all'anno mentre quello della Spagna ha registrato un tasso di crescita medio annuo di quasi tre volte quello registrato dall'Italia (1,34 per cento in media all'anno). È interessante osservare che questi risultati non cambiano di molto quando si considerano solo gli anni fino all'inizio della crisi. Infatti se si restringe l'analisi agli anni dal 1990 al 2007, ancora una volta l'Italia risulta esse-

re tra i paesi che registrano il più basso tasso medio di crescita pro capite. In questo periodo, infatti, il reddito pro capite italiano è cresciuto dell'1,31 per cento, risultato, questo solo superiore a quello del Giappone e della Svizzera. È evidente che questi dati segnalano, quindi, una difficoltà dell'economia italiana che va ben oltre le difficoltà congiunturali collegate alla crisi dei mutui subprime. L'economia Italiana in un'ottica di lungo periodo appare prigioniera di una lunga fase di stagnazione e mancata crescita. Il peggioramento della congiuntura e la fase recessiva degli ultimi anni sono sì effetto della crisi finanziaria, ma si innestano su una dinamica di crescita già fundamentalmente piatta. Il corollario di questi fatti è che anche l'uscita dalla crisi di gran parte dei paesi dell'area euro non comporterà tassi di crescita rilevanti nel nostro paese se non si rimuovono gli ostacoli alla crescita di lungo periodo. Si comprende che determinare quali siano questi ostacoli e quali siano le politiche da implementare per aiutare il paese a transitare su di un sentiero di crescita più accentuata sono questioni che solo in parte rientrano nel dibattito relativo ai problemi congiunturali connessi alla crisi finanziaria.

**Figura 2 - FDI Net inflow in % del PIL, media 2000-2010**



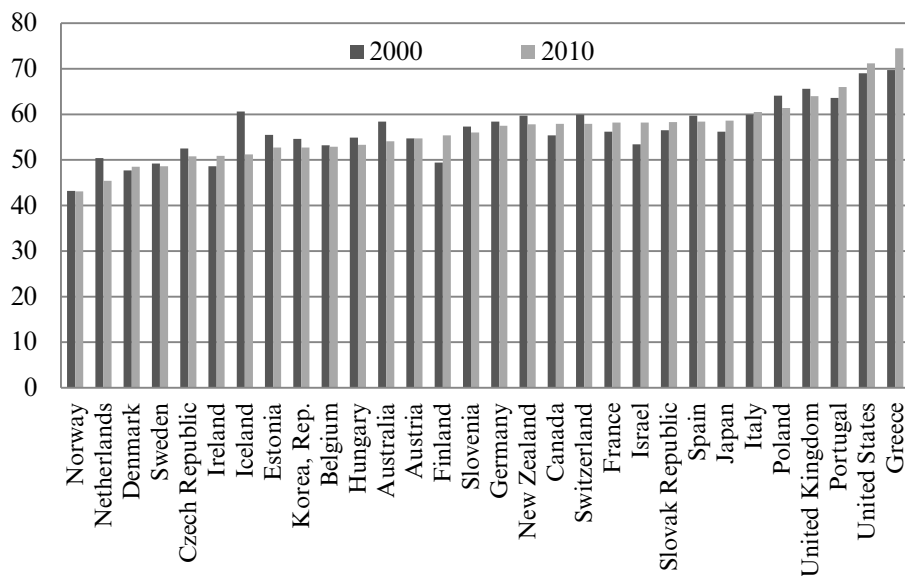
Fonte: Banca Mondiale

Il progressivo deterioramento della competitività del sistema produttivo del Paese, iniziato ben prima della crisi finanziaria, è testimoniato da numerosi indicatori. Basti pensare che la capacità di attrarre investimenti esteri negli ulti-

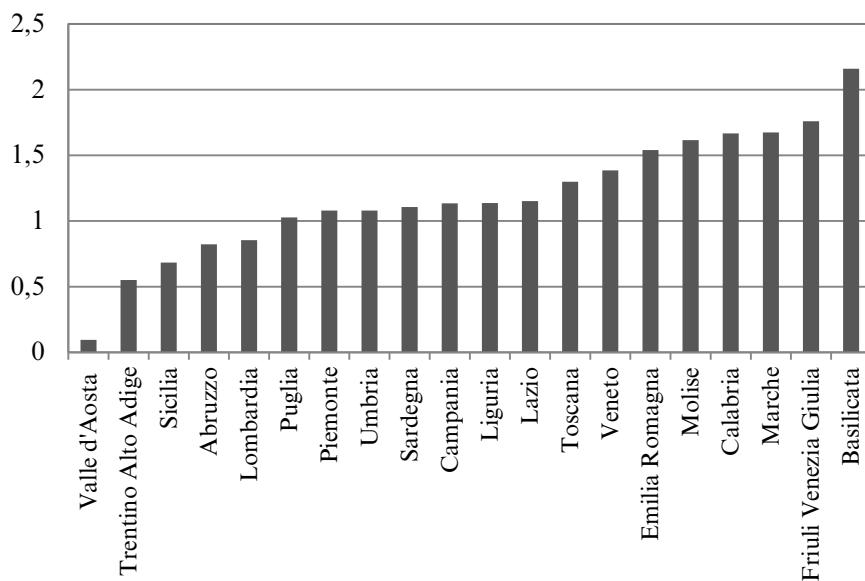


mi anni è stata tra le più basse tra i paesi avanzati. Nel decennio 2000-2010 gli investimenti diretti esteri in Italia ammontano in media a poco più dell'1 per cento del Pil (si veda Figura 2), dato che colloca l'Italia in coda ai paesi OCSE. È evidente che questo è il risultato non solo della tanto conclamata farraginosità della nostra burocrazia e delle inefficienze strutturali, ma è anche effetto della bassa produttività del capitale. La globalizzazione e l'intensificarsi della competizione con paesi a basso costo del lavoro ha reso poco competitive gran parte delle nostre imprese impegnate in produzioni mature e a basso valore aggiunto. Tuttavia, la globalizzazione ha reso anche poco competitive quelle imprese che si collocano in settori tecnologicamente avanzati ma che sono zavorrate da costi del lavoro troppo alti e da un contesto istituzionale poco efficiente.

È, infatti, soprattutto il contesto istituzionale a generare quelle frizioni ed inefficienze che hanno di fatto ridotto le capacità di crescita del nostro paese. La letteratura economica più recente ha ampiamente discusso, e quantificato, i canali attraverso cui restrizioni e inefficienze nei mercati del credito, nel funzionamento della giustizia, nel livello di corruzione pubblica, nel sommerso possono danneggiare la crescita. Rimuovere questo tipo di ostacoli, ovviamente, non può essere obiettivo di politiche congiunturali dirette a promuovere la crescita di breve e l'uscita dalla recessione congiunturale, ma deve essere espressione di un piano di sviluppo integrato che miri a modificare l'architettura istituzionale e di funzionamento dei mercati e del sistema produttivo italiano. In questo senso, politiche di sostegno alla domanda e ai consumi sono insufficienti. La Figura 3 indica i consumi delle famiglie in percentuale del Pil a distanza di dieci anni, nel 2000 e nel 2010. I dati mostrano che in gran parte dei paesi avanzati la quota dei consumi delle famiglie nel Pil è rimasta sostanzialmente invariata dopo la crisi. Questo implica che c'è una forte correlazione positiva tra reddito e consumi in gran parte dei paesi avanzati: la riduzione del reddito è stata accompagnata da una proporzionale riduzione nei consumi. In Italia, in particolare, la quota di consumi tra il 2000 e il 2010 è rimasta praticamente inalterata. Indicazioni di questo genere fanno presumere che, data la propensione marginale al consumo, politiche di sostegno alla domanda possono tradursi in strumenti necessari a contrastare la recessione ma non sufficienti a produrre cambiamenti nelle dinamiche di crescita nel lungo periodo. Uscire dalla stagnazione richiede interventi strutturali di lungo periodo. Tali interventi sono particolarmente necessari in Italia per il ritardo e la fragilità delle regioni del Mezzogiorno. È interessante osservare che fino alla crisi del 2007 a crescere di più in Italia sono alcune regioni del Mezzogiorno, in particolare Basilicata e Calabria (si veda Figura 4) mentre, paradossalmente, a ridurre il tasso di crescita pro capite italiano è la Lombardia. È il Mezzogiorno che offre le maggiori opportunità di beneficiare da politiche di sviluppo perché è nel Mezzogiorno che c'è ampio spazio per cambiamenti strutturali che incentivino la crescita.

**Figura 3 - Consumi Famiglie in % del PIL**

Fonte: Banca Mondiale

**Figura 4 - Tassi di Crescita Pil pro capite, media 1992-2007**

Fonte: Istat

### 3. Interventi Strutturali di Sviluppo

Modificare il funzionamento dei mercati e il contesto istituzionale è prioritario per garantire tassi di crescita di lungo periodo più elevati. Le priorità vanno date a:

#### *a) Sommerso*

Elaborare un sistema fiscale efficiente che permetta di disincentivare l'evasione e il sommerso non è solo una questione di giustizia fiscale, ma è fattore cruciale perché il sistema imprenditoriale riguadagni competitività. Le imprese che operano nel sommerso sono imprese che non hanno accesso al credito, fanno pochi investimenti, spesso autofinanziati, e operano in settori maturi dove le tecnologie sono soggette a tassi di ricambio bassi. Ridurre il sommerso, significa quindi, incentivare investimenti e innovazione (Capasso, Jappelli, 2013).

#### *b) Giustizia*

È stato ampiamente mostrato che i costi della giustizia possono fortemente disincentivare gli investimenti e l'accumulazione del capitale (Jappelli, Pagano, Bianco, 2005). Un sistema della giustizia efficiente permette alle imprese di poter contare sulla certezza dell'applicazione dei contratti e dei sistemi di incentivo. Rendere la giustizia civile più efficiente e veloce è condizione necessaria perché i mercati si sviluppino.

#### *c) Burocrazia*

L'Italia è tra i paesi che hanno regole troppo stringenti sia per l'avviamento dell'attività imprenditoriale che per la regolamentazione di essa. Sarebbe utile ridurre le procedure e le regole connesse all'attività imprenditoriale e in particolare per le piccole e medie imprese. L'eccesso di burocrazia rappresenta di per se un costo operativo e favorisce fenomeni di corruzione (Blackburn, Forgues-Puccio, 2007).

#### *d) Accesso al credito e sviluppo dei mercati dei capitali*

I mercati finanziari in Italia sono fortemente segmentati e incentrati sulle banche. Le imprese, e in particolare le piccole e medie imprese, trovano difficile accedere al mercato dei capitali e questo frena investimenti e crescita (Guiso, Sapienza, Zingales, 2004). Bisogna creare le condizioni e gli strumenti finanziari per facilitare l'accesso al credito e per far sì che i finanziamenti che provengono da istituzioni come la Bei raggiungano facilmente le imprese.

*e) Materie prime ed energia*

I mercati distributivi dell'energia e quelli relativi alle materie prime sono poco competitivi. I costi di approvvigionamento energetici delle imprese sono troppo alti e incidono fortemente sui costi di produzione. Il sistema produttivo beneficerebbe da una razionalizzazione nella catena di distribuzione delle energie. Questo è vero anche per i costi dei carburanti che incidono fortemente sui costi di trasporto. Vanno realizzate infrastrutture strategiche nella distribuzione dell'energia e nei trasporti.

**Bibliografia**

- Blackburn K., Forgues-Puccio G.F. (2007), Distribution and development in a model of misgovernance. *European Economic Review*, 51, 6: 1534-1563. [Doi: 10.1016/j.euroecorev.2006.10.003](https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2006.10.003).
- Capasso S., Jappelli T. (2013), Financial development and the underground economy. *Journal of Development Economics*, 101: 167-178. [Doi: 10.1016/j.jdeveco.2012.10.005](https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2012.10.005).
- Guiso L., Sapienza P., Zingales L. (2004), Does local financial development matter? *The Quarterly Journal of Economics*, August: 929-968. [Doi: 10.1162/0033553041502162](https://doi.org/10.1162/0033553041502162).
- Jappelli T., Pagano M., Bianco M. (2005), Courts and Banks: Effects of Judicial Enforcement on Credit Markets. *Journal of Money, Credit, and Banking*, 37, 2: 223-244. [Doi: 10.1353/mcb.2005.0021](https://doi.org/10.1353/mcb.2005.0021).



# Liberare risorse, qualificarsi, partecipare: verso un modello economico post-liberista

Fiorenzo Ferlino<sup>1</sup>

Vorrei partire dal bell'intervento di Riccardo Cappellin (2015) e in particolare dal modello che chiama "dell'austerità" perché credo che l'Associazione Italiana di Scienze Regionali (vorrei parlare nel ruolo di suo segretario nazionale) debba appunto porsi il problema di costruire modelli alternativi a quanto attualmente ci viene proposto dalle istituzioni europee e mondiali. È uno sforzo che bisogna fare visti gli esiti, piuttosto discutibili, in cui ci stanno conducendo le politiche intraprese. Inizio dicendo che sono d'accordo con lo spirito e le premesse di questa iniziativa. Credo che per contribuire alla ripresa economica e alla politica industriale e regionale del Paese occorra passare (come recita il titolo della conferenza) dalla "strategia ai progetti" e riflettere sui modelli di crescita che l'economia ufficiale ci propina oramai da diversi decenni. Sono d'accordo con chi afferma che il modello dell'austerità sia quello che condiziona le decisioni delle imprese, delle istituzioni pubbliche, dei consumatori e che sia alla base dell'attuale stagnazione economica. È un modello che, come è risaputo, viene da lontano, dalla *Reaganomics*, dal *Thatcherism*, e trova nella egemonia culturale della Mont Pelerin Society, cioè dell'economia neo-classica, i suoi fondamenti teorici. Questo modello si basa su alcuni assiomi che sinteticamente sono i seguenti:

1. liberazione di 'risorse' per consumi e investimenti grazie alla riduzione delle tasse sul lavoro e sui redditi di capitale;
2. 'aumento della competitività' per mezzo dell'apertura generalizzata (internazionale) del sistema di mercato e la riduzione della regolamentazione dell'attività economica;

---

<sup>1</sup> Segretario nazionale AISRE e Ires Piemonte, e-mail: ferlino@ires.piemonte.it.

3. ‘abbattimento della crescita del debito pubblico’ attraverso il controllo dell’offerta monetaria, la riduzione dell’inflazione, il taglio della spesa pubblica, la privatizzazione dei servizi.

Vorrei criticare questo modello perché credo sia alla base dell’attuale crisi e sia foriero di future disgrazie. È un modello che ha avuto momenti di gloria e che ha prodotto in Inghilterra e USA dei successi evidenti. Ma ciò è stato possibile in un contesto differente, in una situazione di forte disponibilità di risorse finanziarie e di aumento della rendita urbana, che ha sorretto gran parte dello sviluppo recente. Oggi la situazione è molto diversa e il modello sembra reggersi sull’accrescimento del debito pubblico e, là dove eccessivo come l’Italia, sulla crescita dell’imposizione fiscale. Il modello è cioè saltato e pertanto una critica è necessaria per individuare nuovi driver dello sviluppo.

1. Comincio dal primo punto. È indubbio che ridurre le tasse, sebbene sia molto attraente (a chi non piace ...), si scontra con un sistema di welfare, acquisito nelle coscienze, che ne rende difficile l’attuazione: va bene ridurre le imposte ma non va bene tagliare i servizi o incrementarne il costo rendendoli ‘beni economici’ non da tutti accessibili. Il processo non è quindi pacifico. E così, sia in Europa che in America, alle facili promesse della destra e sinistra liberale si alternano, anche al governo, forze di sinistra e di destra a carattere sociale che dismano, almeno in parte, quanto faticosamente programmato dagli economisti neoclassici. È un continuo avvicinarsi di politiche in una sorta di “tela di Penelope” che rende piuttosto difficile il loro dipanarsi in modo sistematico. Si aspetta un eroe in grado di portare a termine l’impresa o un Ulisse in grado di interromperne il meccanismo. Resta difficile la privatizzazione dei servizi che aumentandone il prezzo li rende inaccessibili alle classi medio-basse e dà luogo a quel dualismo sociale e territoriale, il cosiddetto “effetto clessidra” (Sassen, 2004), sia delle classi sociali che dei territori. All’interno di ciò che resta degli Stati-Mercati -ordinamento istituzionale ed economico sorto da vicende storiche piuttosto complesse che per esigenze di sintesi non indaghiamo e su cui l’economia riflette poco- si costituiscono sistemi duali formati da nodi connessi alle reti lunghe della competizione internazionale e territori interstiziali, che non riescono a inserirsi e padroneggiare le reti di competizione. In questo modello le città e le aree metropolitane hanno degli atout maggiori da porre sul mercato internazionale ma non sono gli unici territori destinatari dello sviluppo: importanti sono i sistemi locali economicamente forti sia attrattivi (turistici a esempio) sia facenti parte di catene internazionali del valore che li collocano nella sfera superiore del benchmark competitivo. Altri sistemi possono uscirne non appena nuovi valori (economici e culturali) sorgono dal tessuto ribollente delle attività e dei territori in competizione. Lo sforzo competitivo è continuo e incessante e non lascia margini di riposo e la fatica fatta dagli stati europei nel secolo scorso di uscire dalla selvaggia competizione della forza

sembra contrastata da una selvaggia competizione della ‘forza economica’ che riafferma il principio della ‘volontà di potenza’.

L’Italia entro questo contesto appare molto più fragile degli altri paesi europei perché incapace di programmare il suo futuro e perché maggiormente bloccata dall’enorme debito pubblico che non le consente di attivare spazi di manovra per abbassare le tasse e per produrre risorse disponibili per consumi e investimenti. Gli unici spazi possibili di investimento sono solo di natura sostitutiva: buona scuola o infrastrutture, tasse sul patrimonio o sulle imprese, sussidi ai giovani o cassa integrazione, ecc..

In questo contesto dove scarsi sono margini di manovra, la necessaria politica degli investimenti (chi non vorrebbe gli investimenti...) implica una selezione degli stessi verso impieghi in grado di liberare risorse. Gli investimenti devono cioè essere pensati in un’ottica fortemente programmatica e come leva per recuperare risorse nel breve, medio e lungo periodo in sostituzione della politica semplicistica (dal punto di vista sociale ed economico) di riduzione delle tasse che potrà essere fatta solo quando siano stati assicurati i servizi e il welfare presente del nostro complesso sistema sociale. Bisogna passare da una visione keynesiana degli investimenti, orientata prioritariamente a stimolare la domanda e le esportazioni, a una visione estremamente programmata degli stessi nel tempo orientata a liberare risorse produttive e a ridurre le importazioni.

In questo contesto selettivo io credo che la tematica posta dalla Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3), diventi centrale insieme alla tematica della Green economy. La strategia RIS3 elaborata a livello europeo (CE, 2012), si basa sull’innovazione tecnologica e sebbene contenga di “tutto e di più” è, a ben vedere, orientata soprattutto a ridurre i ‘costi di transazione’ attraverso l’uso massiccio delle nuove tecnologie ICT, cioè il costo in tempo e denaro per definire un intervento, il costo della ricerca della domanda e dell’offerta di beni e servizi, i costi di ricerca di informazioni.

Oltre alla riduzione dei costi di transazione altre risorse si possono liberare dalla riduzione dei costi di produzione. In questo ambito particolarmente importante è la riduzione dei costi energetici attraverso investimenti in tecnologie appropriate (prodotte cioè possibilmente in Italia) atte alla produzione di energia da fonti rinnovabili. In Europa questa strategia comincia a nostro avviso con il *World Economic Forum* del 2007, di Davos, in Svizzera, dove per la prima volta e in maniera esplicita la prestigiosa organizzazione internazionale (formata da grandi imprese, leader politici, accademici illustri e riconosciuti) ha lanciato la sfida della Green Economy (GE) come ‘visione’ intorno cui orientare la crescita e lo sviluppo. In quella occasione Angela Merkel aprendo il Forum individuò nelle fonti energetiche e nel cambiamento climatico “le due più grandi sfide dell’umanità”. Tale concezione dello sviluppo è stata poi declinata nel piano strategico di Europa 2020, in cui sono state definite misure di risposta alla crisi attraverso azioni rivolte alla crescita intelligente, alla sosteni-



bilità, alla inclusione sociale e che trovano una sintesi territoriale nella diffusione della *Smart specialisation* e del piano Clima-Energia 20-20-20. L'accelerazione green è evidente sia dal numero di direttive dedicate che dalle azioni messe in campo, valga per tutte la *Energy Roadmap 2050* voluta dalla la Commissione europea (CE, 2013) che si pone come obiettivo per il 2050 di ridurre le emissioni di gas a effetto serra dell'80-95% rispetto ai livelli del 1990.

Ridurre i costi di transazione e di produzione, sia di beni che di servizi (pubblici o privati che siano), implica l'abbassamento dei costi di produzione e dei relativi prezzi e permette l'allargamento della domanda a fasce di più basso reddito. Questa strategia è ben diversa da quella piuttosto miope orientata alla riduzione dei salari e degli stipendi di ingresso nel mercato del lavoro (tanto amata in Italia) che determina, questa sì, un decremento della domanda aggregata e l'innescarsi di meccanismi circolari e cumulativi di segno negativo. Appunto l'austerità.

In questo contesto serve una programmazione precisa che selezioni i progetti di investimento e superi la logica keynesiana dell'investimento pubblico. Occorre invece muoversi verso strategie di investimento pubblico-privato che abbiano alcune caratteristiche: siano in grado di captare risorse nel medio periodo, siano orientate a ridurre le importazioni, siano in grado di rispondere ai problemi ambientali globali di più lungo periodo posti dall'eccessivo innalzamento della CO<sub>2</sub> nell'atmosfera. Il paradigma della «*green economy*» (IRES, 2013; 2014), cioè la capacità di liberare risorse reali attraverso il risparmio energetico degli edifici, il riciclo, il più basso consumo energetico dei mezzi di trasporto, il recupero dei materiali, la rifunzionalizzazione dei prodotti, la valorizzazione del cibo e delle tradizioni locali, l'implementazione della biodiversità agricola, può rappresentare una nuova sfida per i territori ed è particolarmente promettente per l'Italia.

2. Il secondo punto del modello è inerente l'aumento della competitività. Il modello neoliberista punta verso l'apertura generalizzata (globale) del sistema di mercato e la riduzione della regolamentazione dell'attività economica quale base, piattaforma, entro cui far competere i soggetti economici. La globalizzazione del mercato in questa prospettiva è generatrice di competitività e riequilibrio tra paesi ricchi e paesi poveri. L'apertura dei sistemi territoriali innesca dinamiche di riequilibrio economico che fanno sì che i tassi di crescita del prodotto interno lordo siano del 17% in Mongolia (secondo posto nel 2013 nella graduatoria mondiale dopo il Qatar), del 15% in Turkmenistan (terzo posto), del 14% in Ghana (quarto posto), ecc.; mentre gli USA sono al centocinquantunesimo posto (su 193 Paesi) con poco più del 2%, l'Italia al centosettantunesimo con meno dell'1%, ecc.. I fatti che ci propongono i dati dichiarano che insieme alle tendenze di riequilibrio tra i Paesi ricchi e poveri crescono gli squilibri interni alle nazioni a dimostrazione che l'approccio neoliberista riarticola le gerarchie in-

ter-nazionali e implementa “l’effetto clessidra” intra-nazionale. Muove cioè verso l’obiettivo opposto che si intenderebbe perseguire: si indebolisce l’Occidente incrementandone i conflitti interni latenti (vedi le difficoltà nella U.E.) e si radicalizza lo scontro all’interno delle nazioni tra ricchi e poveri.

Tali dinamiche sono dettate dalla nuove libertà delle imprese, cominciate a ridosso della metà degli anni settanta, di localizzarsi in aree dove il costo dei fattori produttivi, in particolare del lavoro, è inferiore a quello di provenienza. Parallelamente ciò ha indotto la manodopera a muoversi verso sistemi territoriali dove più alta è la remunerazione degli *skills* posseduti. Questo doppio movimento fatto di *‘imprenditori e lavoratori erranti’* i cui fattori sono via via sempre meno remunerati, si porta dietro conseguenze in gran parte inattese: l’ulteriore perdita dell’industria e di gran parte dell’economia reale nelle aree centrali ovvero il loro declino produttivo, l’aumento della concorrenza e l’impoverimento di strati crescenti di lavoro e di imprenditorialità nei settori tradizionali (ma anche in alcune aree innovative), l’incremento dell’urbanizzazione e di squilibri territoriali, l’emergere di nuovi conflitti in un quadro di debolezza crescente del modello del Welfare State.

Per quanto concerne la competizione si passa da transazioni regolate a livello internazionale dalla produttività relativa a relazioni di scambio sempre più regolate dal confronto tra le produttività assolute delle attività e dei territori (Camagni, 2002; 2009). Si passa cioè da una competizione regolata dalla *teoria dei costi comparati* e definita dalla specializzazione crescente delle aree e dei territori a una competizione imposta dalla concorrenza “a 360 gradi”, in cui qualità e prezzo vengono continuamente rimessi in discussione da nuovi soggetti e da nuovi territori. Non è “la fine dei territori” (Badie, 1996) quanto piuttosto il loro calarsi in una economia senza confini, un mercato senza Stato, in reti globali senza un “dentro” e un “fuori”, in una giungla economica dinamica e accelerata, che premia di volta in volta i territori più coesi e innovativi o più frammentati e a basso costo del lavoro, entro un contesto che nega ogni certezza (Bauman, 1999), ogni forma di sedimentazione, di ricomposizione e, pertanto, di senso.

Se questo processo continua, occorrerà prendere coscienza che si è solo all’inizio di un periodo molto prolungato di crisi per la gran parte dell’Occidente e in particolare per quei sistemi intermedi, come l’Italia, che sono schiacciati dai più forti e coesi sistemi di innovazione e dai più aggressivi e deregolati sistemi di sfruttamento delle risorse umane e ambientali.

Certo le teorie dello sviluppo locale (distrettuale, dei sistemi locali produttivi, dei sistemi locali territoriali, ecc.) appaiono più congruenti, seppur insufficienti, con le produttività relative in quanto tendono a sviluppare un concetto di competitività basato sulla specializzazione territoriale, sull’ancoraggio e il radicamento di più lungo periodo, su pratiche tese a valorizzare il contesto delle appartenenze, a ricomporre quadri locali, a rimettere in moto i flussi in-

terni dei reticoli, riarticolare meccanismi distributivi delle risorse, rivitalizzare forze sopite, rivalutare e rimettere in circolazione le proprie matrici storiche, a cercare fissaggi alla continua mutazione dei flussi globali. Non è poco.

Tuttavia i sistemi territoriali locali per non divenire parte, anello intercambiabile e sostituibile delle catene internazionali del valore o nodo terminale di catene lunghe di sfruttamento (si pensi alla produzione a monte dei distretti orafi o di alcuni distretti tessili della moda) necessitano di una nuova ricomposizione dei mercati alla scala quasi-continentale (Ferlaino, Molinari, 2009), di cui l'Europa Unita è il modello certamente più avanzato. Necessitano cioè di più vasti e protetti 'mercati interni' quali spazi intermedi tra i tradizionali Stati-Mercato e la pretesa naïf del Mercato Globale. Questo permetterebbe la riproposizione, su scale e frontiere diverse, di nuove relazioni internazionali tra mercati ricardiani, che rilancerebbero forme di cooperazione e di competitività basate sulle produttività relative e interromperebbero la competitività odierna basata sulle produttività assolute.

La globalizzazione genera problemi nel modello sociale occidentale che richiedono, per essere superati, condizioni che vanno in direzione opposta al processo avutosi finora di apertura dei territori. Una nuova chiusura sistemica si rende cioè necessaria ma sarebbe semplicistico quanto "romantico" pensare a una chiusura della sostenibilità economica, sociale o dei cicli ambientali alla scala locale. Entro tale livello possono essere date solo parziali ricomposizioni delle identità e delle appartenenze ma le risposte macroeconomiche vanno cercate altrove.

Per interrompere il dispiegarsi del mercato neoliberale occorrono chiusure dei sistemi territoriali a una scala più vasta dei tradizionali Stati, con dei confini che possano ridare senso e significato alle produttività relative, sia settoriali che tecniche, e al complesso dei vantaggi comparati, ponendo fine, o quantomeno arginando, gli elementi più destabilizzanti dell'apertura globale. Tutto ciò significa ridefinire un nuovo progetto economico e istituzionale che contempli al proprio interno aree ricche insieme a aree tradizionalmente periferiche e marginali: è il caso dell'U.E. rispetto ai Paesi dell'Est europeo, ma lo stesso accade anche per il Nafta o per l'APEC o il MERCOSUR. Questi nuovi Stati-Mercato potranno far valere i vantaggi della produttività relativa e delle rispettive specializzazioni contro le pure ragioni del basso costo dei fattori e, al tempo stesso, potranno costituire nuovi modelli di crescita, di riequilibrio, di sviluppo istituzionale, culturale. La portata del modello competitivo è chiara: il "secolo americano" sembra finito e stanno nascendo altri centri di capitalismo regionali in competizione tra loro. I grandi stati e i relativi mercati quasi-continentali sono portatori di modelli differenziati ancora non pienamente strutturati: "Stati Uniti, Europa, Cina, e forse anche America Latina, ognuno sostiene la propria forma specifica di capitalismo. Gli Stati Uniti sono paladini del capitalismo neoliberale, l'Europa difende ciò che rimane dello stato sociale,

la Cina punta su un capitalismo dai ‘valori asiatici’(ovvero autoritari) mentre l’America Latina preferisce il capitalismo populista.” (Žižek, 2014, p.37). Il modello dell’Europa Unita ha in sé questa portata generale di rifondazione e rifuzionalizzazione dei processi globali e in questa prospettiva su di esso occorre interrogarsi. Manca alla lista l’Africa su cui occorre spendersi in nuove riflessioni e proposte. L’AISRe ha cominciato dedicando diversi seminari e una Conferenza, quella di Palermo, al Mediterraneo e ai suoi Paesi limitrofi africani ma gli eventi successivi ne hanno di fatto impedito la continuazione.

3. Il terzo punto del modello riguarda il problema del debito pubblico. La risposta è risaputa: per far rientrare il debito occorre una crescita del PIL superiore alla crescita del debito. Facile a dirsi e difficile a farsi dato che la crisi fiscale dello Stato si è avviluppata in una «trappola fiscale» da cui è difficile uscire (debito = più tasse = meno domanda aggregata = meno produzione = meno contribuzione = più debito), che ha riaperto la questione delle politiche monetarie (l’immissione di nuova liquidità) sebbene a livello europeo e non più nazionale. Si è stabilito che il quadro di riferimento fosse quello della sostenibilità economica e ciò ha condotto verso politiche di contenimento della spesa, privatizzazione dei servizi, “vendita” (o svendita) dei cosiddetti “gioielli di famiglia”, già da tempo cominciata (trasporti, etere, telecomunicazioni, ecc.).

Molte cose si possono fare che vadano in una direzione diversa: aumentare la produttività del pubblico impiego eliminando le sacche di inefficienza, ridurre i costi di gestione (energetici in primo luogo) e di transazione (informatizzandone le procedure), migliorarne la qualità e la formazione, selezionare in base a criteri meritocratici e non politici, trattare i reati dei “colletti bianchi” nello stesso modo dei reati di “cronaca nera” (furti e reati contro la persona), ecc.. Nonostante ciò gran parte del settore pubblico continuerebbe comunque a scontrarsi con la cosiddetta «sindrome di Baumol». Si pensi ad esempio alla sanità: per quanto si possano migliorarne le procedure e ridurre i costi essa necessiterà comunque di personale, in proporzione all’aumento della speranza di vita e dell’acutizzarsi delle malattie croniche nelle fasce degli ultra maturi. Un dato per tutti: negli ultimi 50 anni in Europa l’incidenza della spesa sanitaria sul prodotto interno lordo si è quasi triplicata, portandosi vicino alla soglia del 9% del PIL (il 7 % per l’Italia). Che fare allora?

Poche cose appaiono importanti e innovative.

- a. Necessariamente nei settori pubblici ci si dovrà concentrare sul «core» dei servizi delegando gran parte della gestione delle sue parti più periferiche a nuove risorse umane liberate dalla routine del lavoro e liberando nel contempo la partecipazione democratica dai suoi costi. Gran parte della *Social Innovation* dovrà orientarsi cioè verso l’utilizzo organizzato e fortemente programmato del volontariato delle fasce d’età mature e in riposo, quelli che potremmo chiamare gli inattivi-attivi, in salute, con una buona

qualità della vita. Gli ‘inattivi-attivi’ sono fasce ricche di esperienza e *savoir faire*, in grado di fornire servizi diffusi di medio alto rango, ovvero in quei settori e attività maggiormente soggetti al ‘morbo di Baumol’. Senza questa rivoluzione organizzativa e partecipativa, democratica il sistema del welfare collasserà nel giro di qualche decennio. Un dato per tutti: in Italia il rapporto tra soggetti in età lavorativa e individui over 65 si attestava nel 2010 poco sopra il 50%, mentre nel 2060 la previsione è che tale rapporto superi l’80%; di fatto vorrebbe dire che ogni lavoratore in media dovrebbe contribuire mensilmente al pagamento di quasi un’intera pensione” (Riva, 2015, p.3). Non si tratta quindi di allungare l’età lavorativa o di ridurne la spesa pensionistica (logica Fornero) quanto piuttosto di organizzarsi diversamente e valorizzare le risorse “a riposo” programmandone efficacemente i bisogni e liberandole dai circuiti di solitudine spesso innescati dalle forme attuali di inutilizzo e marginalizzazione della terza età.

- b. La libera valorizzazione degli “inattivi ancora attivi” in cambio di democrazia partecipata comunitaria è certamente un pilastro da programmare ma non è in grado di attivare risorse per nuovi investimenti. Per far questo occorre un ulteriore scambio: partecipazione democratica alle decisioni e nuovi servizi contro risorse investibili raccolte attraverso i nuovi strumenti di *crowdfunding* e raccolta collettiva, siano essi (in base alle esigenze dei differenti progetti) Peer-to-peer lending (o *crowdlending*) e quindi sostitutivi delle risorse bancarie, *Equity*, ovvero sostenuti da un numero più o meno vasto di investitori, Reward-based, attraverso forme di scambio tra investimento e servizi offerti.
- c. L’altro caposaldo resta l’efficientamento del ‘core’ dei servizi territoriali attraverso l’implementazione delle loro economie di scala.

Tra le tante questioni che si possono affrontare la tematica della riforma dello Stato e della sua riarticolazione territoriale riveste una particolare importanza per un’associazione di territorialisti. La questione dal punto di vista istituzionale si è già posta ed è stata in parte interessata da parziali risposte attraverso:

- i. la resa obbligatoria dell’intercomunalità per i piccoli comuni per mezzo del trasferimento delle funzioni comunali a una associazione o Unione di Comuni quale ente di secondo livello;

- ii. la riduzione delle funzioni provinciali con un focus su quelle di indirizzo territoriale e di coordinamento delle attività dei Comuni; la definizione delle Province come enti di secondo livello; la trasformazione delle Province metropolitane in Città Metropolitana mantenendo gli stessi confini territoriali;

- iii. l’acquisizione di un ruolo importante delle Città Metropolitane, cui vengono attribuite tutte le funzioni provinciali più quelle relativi alla pianificazione strategica, alla gestione coordinata dei servizi pubblici, la mobilità, la

viabilità e il coordinamento della pianificazione urbanistica, lo sviluppo economico e sociale, l'informatizzazione e digitalizzazione.

Alcune critiche sono doverose.

i. L'«associazionismo spontaneo» dei piccoli comuni è la determinazione di sole soglie demografiche per l'individuazione dei livelli ottimali dei servizi, senza un riferimento, almeno orientativo, ai bacini di auto-contenimento dei flussi relativi alla mobilità di prossimità (pendolarismo giornaliero rappresentato dai Sistemi Locali del Lavoro) è una grande debolezza presente nella riforma, che sembra non ri-conoscere le analisi svolte dall'ISTAT e i risultati scientifici sull'argomento. Non solo, la nuova normativa non ha riconosciuto nemmeno tutta la tradizione storica delle Comunità montane, già di fatto Unioni di comuni, e pertanto facilmente traghettabili entro la filosofia della legge Delrio qualora fosse stato previsto. Uno spreco istituzionale senza senso. Il risultato è una frammentazione associativa del tutto poco sistematica.

ii. Per quanto riguarda le province mi è d'obbligo qualche elogio e qualche disapprovazione. È indubbio che le proposte formulate sono in grado di risolvere alcuni dei problemi emersi a seguito della legge 142/90, in primo luogo quello delle Province «ciambella» (con la Città Metropolitana in mezzo) che ha impedito la realizzazione stessa delle successive riforme. Un altro importante questione è il *focus* sulle funzioni di pianificazione territoriale e di mobilità per l'area vasta. Infine il fatto che le Province vengano ricondotte a enti di secondo livello potrebbe eliminare, dopo decenni, il conflitto interistituzionale con le Regioni, attribuendo loro il ruolo più appropriato di enti di coordinamento dei servizi di area vasta. I confini non sono stati invece modificati e pertanto restano le discrasie tra le forme della governance e gli orientamenti della comunità locale in merito ai flussi di mobilità e alla costituzione delle aree vaste autocontenute.

iii. Vale anche per le Città metropolitane quanto detto per le Province sebbene l'assunzione di un bacino territoriale ampio appaia interessante, in quanto non ritaglia lo spazio edificato quanto il territorio di pertinenza, quello delle seconde case e del turismo locale, ma anche quello delle complementarità tra l'urbano, il rurale e gli spazi naturalistici montani (è il caso di Torino ad esempio, ma anche di Bologna o di Reggio Calabria).

iv. Sebbene in modo debole, data la presenza di piccole Città metropolitane, viene in parte risolto il legame tra lo Stato e la rete delle Città Metropolitane entro il modello di sviluppo policentrico dello spazio europeo. Un passo avanti e una possibile premessa per il *rescaling* territoriale anche delle Regioni, a partire dalla rete nazionale delle Città metropolitane individuate. Su questo fronte si apre una sfida per noi territorialisti che consiste nel rendere più coerente il rapporto tra Regioni e Città metropolitane oggi ancora incongruo.

In sintesi. Le spinte organizzative appaiono in generale diverse e talvolta anche contraddittorie, a partire dai modelli economico-territoriali che si possono prefigurare. I disegni organizzativi in gioco sono grossomodo tre.

1. Un primo disegno nasce dall'approccio reticolare. Se lo sviluppo economico dei territori dipende dalle grandi città innovative e terziarie, allora il policentrismo si esprime come un modello territoriale globale fondato sulla dialogia "reti lunghe/reti corte" che tenderà a indebolire e riarticolare i livelli di scala areali e le diverse funzioni e responsabilità a essi connessi. In questo caso il ruolo della rete delle Città metropolitane (con la Capitale nazionale al vertice) appare evidente e sia le Regioni che le "eventuali Province" dovrebbero essere ritagliate su questi "motori dello sviluppo". In questo quadro le Province appaiono superflue dato che l'autonomia e la rappresentanza dei territori è già garantita dalle Regioni.
2. Una seconda ipotesi nasce dalla spinta dei sistemi locali produttivi. Come è risaputo i distretti di PMI sono un agglomerato produttivo territorialmente definito che caratterizza (certo ha caratterizzato) il sistema-Italia. Se il modello di sviluppo economico dovrà poggiare ancora sui sistemi locali allora la loro legittimazione amministrativa è legittima e necessaria. È quello che è successo in Italia negli ultimi venti anni con la creazione di molte nuove Province che la legge Delrio mantiene seppur indebolendone il peso amministrativo: Biella (distretto tessile), Prato (tessile), il Verbano-Cusio-Ossola (rubinetteria, articoli per la casa), Lecco (metalmecanica e tessile), Rimini (turismo), Monza e Brianza (distretto dell'automazione e del mobile), di Fermo (calzature), di Barletta-Andria-Trani (calzature sportive), ecc.
3. Una terza ipotesi è quella del *rescaling*, che agisce sia a livello macro (con la cessione di gran parte della sovranità statale alla U.E., in primis quella della moneta e del commercio), che a livello micro-territoriale, oltre il livello comunale (con l'allargamento dello spazio della prossimità, della mobilità giornaliera per lavoro, studio o consumo). In questo caso potrebbe costituire una formazione coerente dell'organizzazione dello Stato italiano un ritaglio formato:
  - dai Comuni *versus* l'intercomunalità, cioè dalla forma associativa più idonea (unione e/o fusione) ai livelli ottimali dei servizi e orientata a circoscrivere i Sistemi locali del lavoro;
  - dal *rescaling* delle Province intorno ai sistemi socioeconomici e produttivi sub-regionali definiti spesso nei Piani Territoriali regionali o di Sviluppo regionale;
  - quello delle Regioni intorno ai territori storico-paesaggistici oramai delineatisi con l'insieme congruente massimale dei sub-sistemi socioeconomici e della rete delle Città metropolitane. In tal senso resta interessante il modello territoriale a suo tempo proposto dalla Fondazione Agnelli (Pacini, 1996) sia per il *rescaling* regionale che per i legami reti-

colari da implementare tra le città metropolitane (la cosiddetta ‘capitale reticolare’ con Roma come nodo apicale) sia anche la proposta europea (che trovo particolarmente suggestiva) della nomenclatura delle unità territoriali statistiche, ideata dall'Eurostat nel 1988, intorno alle unità amministrative locali di livello NTS1, le cinque macroregioni del Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud, Isole.

Su tutto questo sarebbe opportuno che si aprisse nell'AISRe una seria e costruttiva discussione.

## Bibliografia

- Badie B. (1996), *La fine dei territori*. Asterios: Trieste.
- Bauman Z. (1999), *La società dell'incertezza*. il Mulino: Bologna.
- Camagni R. (2002), On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading?. *Urban Studies*, 13: 121-152. Doi: 10.1080/0042098022000027022.
- Camagni R. (2009), Per un concetto di capital territoriale. In: Borri D, Ferlaino F. (a cura di), *Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni. Scienze regionali n.41*. F. Angeli: Milano. 66-90.
- Cappellin R. (2015), La ripresa economica e la politica industriale e regionale: dalla strategia ai progetti. Introduzione al dibattito e prime indicazioni operative. In questo volume.
- European Commission (2012), *Guide on Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3 Guide)*. <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3pguide>.
- European Commission (2013), *Roadmap 2050*. <http://www.roadmap2050.eu/>.
- Ferlaino F., Molinari P. (2009), *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*. Bologna: il Mulino.
- IRES (2013), *La Green Economy in Piemonte. Rapporto IRES 2013*. Regione Piemonte, Ires Piemonte: Torino.
- IRES (2014), Granda e Green. Cuneo: Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, *Quaderni della Fondazione*, n. 21.
- Riva M. (2015), Welfare e non profit. *Politiche Piemonte*, n. 32. <http://www.politichepiemonte.it/site/>.
- Sassen S. (2004), *Le città nell'economia globale*. il Mulino: Bologna.
- Žižek S. (2014), La solitudine del gendarme globale. *Internazionale*, 1081: 37-38.





# L'impresa come soggetto dello sviluppo economico

Marco Vitale<sup>1</sup>

È uscito recentemente un importante libro di Colin Crouch<sup>2</sup>, che affronta alcuni temi centrali, dal titolo *The Strange non death of neo-liberalism* (Crouch, 2011). La sua analisi si articola nei seguenti punti principali:

1. La crisi devastante delle economie occidentali del 2008-2009 avrebbe dovuto portare con sé il crollo della dottrina economica egemone, il neoliberalismo, come si è andata configurando a partire dagli anni '70. Tale dottrina si basa su tre idee di fondo: la libertà più assoluta dei mercati è il mezzo migliore per organizzare la società degli uomini ed aumentare il loro benessere; i mercati sono sempre preferibili agli Stati ed alla politica, i quali nel migliore dei casi sono inefficienti, nel peggiore mettono a repentaglio la libertà; tutto o quasi tutto può e deve essere organizzato come mercato.
2. Il crollo finanziario che ha coinvolto le maggiori banche del mondo ha messo in dubbio il fondamento di queste idee. I mercati finanziari erano la più libera e sofisticata forma di mercato della storia umana. La teoria economica del neoliberalismo aveva sostenuto che i mercati finanziari liberalizzati e deregolamentati avrebbe corretto da sé ogni squilibrio ed eccesso. Ma così non è stato. Le maggiori banche sull'orlo della bancarotta di sistema si sono rivolte ai governi, chiedendo loro di salvarle con somme di denaro ingentissime dei contribuenti, quei governi che, secondo i presupposti del neoliberalismo, non dovrebbero effettuare interventi sul mercato. Vi è proprio qui la più plateale e para-

---

<sup>1</sup> Studio Vitale-Novello-Zane & Co, Consulenza di Direzione, e-mail: marco.vitale@vitalenovello.it.

<sup>2</sup> Colin Crouch è professore emerito di Governance and Public Management presso la Business School dell'Università di Warwick nel Regno Unito. Dal 1995 al 2004 ha insegnato Sociologia presso l'Istituto Universitario Europeo di Firenze. Ha pubblicato libri e articoli di sociologia economica, sociologia europea comparata, relazioni industriali, politica contemporanea britannica ed europea. Per i tipi Laterza è autore di *Postdemocrazia* (2012).

- dossale contraddizione tra le basi teoriche del neoliberalismo ed i suoi esiti pratici.
3. Perché “i governi hanno accettato le richieste delle banche”? si chiede Crouch. Se la domanda vuol dire: perché i governi le hanno salvate? la risposta può essere abbastanza ovvia: per non far crollare il sistema. Ma io aggiungo un'altra domanda ancora più importante: perché i governi hanno accettato le richieste delle banche *senza condizioni*, in termini di *governance* e di responsabilità (se si esclude una montagna di chiacchiere inconcludenti e costosissime?). Qui la risposta diventa più difficile. E l'analisi di Crouch fornisce degli elementi per la risposta, ma insufficienti.
  4. La tesi centrale di Crouch, che è il cuore della sua analisi, è la seguente. Oggi bisogna spiegare “*non* i motivi per cui il neoliberalismo in crisi è destinato a morire, ma esattamente l'opposto: come mai esso stia riemergendo dal collasso finanziario, politicamente più forte che mai. La crisi finanziaria ha riguardato le banche e i loro comportamenti, ma la soluzione, in molti paesi, è stata individuata in un definitivo ridimensionamento del *welfare state* e della spesa pubblica. Il tema non riguarda un solo paese, perché il neoliberalismo è un fenomeno internazionale o meglio globale. Ci troviamo così oggi a dover prendere atto della *strana* morte mancata del neoliberalismo. Perché? L'analisi di Crouch cerca di rispondere a questa difficile domanda. Si tratta di un'analisi approfondita e convincente. Non cercherò di riassumerla, ma solo di sottolinearne i punti salienti. Per capire la resilienza del neoliberalismo è necessario rendersi conto che esso ha radici profonde ed è il frutto di un concorso di fattori e di energie importanti. Sono l'inflazione e la recessione degli anni '70, con la crisi del keynesismo, paradigma dominante nei precedenti 30 anni, che aprono le porte ad un forte rilancio del neoliberalismo che, nel frattempo, si era andato riorganizzando sul piano del pensiero, venendo a incrociarsi con la corrente monetarista di Milton Friedman, che trasformò l'Università di Chicago nel più potente centro mondiale di irradiazione delle idee neoliberaliste. Tra i sessantaquattro premi Nobel per l'economia conferiti negli ultimi quarant'anni, ben nove sono andati a studiosi neoliberalisti dell'Università di Chicago. E *Chicago boys* vengono chiamati gli economisti cileni che, coperti dalla mano di ferro e lorda di sangue del dittatore Pinochet, subentrato dopo il colpo di stato, orchestrato dai servizi segreti americani che, nel 1973, aveva rovesciato Salvatore Allende, instaurano il primo regime dichiaratamente neoliberalista. Ed è certo paradossale che un pensiero che sostiene un regime economico caratterizzato dalla massima assenza possibile dello Stato e dalla massima libertà, necessiti, per realizzarsi, dell'appoggio di uno dei più feroci dittatori degli ultimi

cinquant'anni. Ma, passo dopo passo, passando attraverso la Thatcher, Reagan, il FMI, la Banca Mondiale, l'OCSE, e da ultimo l'Unione Europea, tutti si allineano al modello neoliberista, caratterizzato da: deregulation finanziaria, graduale rovesciamento del tradizionale approccio americano della legislazione antitrust, graduale smantellamento dei diritti dei lavoratori ( l'OCSE fa propria questa impostazione nel 1994 con il *Jobs Study*), favore conclamato per le grandi dimensioni aziendali e per le grandi concentrazioni di ricchezza, fiscalità sostanzialmente regressiva, privilegio per il c.d. *consumer welfare* un concetto paternalistico e dirigista che sostituisce la nozione liberale di "*consumer choice*". È invero una marcia trionfale che disintegra ( in gran parte, comprandoli) uno dopo l'altro, tutti gli oppositori, dalla sinistra al sindacato, e che è costellata di paradossi e contraddizioni: "*Ci avevano detto che il mercato è sempre e solo questione di scelta individuale, ma il neoliberismo di Chicago ha ridefinito tale scelta in modo da farla coincidere spesso, de facto, con ciò che è più gradito alle grandi imprese*" (C. Crouch). Le commistioni tra potere economico e potere politico anziché diminuire aumentano. Tutto il processo di deregolamentazione finanziaria è frutto delle *lobbies* e di montagne di denaro speso dalle stesse per ottenere dal Congresso i provvedimenti desiderati. Sino a che, come scrive R. Reich, ex segretario di Stato di Clinton, le grandi imprese finiscono per dominare il governo americano. Nel 2010 il Fondo Monetario Internazionale ha dichiarato che nel precedente ciclo elettorale di quattro anni le aziende statunitensi - prime fra tutte quelle operanti nel segmento più rischioso del settore finanziario - avevano speso in attività politiche ben 4.2 miliardi di dollari. Un ex capo economista del FMI, Simon Johnson, ha affermato (2009) che "*il settore finanziario è ormai in grado di controllare il governo degli Stati Uniti con le stesse modalità con cui si pensa quando si parla di paesi in via di sviluppo*". (C. Crouch). Ma il neoliberismo non è solo una scuola di pensiero. È un poderoso movimento politico che coinvolge grandi interessi. La corsa alle grandi dimensioni aziendali, la fenomenale concentrazione di ricchezza, la deregolamentazione finanziaria e la conseguente moltiplicazione delle attività finanziarie, l'esplosione del debito privato agevolato da una precisa politica (keynesismo privato), porta alla creazione di larghi ceti fortemente beneficiati dal neoliberismo ed interessati al suo perdurare. Tra questi anche un gran numero, la maggioranza, degli economisti e degli intellettuali in genere. E questo spiega la grande debolezza del pensiero critico. La rottura del 2008-2009, con la quasi esplosione del sistema finanziario internazionale, ha, per un breve periodo, aperto la possibilità di un ripensamento critico per un aggiustamento del sistema. E ci furono spunti di ripensamento seri e anche

ortodossi come quello di certi altri esponenti della BRI. Ma tale possibilità si è subito richiusa.

L'analisi di Crouch conferma e arricchisce, dunque, quello che era già intuibile nell'estate del 2009. Essa ci fa capire la profondità e la forza delle radici del neoliberismo. E ci fa capire altresì le ragioni per cui, nonostante la gravità della crisi del 2008-2009, il neoliberismo sopravviva alla crisi ed anzi ne esca rafforzato: *“Come far fronte all'enorme azzardo morale creato dal fatto che i governi considerano l'irresponsabilità finanziaria un bene collettivo. Per rispondere a questa domanda dobbiamo innanzi tutto renderci conto che le élite politiche ed economiche faranno tutto ciò che è in loro potere per difendere il neoliberismo in generale e la sua specifica forma imperniata sulla finanza. Quelle élite hanno tratto enormi vantaggi dalle disparità di ricchezza e potere, create dal sistema dopo la fine dell'epoca socialdemocratica imperniata su imposte fortemente redistributive, sindacati forti e regolamentazioni pubbliche”*.

Dunque, secondo Crouch, continueremo a vivere in un mondo dominato dal pensiero neoliberista, da crescenti concentrazioni di ricchezze, dal predominio delle grandi imprese sui loro stessi governi, che assumeranno così natura di soggetti politici, senza averne peraltro la corrispondente responsabilità e controllo democratico (per quel che ancora vale).

Questa parte dell'analisi di Crouch è quella che si lega al nostro difficile lavoro sui valori d'impresa. Come noi, respinge la concezione, propria della Scuola di Chicago, dell'impresa come semplice fascio di contratti: *“Come ho fatto lungo tutto il libro, respingo l'idea che l'”impresa” sia un semplice paragrafo del dibattito sul “mercato”. In fatto di valore, l'impresa occupa un posto molto diverso dal mercato.... Dunque sia i mercati che gli Stati hanno un rapporto complessivo con i valori. Ma, come vedremo, questi sono importanti se vogliamo trovare una via d'uscita dal vicolo cieco creato dalla concezione dominante sui rapporti tra Stati, mercati e imprese. Perciò dobbiamo analizzare più da vicino il posto dei valori nella società”*.

E così Crouch giunge, sia pure in forma dubitativa, al concetto di impresa responsabile. Si veda il paragrafo: *“Dopo il keynesismo privatizzato, l'impresa responsabile?”* (Vitale, 2015). Ma proprio qui l'analisi di Crouch mostra un suo limite importante ed, al contempo, evidenzia il valore del filone di ricerca sull'impresa responsabile. Pur non accettando la visione della scuola di Chicago dell'impresa come complesso di contratti, Crouch finisce, si direbbe quasi con rassegnazione, per partire dalla concezione, sempre della Scuola di Chicago, dell'impresa come soggetto operante secondo l'esclusiva finalità della massimizzazione del profitto per gli azionisti. È questo il cuore della concezione distruttrice della scuola di Chicago, alla quale Crouch non sa opporre che una tenera speranza riposta nella favola della “corporate social responsibility”, della cui intrinseca debolezza, peraltro, si rende conto.

Anche su questo punto l'analisi di Crouch è convincente, ma incompleta. Bisogna portare avanti la ricerca nella direzione da lui indicata e che si in-

crocia con tanti passaggi delle nostre ricerche. Ho già detto che la sua intuizione del ruolo dell'impresa responsabile è importante ma denota una insufficiente comprensione dell'impresa, della sua storia, della sua natura e dei suoi valori. Sono gli studiosi dell'impresa che devono definitivamente scalzare la concezione dell'impresa della scuola di Chicago, della quale anche Crouch è sostanzialmente succube e cerca di liberarsi, ma non partendo dal centro della tematica dell'impresa, quanto piuttosto dal folklore marginale della *"corporate social responsibility"*. Il secondo punto è che Crouch non affronta una domanda centrale. Il fatto che il neoliberismo abbia stravinto e mantenga così facilmente le sue posizioni, nonostante la gravissima crisi da lui stesso originata, non è dovuto anche al fatto che si è trovato in un deserto di pensiero alternativo? E questo deserto continua anche se non sono mancate prese di coscienza critiche, sostanzialmente isolate, come quella di Richard Posner, giudice, giurista, economista, uno dei più illustri esponenti della scuola di Chicago, che ha sostenuto, insieme al suo grande amico e premio Nobel, Gary Becker, che il termine Scuola di Chicago andrebbe abolito perché la Scuola ha fallito su due temi centrali: la teoria dell'assoluta razionalità dei mercati e quella dell'assoluta misurabilità del rischio. Ma bisogna guardare avanti. E qui ci aiuta Adriano Olivetti, quando ammonisce: *"I tempi corrono, le cose si muovono, non possiamo fermarci a rimescolare le formule e le istituzioni del passato se non per quella parte di bene che in esse è contenuta e per cui ancora valgono... La luce della verità soleva dirmi mio padre, risplende soltanto negli atti, non nelle parole"*.

Ripartiamo da qui, da queste memorie, con la nostalgia certamente, ma anche e soprattutto con speranza, guardando avanti per cercare di insegnare ai giovani a impegnarsi per costruire un futuro economico e imprenditoriale più vicino alla concezione d'impresa di Adriano Olivetti che a quella dei signori Riva dell'Ilva, o delle grandi banche *"too big to fail"* che, ancora, dominano il governo ed il Parlamento americano e, per questo tramite, parte importante del mondo.

Alimentiamo, dunque, la speranza ma non la spensieratezza e con la consapevolezza che stiamo sempre correndo sull'orlo del baratro. Tra il 2007 e il 2014, nonostante tutti i blà blà che abbiamo sentito, il debito globale del mondo, lungi dal diminuire, come hanno cercato di farci credere, è aumentato da 142 mila miliardi a 199 mila miliardi di dollari, cioè siamo passati da un debito globale del 265% ad uno del 286% del PIL mondiale. E l'Italia è nella parte alta della classifica, occupando la dodicesima posizione. E molti dei parametri finanziari che ci hanno spaventati e preoccupati nel 2008 e 2009 sono sempre con noi, in parte peggiorati.

Un passaggio obbligato è che il ricupero di una economia produttiva passa necessariamente attraverso l'impresa, il soggetto della produzione e dello sviluppo economico. La grande recessione non ha solo messo a dura prova la gestione quotidiana e la sopravvivenza delle nostre imprese e molte, in numero

abnorme, le ha fatte scomparire (abbiamo perso il 25% della base produttiva manifatturiera). Ma ha posto sul tappeto, con forza, temi fondamentali sulla natura delle imprese, sui principi fondamentali che le reggono, sui rapporti impresa società. In questo grande processo di adattamento, di rivoluzione, di maturazione, i sostegni intellettuali ricevuti dalle imprese da quelli che dovrebbero essere centri di pensiero e di indirizzo, sono stati, per lo più, ingannevoli e distorti (penso alle grandi università, alla Confindustria, ai centri di ricerca, ai ministeri dell'economia, alle grandi banche). Se mettiamo in fila i messaggi inviati da questi centri alle imprese dal 2008 ad oggi, ne emerge una tale successione di indirizzi così erronei e distorti, da legittimare la domanda: come è possibile che l'ossatura delle nostre medie imprese sia sopravvissuta nonostante tutto? Forse perché hanno una tale sfiducia nei centri di comando che non hanno mai dato loro retta. La sfiducia come autodifesa. Ed oggi che riemergono spunti positivi effettivi, come diminuzione del prezzo del petrolio, rivalutazione del dollaro e di altre monete di mercati di sbocco delle nostre esportazioni, la resistenza da parte delle nostre imprese esportatrici è di conforto. Però un nucleo solido di medie imprese manifatturiere (c.d. quarto capitalismo) ed un, questa volta, probabile ricupero congiunturale di una più vasta platea delle stesse, non è sufficiente. Per due motivi. Perché la nostra industria manifatturiera, pur importante, rappresenta una quota modesta del PIL. Ma soprattutto perché non basta un ricupero di natura congiunturale. L'impresa italiana deve fare un salto di qualità sul piano intellettuale e comportamentale. Deve uscire da questo doloroso e lungo travaglio, migliore, più forte, più adatta ai nuovi tempi, più proiettata al futuro. E per questo deve crescere *qualitativamente* su vari fronti:

- L'impresa deve diventare più cosciente del suo ruolo fondamentale nel disegno di sviluppo del paese, più cosciente del suo ruolo e delle sue responsabilità pubbliche;
- L'impresa deve riprendere ad investire in modo importante sul futuro. Come ha detto Martin Feldstein: non c'è QE (Quantitative Easing) che tenga se non si investe;
- L'impresa deve migliorare moltissimo i suoi modelli di *governance* e organizzativi e liberarsi dal familismo;
- L'impresa deve far crescere al suo interno un più elevato rispetto per il lavoro in tutte le sue forme, per la conoscenza, per la partecipazione;
- L'impresa deve far proprie con più profondità e coerenza le nuove tecnologie digitali;
- I diritti/doveri di tutti, a partire da quelli dell'imprenditore devono essere ripensati e riorganizzati in schemi di potere/responsabilità molto più rispondenti alle sfide dei tempi, sfide che si sono molto alzate rispetto a quelle che erano prima dello scoppiare della crisi;

- La moralità e responsabilità di tutti i soggetti che operano nell'impresa deve collocarsi ad un livello molto più elevato, dalla proprietà all'imprenditore, ai manager, ai consulenti, ai dipendenti, ai sindacalisti. L'impresa non appartiene a nessuno di loro ma, in modi diversi, a tutti. È un bene collettivo che, come tale, va da tutti rispettato;
- L'impresa infine deve essere liberata dalla disgraziata cultura della finanziarizzazione, che è un modo di pensare e di giudicare solo e sempre basato sul ritorno a breve termine, in base a parametri contabili ottusi e ciechi. È questa la malattia più grave che ha pervaso non solo il mondo dell'impresa ma tutta la società. Ragionando e valutando secondo gli odierni schemi della finanziarizzazione, i milanesi non avrebbero mai scavato il Naviglio Grande, non avrebbero mai eretto il Duomo, non avrebbero mai costruito il Policlinico, non avrebbero né la Cattolica, né la Bocconi e neanche il Politecnico. Con gli schemi della finanziarizzazione dominanti oggi, le nostre città sarebbero un deserto. L'impresa e l'imprenditorialità sono visione, coraggio, sono il trovare le strade per fare di più con meno, sono trovare le risorse quando sembra che non ci siano. Per progetti giusti e utili, le risorse ci sono sempre, in qualche luogo. Basta andarle a cercare ed essere affidabili. L'affermazione che abbiamo sentito risuonare in tante occasioni negli ultimi anni: "non ci sono i soldi", è l'alibi degli impotenti. Pochi giorni fa, in occasione del premio Nonino, la filosofa Martha Nussbaum, che giudico uno dei più interessanti pensatori del nostro tempo, ha detto: *"Viviamo in un periodo che è una vera sfida per l'umanità come mai lo è stato in anni recenti, un periodo che mette alla prova i valori della comprensione umana, il reciproco rispetto, e la compassione"*. Ed ha elencato i valori più necessari per fronteggiare il difficile futuro. Questi valori, o "propositi" come lei li ha anche chiamati, sembrano a me molto indicati anche per l'impresa, se vogliamo che essa non si attesti su una mera attesa di ripresa congiunturale, ma contribuisca ad una vera e propria opera di ricostruzione, di se stessa e del paese:
  - Intelligenza prima di tutto
  - Coerenza di principi
  - Immaginazione
  - Lavoro di squadra
  - Speranza

Il compito al quale l'impresa è chiamata è, dunque, molto elevato. E da sola non ce la può fare. È indispensabile che si realizzino incroci di culture diverse, perché è solo da incroci di questo tipo, che può nascere un nuovo progetto di sviluppo economico e civile. Tra questi incroci è certo fondamentale la ricomposizione unitaria della concezione dello sviluppo economico nella quale



convergono le varie branche dell'economia, sia quelle della macroeconomia che quelle della microeconomia.

### **Bibliografia**

Crouch C. (2011), *The Strange non death of neo-liberalism*, Cambridge, UK: Polity Press; Edizione italiana (2014), *Il potere dei giganti. Perché la crisi non ha sconfitto il neoliberismo*, Bari: Laterza Editori.

Vitale M. (2015), *L'Impresa responsabile. Nelle antiche radici il suo futuro*. Bologna: ESD.

# Quali politiche per la ripresa economica?

*Fulvio Coltorti*<sup>1</sup>

Le riflessioni che seguono riguardano che cosa può essere utile fare per favorire una “vera” ripresa economica trainata dall’industria. Si tratta di un proposito ragionevole, dato che l’Italia è il secondo paese manifatturiero dell’Europa e vanta competenze produttive e posizioni di mercato molto importanti sia all’interno che all’estero.

Finora, sulle politiche v’è stata una grande confusione di idee e di possibili strumenti. Dobbiamo intanto muovere dalla situazione attuale che vede l’Italia ristagnante con un sistema che sembra essersi assestato su un equilibrio di forte sottoccupazione delle risorse di cui dispone. L’industria sta viaggiando (aprile 2015) con un quarto di capacità produttiva inutilizzata (stima grossolana basata sull’indice della produzione industriale pubblicato dalla Confindustria) e la forza lavoro conta 17 milioni di persone che potrebbero lavorare, ma si trovano disoccupate o inattive. In aggiunta, registriamo oltre un miliardo (*sic!*) di ore di cassa integrazione. Questo stato di fatto, è noto, proviene dalla depressione seguita alla grande crisi finanziaria provocata dal comportamento censurabile, tuttora impunito, delle grandi banche internazionali. Alcune di queste sono state “salvate” dagli Stati nazionali, in barba a tutte le enunciazioni di principio sulle regole del “mercato” poste persino alla base dei trattati della stessa UE; un mercato che nessuno ha mai capito come avrebbe dovuto essere e che, è evidente, non ha eliminato i frutti cattivi. Un mercato tutt’altro che perfetto (come molti hanno creduto condividendo le azioni delle lobby anglosassoni e comunitarie) e che dunque “deve” essere corretto. Lo sviluppo economico tornerà solo se si metteranno in campo politiche adeguate. Poiché siamo in pesante sottoccupazione, queste politiche debbono avere come obiettivo il pieno utilizzo delle risorse, in primo luogo della forza lavoro, cercando

---

<sup>1</sup> Direttore emerito e Consigliere economico dell’Area Studi Mediobanca, Milano, e-mail: f.coltorti@yahoo.it.

di eliminare i difetti inaccettabili della società moderna. Keynes li individuava ai suoi tempi proprio nell'incapacità di provvedere la piena occupazione e nella distribuzione arbitraria e iniqua di ricchezze e redditi (*Teoria Generale*, Cap. XXIV). Poiché credo nell'analisi keynesiana, trovo corretto puntare sugli investimenti i quali sono, è noto, il vero motore del progresso sociale: essi consentono di introdurre le innovazioni che di quel motore rappresentano il carburante.

Una politica nazionale che punti alla piena occupazione è possibile oggi? La risposta è no perché siamo vincolati da una politica comunitaria impostata su interessi che non sono i nostri e che prevede eccezioni (vedasi i citati salvataggi bancari) applicabili a favore dei nostri competitor e, ora e in prospettiva, a sfavore del nostro sistema bancario. Sull'argomento si dibatte molto e non mi dilungo, ma sottolineo che potremo uscire dall'*impasse* in cui siamo finiti solo se rimetteremo in discussione le regole comunitarie; a partire dal parametro (illegale per molti qualificati studiosi, il Prof. Giuseppe Guarino *in primis*), del pareggio di bilancio e delle componenti di entrata e uscita che vi concorrono.

Un altro principio da rimettere in discussione è lo statuto della Banca centrale europea (Bce) la cui azione va quanto meno ricondotta a quella delle altre maggiori banche centrali: il fine principale deve essere lo sviluppo economico e il progresso della società (ovvero dei cittadini "contribuenti" che la compongono) invece che una pura e semplice "stabilità" coniugata sugli interessi del paese prevalente. Occorre anche smettere di "difendere" la cosiddetta autonomia delle banche centrali, autonomia che viene usata non per il bene dei cittadini, ma per conservare le posizioni di privilegio di chi amministra per loro conto senza assoggettarsi al giudizio sui risultati.

Una politica nazionale per la piena occupazione deve avere come riferimento una domanda aggregata sostenuta da robusti investimenti. Non solo privati e non solo pubblici: servono entrambi, considerata la rilevanza dei due settori, pubblico e privato. Gli investimenti dipendono dalle attese degli imprenditori e dalla politica dello Stato. In Italia le attese degli imprenditori sono oggi negative perché il mercato interno non "tira"<sup>2</sup>, mentre lo Stato frena la spesa pubblica a causa soprattutto della necessità di rispettare i cosiddetti parametri per la stabilità dell'eurozona. Non è questione di finanziamento né di capacità di esportare: dal 2004 l'autofinanziamento delle principali imprese italiane supera abbondantemente la spesa per gli investimenti tecnici (del 65% nel 2013: di tanto essi potrebbero essere aumentati in presenza di mercati favorevoli; dati Area Studi Mediobanca). Non manca neppure la capacità di ven-

---

<sup>2</sup> Val la pena ricordare che le attese delle stesse grandi istituzioni internazionali sono oggi assai prudenti. Da ultimo, il Fondo Monetario Internazionale ha richiamato il rischio di un "*new mediocre growth environment*" da combattere assumendo provvedimenti adeguati (*action vs inaction*, con tanto di richiami a J.F. Kennedy e W. Churchill). Si vedono ora con favore interventi nelle infrastrutture ritenuti i più efficaci e tempestivi nei risultati (Lagarde, 2015).

dere all'estero poiché a fronte della dinamica insoddisfacente dei consumi nazionali le nostre imprese (massimamente le distrettuali e del Quarto capitalismo) hanno spinto con successo il fatturato estero realizzando avanzi record della bilancia commerciale. Servono a mio parere due integrazioni alla politica nazionale. La prima riguarda lo Stato e la seconda i privati.

Lo Stato deve in primo luogo attuare una riforma seria per disciplinare gli investimenti pubblici. Intendo per tale "disciplina" una valutazione credibile e "tecnica" della loro produttività: utopia? Un investimento pubblico deve produrre reddito (o stimolarne la produzione da parte dei cittadini). Si possono selezionare criteri per stabilire una scala di preferenze: l'assorbimento della disoccupazione, la promozione di attività destinate ad impiegare manodopera qualificata, il sostegno a correnti esportatrici che stimolino la produzione interna e il riequilibrio del reddito pro-capite tra le aree geografiche avanzate e quelle arretrate (es. il Mezzogiorno che continua ad essere una grande risorsa non sfruttata per la nostra ripresa economica). Un'idea di questo tipo fu applicata in Italia nel 1982 quando venne costituito il Fondo Investimenti e Occupazione (Fio) per il finanziamento degli investimenti delle amministrazioni pubbliche. La selezione dei progetti si basava sull'applicazione di una metodologia derivata dalla prassi della Banca Mondiale; questo ad opera di un Nucleo di valutazione avente funzioni di istruttoria tecnica "con specifico riguardo alla valutazione dei costi e dei benefici" (art. 4, legge n. 181-1982). Il Nucleo operava presso il Ministero del Bilancio e della programmazione economica (iniziativa del ministro Giorgio La Malfa). Si cercava di applicare la massima di Silvio Spaventa secondo il quale l'amministrazione e la politica (che esprime il Governo) vanno distinte e separate. Coerentemente, il Nucleo di valutazione era composto da tecnici indipendenti che vantavano specifiche competenze; tra loro, molti italiani richiamati dagli impieghi che avevano in organismi internazionali (es. Enzo Grilli).

È possibile fare in modo che un Ministro non conosca i nomi dei cittadini beneficiati dai suoi provvedimenti? Oppure, il che è lo stesso, che questi non pretendano, attraverso il lobbismo, provvedimenti a loro profittevoli? L'esperienza del Fio naufragò proprio a causa della "degenerazione amministrativa e politica e del malcostume" - sono parole dello stesso Spaventa richiamate da Ugo La Malfa nella sua *Intervista sul non governo* (Ronckey, 1977, p. 41).

Ho richiamato questi principi perché senza un ripensamento serio del potere discrezionale attribuito dalle leggi attuali all'amministrazione pubblica sarà difficile ottenere investimenti pubblici produttivi<sup>3</sup>. E persino opere pubbliche realizzate "a regola d'arte", un'esigenza che i fatti di questi giorni (crollo

---

<sup>3</sup> Ringrazio Giorgio La Malfa per le notizie e i suggerimenti emersi da una discussione con lui su questi temi. Sui problemi della valutazione degli investimenti pubblici si veda anche Ponti e Beria (2011). Sul pensiero di Silvio Spaventa, si veda Mantini (2015).

di piloni e disfacimento dell'intonaco di una scuola inaugurata pochi giorni prima) riportano alla ribalta. Le famose riforme che servono alla crescita del Paese sono queste e non quelle di stampo comunitario volte a squalificare il nostro mercato del lavoro promuovendovi attività a basso valore aggiunto giustificate da bassi salari<sup>4</sup>. A noi servono invece attività ad alto valore aggiunto e quindi impiego di personale qualificato remunerato con alti salari. La revisione delle leggi dovrebbe essere il primo problema da affrontare per un Governo che voglia davvero ottenere crescita trainata da investimenti ripuliti dalla crosta della corruzione.

Questi interventi pubblici dovrebbero anche avere un effetto sulle attese dei privati. Ed inoltre, la politica nazionale andrebbe corredata da una politica territoriale attraverso la quale i cittadini possano sostenere lo sviluppo della propria area (una sorta di *self government*).

\*\*\*

Un intervento “nazionale” di grande effetto potrebbe essere quello di destinare l'area milanese coperta dall'Expo 2015 ad una vera città della scienza nella quale i padiglioni espositivi venissero trasformati in sedi di ricerca, sia fondamentale che applicata. Serve per questo un forte raccordo tra il mondo accademico delle Università e il mondo imprenditoriale. Si potrebbero così attivare robusti motori di innovazione con risultati trasferibili alle nostre migliori imprese manifatturiere; quelle dei distretti e del Quarto capitalismo. Si tratta di imprese che già ora innovano continuamente, ma un supporto del tipo citato potrebbe dotarle di un'arma fondamentale per battere i concorrenti che stanno emergendo sempre più numerosi dai paesi in sviluppo, caratterizzati da bassi costi di produzione. Se la competizione mondiale sarà spostata sulla qualità – invece che sul prezzo – dei prodotti e sul loro maggior contenuto “prestazionale”, la città della scienza potrà ben rappresentare la base fondamentale per la produzione di alta gamma.

Circa la politica territoriale, richiamo la proposta da me fatta insieme con Lino Mastromarino (Coltorti, Mastromarino, 2014, pp. 24 e ss.); essa si basa sull'utilizzo di due strumenti: 1) un piano strategico di distretto (o di area) messo a punto da un Comitato o agenzia locale e 2) una o più imprese pivot che realizzino investimenti capaci di attivare filiere locali. Le imprese di media dimensione (pivot<sup>5</sup>) hanno prodotto un'evoluzione nuova delle aree distrettuali italiane, dotandole di competenze e capacità organizzative e finanzia-

---

<sup>4</sup> Alludo alla nuova legge sul lavoro. Quanto agli investimenti improduttivi ha avuto di recente una certa eco la “scoperta” delle molte opere incompiute tra cui la “città dello sport” a Roma Tor Vergata. Pensata una decina d'anni fa per un costo di 60 milioni, riportano le cronache, ha visto salire gli esborsi a 201 milioni già spesi più altri 400 da spendere senza che se ne possa prevedere una degna utilizzazione. Pare persino banale auspicare che gli investimenti pubblici vengano appaltati vietando modifiche in corso d'opera ed esigendo una data di consegna certa.

<sup>5</sup> Il termine è stato usato inizialmente da Mastromarino (2012).

rie. Esse sono le migliori espressioni del “Quarto capitalismo”, l’unico modello vincente di impresa manifatturiera di cui oggi dispone l’Italia<sup>6</sup>. I piani strategici dovrebbero comprendere azioni volte a migliorare o ricostituire competenze organizzative mentre il finanziamento dei conseguenti investimenti andrebbe pensato, oltre che attraverso un rapporto con il sistema bancario locale, con il ricorso a strumentazioni di tipo nuovo: contratti di rete, bond di distretto o di rete, forme di capitalizzazione attraverso l’emissione di azioni di tipo nuovo (es. azioni di sviluppo), iniziative volte a favorire *workers buyout*, ecc. Resto peraltro convinto che il principale alimento finanziario di questi nostri sistemi produttivi debba rimanere il credito bancario e questo per due motivi: a) la migliore conoscenza del cliente che una banca locale (o con qualificata presenza locale) può raggiungere, b) la necessità di fondi a breve scadenza per coprire il capitale circolante, principale impiego capitalistico di una piccola o media impresa. In tale contesto è necessario mantenere all’impresa una certa stabilità del finanziamento a breve, un concetto che per quanto apparentemente contraddittorio sta alla base dell’incentivo ad investire e a sviluppare gli affari in contesti locali specializzati.

Ultimo, ma non per importanza, le imprese minori e il Quarto capitalismo che le organizza in reti e filiere, vivono nei territori e si sviluppano solo se questi vengono salvaguardati. Sarebbe pertanto auspicabile che il risparmio prodotto localmente venisse investito localmente; in questo senso, le disposizioni annunciate sul credito popolare e la conseguente auspicata politica di nuove aggregazioni bancarie restringerebbero ulteriormente il numero degli istituti con vocazione locale. Non paiono perciò promettere nulla di buono.

## Bibliografia

- Coltorti F. (2014), Il “rinascimento” industriale e le PMI. Relazione presentata al Senato della Repubblica il 27 ottobre. [www.MBRES.it](http://www.MBRES.it).
- Coltorti F., Mastromarino L. (2014), Idee, esperienze e progetti per rafforzare o ricostituire la competitività dei territori, Osservatorio Nazionale dei Distretti. Roma: Unioncamere. [www.osservatoriodistretti.org](http://www.osservatoriodistretti.org)
- Lagarde C. (2015), Lift Growth Today, Tomorrow, Together. Atlantic Council, 9 april. [www.imf.org](http://www.imf.org).
- Mantini P. (2015), Silvio Spaventa e le riforme della giustizia amministrativa (relazione presso il Consiglio di stato, 6 marzo 2015).

---

<sup>6</sup> Per la definizione di *Quarto capitalismo* rimando al sito dell’Area Studi Mediobanca che lo ha studiato e individuato negli anni ‘90: Per i dati recenti sulla competitività di queste imprese, anche in rapporto ai concorrenti tedeschi, rimando alla relazione *Il “rinascimento” industriale e le PMI*, presentata al Senato della Repubblica (Coltorti, 2014).

Mastromarino L. (2012), *Italia, è tempo di ripartire*. Milano: Gruppo24Ore.

Ponti M., Beria P. (2011), Alcune note sulla valutazione dei progetti infrastrutturali in Italia. Milano: Politecnico di Milano, Traspol working paper.

Ronckey A. (a cura di) (1977), *La Malfa*. Intervista sul non-governo. Bari: Laterza.

## **II – IMPRESE**





# Investimenti, rischi e *governance* di impresa

Enzo Rullani<sup>1</sup>

La ripresa degli investimenti in Italia passa per la riattivazione delle iniziative di riposizionamento competitivo varate dalle imprese. Ma la transizione in corso, che ha creato un gap rilevante tra i vecchi assetti ereditati dal passato e i nuovi richiesti dalle esigenze di oggi, rende difficile ai nostri produttori adottare modelli di business che richiedono spesso investimenti e rischi eccedenti le capacità delle singole aziende. Per superare lo stallo attuale il rimedio non è quello di addossare rischi e investimenti alle banche o allo Stato, che non ne farebbero buon uso, ma è invece quello di mettere in moto meccanismi di condivisione dei mezzi finanziari da investire e dei rischi da assumere. Certo, per andare in questa direzione, l'impresa dovrà passare da un modello di *governance* mono-personale ad uno pluri-personale, capace di mettere in movimento una rete di intelligenze autonome, in una logica di agire collaborativo in cui ciascuno pone le sue capacità al servizio di un progetto comune, assumendosi la responsabilità e i rischi delle scelte fatte.

## 1. Perché gli investimenti sono al palo, e la transizione rallenta

Come è stato osservato<sup>2</sup>, per contrastare la caduta della domanda effettiva che ha segnato la zona euro negli ultimi anni, è necessario riattivare gli investimenti: delle famiglie e delle imprese.

Per quanto riguarda le imprese, ci sono diversi ostacoli che frenano la disponibilità ad investire.

---

<sup>1</sup> Venice International University, Tedis Center, Venezia, e-mail: enzo.rullani@gmail.com.

<sup>2</sup> L'incertezza induce famiglie e imprese a rimandare gli investimenti che non sono considerati urgenti, aggravando in questo modo la crisi keynesiana (di domanda effettiva) in cui l'area euro è disgraziatamente precipitata. Cfr. Baravelli *et al.*, 2014, p. 15.

Prima di tutto, è abbastanza diffuso un pregiudizio prudenziale, che suggerisce di aspettare che la crisi finisca, prima di esporsi con spese e modifiche di qualche entità: nel frattempo, potendo, si tagliano i costi e si riduce l'occupazione.

Il secondo ostacolo è di natura culturale: se non si ha in mente il senso della transizione in corso – che prepara un modo di vivere e lavorare diverso dal passato – diventa difficile per un imprenditore, anche “volenteroso”, immaginare quali possono e devono essere i cambiamenti sostenibili da apportare al proprio modello di business.

Ma la transizione, nonostante la forte presenza di imprese inerziali, va comunque avanti, superando questi due ostacoli. C'è, infatti, anche in Italia un gruppo non esiguo di imprenditori innovatori che ha identificato e sperimentato con successo percorsi di innovazione rispondenti alle esigenze del nuovo paradigma (il capitalismo globale della conoscenza in rete) (Rullani, 2010). Anche in questo caso, tuttavia, le imprese che si impegnano a sperimentare cose nuove fanno fatica a crescere e a propagare il loro modello alle altre, perché si trovano quasi sempre strette tra l'eccessiva crescita del fabbisogno finanziario ed il contemporaneo aumento del rischio di investimento. Due problemi che – nonostante la validità delle innovazioni introdotte – superano spesso la soglia della loro capacità.

È una soglia rimuovibile? Certo, ma a prezzo di accettare la prospettiva di condividere investimenti e rischi con altri soggetti. Il che comporta, necessariamente, una condivisione parallela della *governance* di impresa. Quante delle imprese mono-personali che, in Italia, abbiamo ereditato dal passato sono disposte a tollerare che “altri” (sia pure “altri” che sono stati scelti dall'imprenditore) mettano il naso negli affari e nelle scelte dell'impresa finanziata?

La risposta è: pochi, e magari non i migliori. Perché – si continua a pensare – gli innovatori abbastanza capaci e intraprendenti riusciranno a cavarsela da soli. In realtà, bisogna ormai considerare il fatto che la condivisione dei investimenti e rischi – nelle varie forme possibili – non va considerata un espediente per puntellare reciproche debolezze, ma un modo per mettere in cantiere programmi di innovazione più ambiziosi e più rapidi da realizzare. Una modalità di azione, dunque, che dovrebbe attirare in primo luogo gli innovatori più capaci e intraprendenti, che vogliono alzare l'asticella e aumentare la loro velocità di movimento. E che – a questo fine - accettano di “vincere insieme ad altri”.

Il problema, semmai, è di fornire, a chi è disposto ad esplorare questa possibilità, un quadro di contratti, di regole e di istituzioni adatto allo sviluppo di una *governance plurale* di impresa, organizzata attraverso tutta una serie di alternative che sono da considerare complementari, non alternative.

## 2. Tra fare e non fare

Il percorso di riposizionamento che le imprese italiane dovranno seguire nel prossimo futuro è reso visibile dalla cronaca di tutti i giorni: dagli esempi di successo, dalle ricerche fatte, dal dibattito in corso sta emergendo una rappresentazione condivisa abbastanza chiara delle cose da fare.

Si tratta, in sintesi, di passare da un sistema di vantaggi competitivi basati sulla *prossimità* (relazioni locali di tipo informale e inter-personale, sapere pratico generato dall'esperienza nel contesto locale) ad un altro sistema di vantaggi di tipo *glo-cale*, ossia integrato tra i due livelli dello spazio locale e dello spazio globale.

Le imprese si troveranno infatti a:

- *collegarsi funzionalmente ad una filiera globale*, in cui far valere la propria differenza specifica;
- *sfruttare i vantaggi della digitalizzazione*, codificando le conoscenze riproducibili e moltiplicandone l'uso;
- *sviluppare capacità creative*, sul terreno delle conoscenze generative (non codificabili), sia all'interno dell'organizzazione che in rapporto con una rete di cluster creativi esterni (a partire dal territorio di appartenenza).

Alcune delle nostre imprese hanno già fatto importanti passi in avanti in queste tre direzioni, raccogliendo in genere buoni risultati nel loro riposizionamento competitivo. Ma molte altre sono ancora poco consapevoli dei passi da fare, o non hanno i mezzi e le competenze per affrontare trasformazioni di questa portata.

Per un verso le aziende non sanno come finanziare investimenti che dovrebbero essere superiori a quelli compiuti nella loro storia passata proprio una fase storica in cui – anche per effetto della crisi - l'autofinanziamento è ridotto al minimo. E siccome anche il credito è legato all'aumento del capitale proprio e delle garanzie corrispondenti, un po' tutte le imprese innovatrici si stanno domandando se non sia il caso di pensare a nuove fonti di finanziamento, diverse da quelle utilizzare finora.

Non solo: si tratta anche di affrontare un contesto competitivo che è e resterà ad alto rischio per diverse e fondamentali ragioni.

Abbiamo già ricordato il peso che avrà in futuro l'*interdipendenza non governata* discendente dalla globalizzazione dei mercati.

Ma bisogna tenere presente anche un altro fondamentale fattore di rischio; il crescente peso degli *investimenti immateriali* (in conoscenza: ricerca, innovazione, marchi, competenze, relazioni ecc.) sul fabbisogno totale. Questi investimenti hanno un valore che non dipende dal costo di produzione o di riproduzione (come accade per i beni materiali), ma unicamente dalle prospettive (incerte) della valorizzazione futura di quanto oggi si sa o si sa fare.

Se le cose vanno bene, facendo salire la reputazione della conoscenza posseduta da un'impresa (in termini di aspettative di profitti futuri), il valore di quell'asset può arrivare fin da ora - e rapidamente - alle stelle, anche per effetto della speculazione. Ma basta che quella conoscenza sia superata da un'altra, oppure imitata, non apprezzata dagli *users*, non reputata importante per il futuro a cinque-dieci anni perché il suo valore precipiti a zero. Dunque, gli investimenti richiesti per riposizionare le imprese vanno considerati ad alto rischio proprio in ragione del loro contenuto cognitivo e volatile.

### 3. Nuova finanza cercasi, disperatamente

La crescita del rischio connesso agli investimenti in conoscenza (codificata e generativa) è diventato ormai un *fattore ostativo* di prima grandezza per fare importanti passi avanti nella transizione in corso. Soprattutto per l'Italia. Nel nostro paese, infatti, moltissime imprese di piccola e media dimensione si sono sviluppate in passato contando su un capitale di rischio abbastanza limitato (il conferimento personale o familiare iniziale, più i profitti re-investiti nel corso del tempo) e su un capitale di credito comunque limitato e oggi ristretto dal *credit crunch*. Pochi apporti di nuovi soci, poche ed eccezionali le quotazioni in Borsa (con alcuni "pentimenti" e uscite successive dal listino).

È una base finanziaria adatta a percorsi di crescita a basso rischio, che richiedono pochi investimenti addizionali anno per anno, finanziabili con il flusso di cassa corrente. Ma questo non è più vero, per quanto abbiamo detto, se si pensa alle decisioni che oggi vanno prese in vista del prossimo futuro.

C'è chi cerca di far fronte a questa nuova esigenza chiedendo alle banche di allargare i cordoni del credito che, per tutta una serie di vincoli, si sono ristretti. Ma un maggior ricorso al credito non è la risposta giusta da dare alla necessità di fare investimenti caratterizzati da rischi elevati. Nessuna banca è infatti realmente interessata a finanziare investimenti ad alto rischio in cui, se le cose vanno male, finirà per perdere tutto il capitale prestato, mentre, se vanno bene, si limiterà a guadagnare il tasso di interesse pattuito. Insomma, una banca che opera in questa cornice contrattuale sarà ovviamente riluttante a finanziare investimenti che, essendo legati ad innovazioni radicali, aumentano i suoi rischi oltre i limiti già raggiunti.

Dunque il finanziamento a credito rimane importante, ma non è la carta decisiva da giocare per alimentare la transizione attuale. La strada da seguire è un'altra: quella di fare in modo che il rischio non gravi soltanto sulle spalle dell'imprenditore-persona ma sia condiviso con una serie di partner, ciascuno dei quali contribuisce in qualche misura all'investimento da fare.

Chi saranno i potenziali partner da mobilitare per il co-investimento sul futuro?

Per le aziende più evolute sono già adesso proponibili non solo la quotazione in borsa, ma anche il ricorso a fondi di *private equity*; o, per le nuove iniziative, il sostegno di *venture capital* e *angel investors*. Ma per le piccole imprese che sono caratterizzate in modo determinante dalle capacità dell'imprenditore-persona, è difficile ricorrere a finanziatori "esterni", che non conoscono la persona in questione e le sue capacità. Non basterà certo un *business plan* ben fatto per porre rimedio a questa carenza del processo valutativo.

Gli unici finanziatori che sono invece in grado di valutare le capacità dell'impresa, con cognizione di causa, sono coloro con cui l'azienda è entrata in rapporto da tempo: i concorrenti, i fornitori, i clienti, i distributori, i consumatori finali, per restare nell'ambito della filiera. Ma, se guardiamo all'esperienza condivisa, anche i dipendenti, i manager, le banche dotate di sensori efficaci sul territorio, i cittadini del luogo in cui l'azienda è radicata.

Come fare per coinvolgere questi soggetti nel processo di co-investimento e di condivisione del rischio?

#### **4. I possibili percorsi: reti, nuovi soci, nuovi contratti di condivisione del rischio**

La prima forma utile per raggiungere questo scopo è la creazione di reti e alleanze stabili con altre imprese. È una via difficile da percorrere perché bisogna vincere l'individualismo diffuso degli imprenditori-persona, che diffidano di ogni idea che comporti la partecipazione – diretta o indiretta - di altri alla *governance* dell'impresa. Ma si tratta di pregiudizi e diffidenze rimuovibili, se pensa ai vantaggi che il "mettersi in rete" comporta in termini di divisione (tra più imprese) del fabbisogno necessario alla realizzazione di piani ambiziosi di riposizionamento competitivo.

Una seconda via per realizzare il co-investimento e condivisione del rischio è quella che passa per la partecipazione di altri soggetti al capitale proprio dell'impresa, partendo dai manager e dipendenti, per arrivare ai concorrenti, ai fornitori, ai clienti, alla banca ecc..

Una terza soluzione ancora è quella di stipulare contratti di tipo nuovo, costruiti per condividere il rischio dell'instabilità strutturale dei valori e dei risultati, nel mondo che ci attende per il prossimo futuro.

Contratti del genere potrebbero prevedere prezzi (e altre condizioni) variabili in funzione del risultato ottenuto *ex post*. Si tratta di sperimentarli nelle filiere (tra fornitori e clienti), nelle "nuove" relazioni industriali (tra impresa e lavoratori dipendenti), nei rapporti di consulenza e di servizio (tra l'*user* e il fornitore del servizio), nel contratto di finanziamento stipulato tra banca e impresa finanziata, nei patti che l'impresa stabilisce con le istituzioni del territorio in cui deve fare insediamenti o da cui domanda servizi. Tutte queste rela-

zioni potrebbero essere stipulate in base a contratti che prevedono un prezzo che varierà, nel tempo, in base ai risultati conseguiti in un progetto di interesse comune. Oppure potranno essere fissati in forma variabile le ore di lavoro, i tempi di consegna, il materiale da usare ecc., sempre in funzione dei risultati conseguiti.

In tutte e tre queste vie, si vede che la condivisione degli investimenti e dei rischi relativi a progetti di costruzione del futuro comune, comporta una conseguenza di fondo: il progressivo passaggio dall'*impresa mono-personale* (in cui decisioni, investimenti e rischi fanno capo ad un'unica persona) all'*impresa rete*, pluri-personale. Un'impresa che utilizza un'intelligenza collettiva, messa "in rete" da più soggetti che – a vario titolo – si organizzano per collaborare nelle decisioni da prendere, negli investimenti da fare, nei rischi da assumere.

Può sembrare una trasformazione ovvia – e non lo è – per le imprese maggiori, magari già da anni quotate in borsa. Anche in queste, la managerizzazione dell'impresa non è scontata. E, anche quando il fondatore e la sua famiglia si ritira nel ruolo di "semplice" azionista, lasciando campo libero ai manager, non è detto che questi abbiano idea di allargare la condivisione alla rete dei loro collaboratori e lavoratori dipendenti in genere.

Ma questa trasformazione che porta a qualche forma di impresa pluri-personale è soprattutto difficile per le piccole e medie imprese, che tuttavia sono spinte in questa direzione da due problemi di fondo:

- *portare avanti progetti ambiziosi* di riposizionamento competitivo, che richiedono risorse e competenze superiori a quelle disponibili per il singolo imprenditore, ma che sono comunque necessari per sopravvivere e affermarsi nella transizione;
- *preparare la successione imprenditoriale*, potendo contare su un'azienda a base pluri-personale, in grado di assorbire più facilmente il ricambio degli uomini al comando.

Anche in questo caso è importante che lo Stato e gli altri soggetti collettivi si impegnino a favorire il co-investimento e la condivisione del rischio, definendo una normativa e un sistema di contratti che possano rendere efficace la governance pluri-personale.

Reti, partecipazioni diffuse al capitale di rischio, contratti a prezzi variabili che oggi ci sembrano soluzioni eccentriche e molto sperimentali dovranno infatti diventare, un po' per volta, le forme più diffuse di governance del co-investimento nella transizione in corso.

È una prospettiva che – ci rendiamo conto - per adesso va oltre l'orizzonte del dibattito in corso sul che fare nell'immediato, totalmente assorbito dalle urgenze della crisi. Ma - spostando il punto di vista dalla crisi alla transizione - ci si accorge che proprio questo cambiamento della logica decisionale delle imprese va posto all'ordine del giorno, insieme al maggiore flusso di investimenti da fare e di rischi maggiori da assumere.

## **Bibliografia**

- Baravelli M., Bellandi M., Cappellin R., Ciciotti E., Marelli E. (2014), La ripresa economica e la politica industriale e regionale. Documento di sintesi dei contributi elaborati nel 2014. Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio”.
- Rullani E. (2010), *Modernità sostenibile. Idee, filiere e servizi per uscire dalla crisi*. Venezia: Marsilio Editore.





# Piattaforme territoriali per l'innovazione, fra città e distretti industriali

Marco Bellandi<sup>1</sup>

## 1. Introduzione

In un recente documento della Commissione EU su una *Industrial Renaissance* europea (CE, 2014)<sup>2</sup> si afferma che “l'Europa ha urgente bisogno di rafforzare la base per una crescita sostenibile post crisi e per la modernizzazione. A tal fine deve inviare chiari segnali quanto al suo impegno alla re-industrializzazione, alla modernizzazione della base industriale europea e alla promozione di un quadro competitivo per l'industria dell'UE.” Si riconosce la centralità dell'espansione e della modernizzazione dell'industria per l'uscita strutturale dalla crisi iniziata nel 2008<sup>3</sup>. È lo *Industrial Compact*, che sarebbe sintetizzato nel target (volenteroso) del 20% del GDP industriale della UE nel 2020.

Come è noto l'Italia è ancora uno dei paesi a maggiore tasso di presenza dell'industria in Europa. Ma la grande crisi ha avuto effetti particolarmente pesanti, segnando una diminuzione del GDP manifatturiero da una quota del totale italiano intorno al 18,5% nel 2007 al 16,5% nel 2012; nel Sud si passa dall'11,2% al 9,2% con riduzioni fortissime dell'occupazione e ancora più degli investimenti (SVIMEZ, 2014, p. 33-35). Questo è il risultato della grande crisi

---

<sup>1</sup> Università di Firenze, Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa, e-mail: marco.bellandi@unifi.it. Il presente intervento è tratto da uno scritto, con lo stesso titolo, incluso nel libro curato da Cappellin *et al.* (2014) *Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali* e da un intervento successivo su *Rassegna Sindacale* (Bellandi, 2014).

<sup>2</sup> Il tema è oggetto di dibattito da qualche tempo in alcuni circoli di economia e politica industriale. Idee analoghe sono discusse anche negli Stati Uniti.

<sup>3</sup> Malgrado che il GDP manifatturiero Unione Europea a 28 paesi conti per circa il 15%, il manifatturiero vale più dell'80% dell'export e delle spese private in ricerca e sviluppo del totale europeo.

e di fenomeni di trend (la crescita dei servizi), ma anche del declino della presenza occupazionale dei sistemi di grande impresa nel paese e delle difficoltà di adattamento alla concorrenza internazionale in vari sistemi distrettuali – che pure nel complesso salvaguardano importanti presidi industriali insieme alle medie imprese del quarto capitalismo con radici locali e proiezioni internazionali.

Si può pensare, per l'industria italiana di oggi, una prospettiva nel segno dell' *Industrial compact*? – magari poi arriverà anche il nuovo “rinascimento”, per ora ci accontenteremmo della “rinascita” intesa come radicamento di rinnovate e nuove capacità di fare industria e come recupero dell'occupazione di qualità (manifatturiera, artigiana, e dei servizi avanzati collegati) nei territori del paese; e non solo per la tenuta di centri sempre più isolati di eccellenza industriale e urbana ereditati dalla ricchezza di fattori locali del passato e sopravvissuti alla debolezza del “sistema Italia”.

## **2. Crisi e transizione: rischi e opportunità della varietà organizzativa e territoriale italiana**

Ricordiamo le tendenze attuali della divisione internazionale del lavoro – innovazione accelerata e pervasività della ricerca scientifica, sviluppo congiunto di funzioni manifatturiere e terziarie, scomposizione allargata di componenti dei cicli produttivi a scala globale, nuovi mercati –. Per questo la sfida della “rinascita” non è solo la risposta alla crisi; è anche una transizione che implica la diffusione di salti di qualità nelle logiche di innovazione e internazionalizzazione.

Un ruolo cruciale per la rinascita è giocato certamente da *sistemi locali di produzione fortemente dinamici*. Per esempio, sia nel periodo pre-crisi sia durante la crisi e nel periodo recente di grande incertezza, molti sistemi distrettuali italiani hanno mostrato, anche combinandosi col quarto capitalismo, segni di reazione che suggeriscono sentieri evolutivi vitali; pur in una situazione in cui molti distretti hanno invece conosciuto un declino profondo.

La varietà delle risposte nei territori italiani si allarga se si considerano i poli di industria *high tech* a guida di imprese multinazionali, i sistemi agro-alimentari e turistici localizzati in contesti rurali più o meno ai margini dello sviluppo distrettuale o metropolitano, e altri sistemi produttivi locali. Questa *ricchezza di soluzioni di organizzazione delle attività produttive locali*, effettiva e potenziale, potrebbe e dovrebbe essere giocata come una leva specifica di vantaggio competitivo italiano<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> In tale senso, si veda anche Coltorti (2014) e i contributi compresi nel volume curato da Bellandi e Caloffi (2014). Altri documenti leggono invece il tema proposto dalla Commissione UE e avanzano proposte senza ricordare tale specificità nazionale, p.es. Confindustria (2014).

Una terza leva di risposta positiva alla complessità delle tendenze, che andrebbe giocata in modo finalmente deciso e consapevole in Italia, è l'integrazione di sistemi locali dinamici e differenziati in territori più ampi, in filiere produttive internazionali, in reti sociali di pratica, in trasversalità settoriali e tecnologiche. Tale integrazione può essere guidata da un rinnovato ruolo che i *sistemi urbani maggiori* (le città metropolitane in primo luogo) possono giocare, grazie alla loro composizione sociale e alla concentrazione di infrastrutture di rete e della conoscenza, anche col supporto di *piattaforme di innovazione di scala metropolitana, regionale e nazionale*.

### 3. Una strategia industriale nazionale

Il documento della Commissione UE citato in apertura invocherebbe una “strategia industriale” a livello continentale e nei singoli paesi, che non può essere messa in pratica come una politica a sé stante, in quanto ha numerose interazioni ed effetti incrociati con molte altre aree di politiche.

L'implicazione, particolarmente impegnativa per un paese come l'Italia che sconta decenni di crisi istituzionale, è che occorre una strategia industriale nazionale multi-scala e multi-sistema in grado di promuovere investimenti pubblici e privati di coesione territoriale, di innovazione e di internazionalizzazione, coerenti alla ricchezza organizzativa e territoriale del paese, cioè alle leve tracciate nel paragrafo precedente.

Vediamo brevemente quelli che mi sembrano alcuni dei campi principali di una strategia nazionale di rinascita industriale, seguendo quella traccia.

3.1 *A livello locale*, in particolare nei *distretti industriali e nei sistemi di PMI* (anche entro tessuti metropolitani, come pure in quelli rurali), occorre certo attivare con urgenza una varietà di strumenti predisposti o che devono essere programmati dal governo per recuperare capacità professionali ed imprenditoriali messe ai margini dalla crisi<sup>5</sup>.

In secondo luogo, insieme alla riproduzione di fondamentali competenze professionali, occorre puntare a un nuovo allargamento di spazi per imprenditorialità orientata agli investimenti produttivi (invece che a rendite immobiliari o monopolistiche), alla diffusione e condivisione di conoscenze e attitudini che favoriscono strategie di salto di qualità nelle logiche di innovazione e internazionalizzazione, e a una nuova condivisione di sensi di appartenenza e spirito del luogo in direzioni che ricostruiscano fiducia nei progetti privati e nelle azioni collettive. Politiche dei distretti industriali e di altri sistemi locali produttivi dovrebbero comprendere per esempio:

---

<sup>5</sup> Si rinvia a quadri e proposte sintetizzati nel capitolo finale di questo volume.

- rapporti strutturati università/scuola-impresa per percorsi formativi/placement e sostegno all'imprenditoria giovanile innovativa e alle spin-off accademiche in ambiti di specializzazione collegati a nuclei di competenze presenti nel distretto;
- riproduzione, anche attraverso la ripresa degli investimenti in adeguati percorsi formativi e scuola (università)/lavoro, di fondamentali attitudini sociali locali per il lavoro competente, l'imprenditorialità, le relazioni su basi fiduciarie; e insieme pratiche di rete e orientamento verso la cultura delle reti imprenditoriali cognitivamente aperte, in particolare con rapporti con la ricerca universitaria e con medie imprese del quarto capitalismo;
- promozione e partecipazione alla costruzione di reti sociali e cognitive potenzialmente globali, collegate a competenze produttive e risorse anche simboliche del luogo, che ne facciano un punto di riferimento per il confronto di idee su temi professionali ma anche socio-culturali e di appartenenza; per ricostituire un'identità fatta di tradizione e di condivisione di esperienze e interessi, ma anche di variazione lungo filiere che si allontanano dalla tradizione;
- sostegno al radicamento di medie imprese e all'evoluzione della terza missione delle università verso progetti d'innovazione territoriali, nel segno della combinazione della creatività diffusa con input scientifico-sperimentali e tecnologici; e ancora supporto a diffusione di buone pratiche di finanziamento dell'innovazione, che dovrebbero permettere anche la selezione di nuove o rinnovate specializzazioni con progetti di investimento industriale anche in rete;
- integrazione entro infrastrutture di livello metropolitano; insieme a strutture e capacità di mobilità a livello internazionale e di comunicazione tramite strutture e servizi digitali, e ponti fra luoghi, in paesi pure lontani, anche con l'aiuto di agenti che per storia e/o formazione hanno "patrie" plurime.

3.2 Il ruolo delle città maggiori come sedi privilegiate dell'alta tecnologia e dell'alta cultura e come centri organizzativi di servizi avanzati e supporto infrastrutturale ai distretti del *made in Italy* va ripreso con forza. Nella seconda metà del novecento queste capacità si sono combinate, almeno parzialmente e in genere fuori di strategie nazionali consapevoli, con quelle di distretti industriali specializzati in varie parti di filiere connesse entro le industrie del *made in Italy*. Insieme al patrimonio paesaggistico e culturale dei borghi storici e della buona cucina, queste città hanno giocato da catalizzatori nel fissare, nell'immaginario collettivo globale, gli elementi di gusto, creatività e (a volte) buon vivere associati al *made in Italy*.

Oggi vi sono le basi per un ruolo più consapevole, come testimoniato anche dalla recente istituzione in Italia degli enti “città metropolitana” corrispondenti ai maggiori sistemi urbani. Questi sistemi hanno in genere natura policentrica, multi-settoriale, multi-culturale. La loro dinamica interna deve essere orientata da temi strategici con contenuti di concreta fattibilità, e animati da “idee motrici” ampie, come dice Enzo Rullani, su modi nuovi di intendere la vita e il lavoro contemporanei. Per esempio:

- territori intelligenti, mobilità sostenibile, domotica e riuso dell’edilizia storica;
- patrimonio culturale, paesaggio, arte e scienza, cultura del buon vivere, turismo;
- welfare locale e terzo settore, innovazione sociale;
- recupero di aree di crisi ambientale, diffusione di innovazione in investimenti verdi.

La fattibilità dei temi strategici e delle idee motrici può trovare un concreto campo di supporto entro piattaforme d’integrazione e varietà connessa di specializzazioni manifatturiere, dei servizi, ambientali, culturali, sanitari, civili (anche con forti presidi tecnologici), come grandi laboratori aperti di innovazione e nuova industria.

Perché il ruolo dei sistemi urbani maggiori abbia una vera dimensione regionale e nazionale occorre però che le piattaforme siano pensate in una prospettiva decisamente multi-territoriale: attingendo alla ricchezza di relazioni inter-industriali e sociali dei luoghi – per esempio col coinvolgimento di professionalità e servizi dei lavoratori della conoscenza in città “post-industriali” con le esperienze sociali e pratiche artigiane, agricole, manifatturiere radicate in città piccole, distretti, sistemi rurali. Manager di rete e agenti di comunicazione e connessione trans-locale e globale devono essere cercati e attivati per l’animazione di tali piattaforme.

Le politiche dei poli e delle reti d’innovazione, dei distretti tecnologici regionali e dei cluster tecnologici nazionali andrebbero riorientate in queste direzioni.

3.3 Infine la *varietà organizzativa* dell’industria italiana va messa a miglior frutto, superando il segno ideologico di vecchi dualismi: su nani industriali vs. grandi campioni, oppure su distretti vs. città metropolitana.

In particolare le imprese grandi e grandissime, manifatturiere e dei servizi e delle infrastrutture, italiane o estere, possono ostacolare la rinascita industriale con strategie di ricerca della rendita o predatorie; oppure possono essere attori fondamentali di collaborazione costruttiva, p.es. attraverso partnership con sistemi di PMI e università su grandi progetti d’innovazione e internazionalizzazione.

Il prevalere della seconda opzione richiederebbe, insieme a meccanismi di contrasto delle strategie opportuniste, anche prospettive di lungo periodo garantite dal capitale collettivo propriamente nazionale, cioè infrastrutture tecnologiche, culturali, civili di livello nazionale, che danno sicurezza a investimenti rilevanti.

#### 4. Conclusione

Elementi di una strategia di rinascita industriale si sono accumulati nel tempo, insieme a molto altro di meno positivo, e dovrebbero essere allineati a livello nazionale con interventi coerenti di ordine macro-economico e finanziario, per i quali si rimanda ad altri contributi di questo e-book.

Il passaggio a un'integrazione nazionale duratura e consapevole sembrerebbe ineludibile, salvo ritrovarsi in una decrescita sempre meno felice, non solo industriale ma anche sociale.

#### Bibliografia

- Bellandi M. (2014), "Relazioni fra territorio, industria e innovazione". *Rassegna Sindacale*, n. 17, maggio: p. 11.
- Bellandi M., Caloffi A. (a cura di) (2014), I nuovi distretti industriali. Rapporto di Artimino sullo sviluppo locale 2012-2013. Bologna: il Mulino.
- Cappellin R., Marelli E., Rullani E., Sterlacchini A. (a cura di) (2014), Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali. [www.aisre.it](http://www.aisre.it), *Scienze Regionali*, e-Book 2014.1.
- CE – Commissione europea (2014), Per una rinascita industriale europea COM (2014) 14/final. Bruxelles: Commissione Europea.
- Coltorti F. (a cura di) (2014), Osservatorio nazionale distretti italiani. Rapporto 2014. Roma: Unioncamere.
- Confindustria (2014), Per un'Europa della crescita. Le priorità di Confindustria. Roma: Confindustria, aprile.
- SVIMEZ (a cura di) (2014), Una "logica industriale" per la ripresa dello sviluppo del Sud e del Paese - Dibattito sul Rapporto SVIMEZ 2013 sull'economia del Mezzogiorno. Roma: Svimez, Quaderno SVIMEZ n. 40, p. 33-35.

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

*Marco R. Di Tommaso*<sup>1</sup>

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

Il progetto di politica economica, politica industriale e politica regionale proposto dal Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio”<sup>2</sup>, appare chiaro. In sintesi, quelli che seguono appaiono essere i condivisibili passaggi che caratterizzano la proposta progettuale.

Innanzitutto 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.

In questa prospettiva è importante concentrarsi sulle potenzialità del mercato interno 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; si pensa inoltre alla riqualificazione del patrimonio abitativo esistente, alla nuova edilizia

---

<sup>1</sup> Università di Ferrara - Dipartimento Economia e Management e Università Ca' Foscari Venezia - c.MET05 e Segretario generale SIEPI, e-mail: ditommaso@economia.unife.it.

<sup>2</sup> Gruppo di Discussione Crescita Investimenti e Territorio, [www.economia.uniroma2.it](http://www.economia.uniroma2.it).



residenziale, alle case popolari e agli alloggi universitari; si pensa poi a ospedali, ambulatori, laboratori, centri di ricerca specializzati e alle relative piattaforme telematiche capaci di mettere a sistema le singole realtà sanitarie; ci si riferisce quindi a scuole, università, laboratori e centri di ricerca, ma anche a musei, teatri, cinema, stadi, palestre, parchi, piazze e in generale al ripensamento degli spazi pubblici; si pensa infine alla produzione di energia e allo smaltimento dei rifiuti e quindi ai progetti di riqualificazione dell'aria, dell'acqua, del suolo.

L'idea di fondo è che la domanda di beni e servizi espressa dalle città vada sfruttata come strumento di rilancio economico perché capace di trainare il cambiamento strutturale dell'industria italiana e una progressiva trasformazione delle specializzazioni.

In questo quadro vengono selezionati alcuni settori strategici a cui diventa necessario rivolgersi in maniera prioritaria: (a) salute, (b) ambiente/energia, (c) cultura e tempo libero, (d) mobilità/logistica, (e) *housing*, (f) riqualificazione urbana, (g) *education*.

Si ipotizza poi che l'incontro tra domanda e offerta in questi settori strategici abbia bisogno di essere incoraggiato da mirate politiche pubbliche regionali. Si ritiene inoltre che il progetto debba essere parallelamente condiviso da un numero selezionato di soggetti privati che ne condividano la visione di fondo.

In generale si tratta di un disegno virtuoso perché se da un lato promuove crescita, occupazione e nuova impresa dall'altro favorisce un miglioramento sostanziale nelle condizioni di vita di milioni di cittadini che vivono nelle realtà urbane del nostro paese.

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

Leggendo i documenti prodotti dal Gruppo di Discussione, si apprezzano innanzitutto 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 offrano 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 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, può essere utile discutere alcune criticità legate in gran parte alla definizione delle modalità e degli strumenti dell'intervento di politica industriale (regionale) che viene proposto.

### 2.1. Una prima criticità: 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, alle intuizioni dello studioso impegnato e alla domanda degli interessi più capaci di organizzarsi e di fare lobbying. È 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.

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

È evidente che non si ricerca la scelta ottimale valida ovunque e indipendentemente dalle legittime scelte di politica. Al contrario appare necessario ancorare le scelte politiche definite strategiche ad un *framework* analitico rigoro-

<sup>3</sup> Sul tema obiettivi, target e strumenti di politica industriale nell'attuale contesto di crisi si rimanda in particolare al primo capitolo di Di Tommaso e Schweitzer (2013).

<sup>4</sup> Sul tema dell'individuazione dei settori strategici in alcune regioni italiane si rimanda a Tassinari *et al.* (2014).

so e trasparente che permetta di valutare la gerarchia delle priorità rendendo quindi esplicite le scelte politiche finali.

## 2.2. *Una seconda criticità: i fallimenti delle politiche*

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 invece 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.

È 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. È 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 non solo) 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 delle vite delle comunità urbane. È 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.

### *2.3. Una terza criticità: 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.

È 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, ecc.). 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.

### 3. 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 (Di Tommaso *et al.*, 2013).

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.

### Bibliografia

Di Tommaso M.R., Rubini L., Barbieri E. (2013), *Southern China: Industry, Development and Industrial Policy*. London: Routledge.

Di Tommaso M.R., Schweitzer S.O. (2013), *Industrial Policy in America: Breaking the Taboo*. Cheltenham: Edward Elgar Publishers.

Tassinari M., Di Tommaso M.R., Bonnini S., Marozzi M. (2014), La Terza Italia di fronte alla Crisi e alla crescita delle nuove potenze manifatturiere. Politiche industriali regionali e settori strategici. *Economia Marche, Journal of Applied Economics*, XXXIII, 2: 43-67.



# Politiche di rete per la competitività delle PMI: cosa imparare dall'esperienza lombarda

*Alberto Bramanti*<sup>1</sup>

I percorsi di crescita per vie esterne esercitano sulle imprese un'attrazione non disgiunta da timori, ritrosie e perplessità che ancora le frenano nell'attuarli. Far rete, mettersi insieme, cooperare competendo è peraltro una sfida ben presente nella storia e nelle strategie delle MPMI italiane e lombarde. Occorre però sempre distinguere lo strumento — l'aggregazione — dal fine ultimo — la competizione e lo sviluppo armonioso (e quindi sostenibile) e il suo radicamento nel mercato. L'aggregazione tra imprese diviene così il terreno elettivo per verificare le opportunità di sviluppo e di tenuta competitiva delle MPMI.

L'impresa minore non può semplicemente accontentarsi di “resistere”, deve piuttosto individuare percorsi di sviluppo sostenibili, in una prospettiva di medio-lungo periodo: un'internazionalizzazione più spinta pare la risposta più appropriata per chiunque competa su mercati globali (AIP, 2007; 2011).

## **1. Il contratto di rete quale strategia di *coopetition***

L'analisi dei contratti di rete<sup>2</sup> dal punto di vista delle dinamiche organizzative può inquadrarsi nel filone di analisi della *coopetition*. La *coopetition* può

---

<sup>1</sup> Università Bocconi, Dipartimento di Analisi delle Politiche e Management Pubblico, e-mail: alberto.bramanti@unibocconi.it.

<sup>2</sup> Il contratto di rete ha una evoluzione almeno decennale ma si precisa nell'attuale strutturazione con la legge 33/1999 “Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi”, successivamente modificata ed integrata, che riconosce l'aggregazione di più imprenditori che «perseguono lo scopo di accrescere, individualmente o collettivamente, la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato» (Unioncamere, 2012). Per una



essere letta come una strategia che fa deliberato uso di cooperazione e competizione per raggiungere un gioco a somma positiva e una migliore performance per i partner che vi partecipano. Mentre il paradigma competitivo si focalizza sul concetto di rivalità tra imprese — la sopravvivenza sul mercato richiede forza competitiva che, a sua volta, genera creazione di valore e vantaggio competitivo nei confronti dei propri avversari — il paradigma cooperativo, all'opposto, enfatizza l'alleanza strategica, la capacità dell'impresa di gestire relazioni stabili che offrono l'accesso ad altre risorse preziose e creano un vantaggio relazionale.

L'impresa ha però bisogno di entrambe le tipologie di vantaggi e questa potenziale dualità e contrapposizione deve essere risolta. Un'eccessiva sottolineatura degli aspetti cooperativi finisce infatti per non spiegare come il valore congiuntamente prodotto si traduca in effettivi benefici a livello della singola impresa, così come uno sbilanciamento sulla competizione costringerebbe a dedicare troppe energie a una guerra di trincea che logora, in particolare, la piccola impresa.

Si coopera per creare valore, ma si compete per ottenere una quota dei ritorni su tale valore creato e la formalizzazione della rete serve anche per avere un intermediario che stabilisca le regole del gioco.

Le reti tra le imprese che si vanno formando sono una testimonianza limpida della presenza e del ruolo di un capitale relazionale nell'origine stessa e nel positivo funzionamento delle aggregazioni di imprese.

Le reti non sono interessanti in quanto meri contatti ma piuttosto perché implicano, quasi per definizione, obbligazioni reciproche. E tanto più la reciprocità è generalizzata, tanto più è preziosa.

Lo snodo delle obbligazioni reciproche, dentro il contratto di rete, è certamente decisivo e l'aspetto forse più interessante è che la dimensione di *enforcement* non è data (solo) dal contratto e dalle (flessibili, in verità) protezioni legali che esso offre nei confronti di eventuali comportamenti devianti ma, piuttosto, dall'evidenza che le singole imprese hanno di leggere il proprio successo strettamente dipendente dal successo della rete e quindi di contribuire al successo della rete.

## 2. Costruire percorsi di crescita di tipo aggregativo

La *ratio legis* del contratto di rete è quella di promuovere l'innovazione e la competitività internazionale attraverso la stabile collaborazione tra imprese, mantenendone l'indipendenza giuridica e, in larga misura, anche quella economica. In base al contratto di rete si costituiscono dunque delle reti d'impresa

---

presentazione esaustiva dell'evoluzione dello strumento "contratto di rete" sia consentito rimandare a Bramanti (2012) e all'ampia bibliografia lì riportata.

che danno vita a collaborazioni tecnologiche e commerciali di varia natura e che, per il momento, accedono anche ad alcune agevolazioni amministrative e fiscali, che contribuiscono significativamente ad aumentare l'attrattività del contratto (UniCredit, 2011). Una conclusione interessante che vale la pena di sottolineare è che la rete nasce per valorizzare competenze e *know-how* e dunque unire punti di forza e non debolezze.

Una prima analisi esplorativa condotta confrontando un campione di imprese in rete con un "contro fattuale" di imprese non in rete (Bramanti, 2012) ha evidenziato che le imprese che stipulano un contratto di rete sono tra quelle che performano al di sopra della media dei propri competitor (controllando per omogeneità dimensionale, settoriale e territoriale). In particolare, le imprese in rete (139 PMI che hanno sottoscritto il contratto di rete):

- hanno sperimentato un ROE medio, nel quadriennio 2006-2010, significativamente superiore (di 2,5 punti percentuali) a quello registrato nel campione di controllo (le 1.415 PMI senza contratto di rete);
- hanno registrato una crescita annua degli utili su fatturato (sia pur debole) contro una decrescita delle imprese non in rete;
- hanno registrato una crescita annua del fatturato per addetto significativa contro una sostanziale costanza (intorno allo zero) delle imprese non in rete.

È stato inoltre mostrato, dalla medesima analisi, che la probabilità di stringere un contratto di rete aumenta al migliorare di alcune determinanti delle richiamate condizioni di performance.

Regione Lombardia ha recentemente cofinanziato due progetti di rete che hanno consentito, in un paio d'anni, il consolidarsi di 134 nuove reti di imprese per un totale di 586 imprese coinvolte con un investimento complessivo di 23,5 milioni di euro. Numeri che si vanno a sommare ai contratti di reti già operanti in regione al momento del lancio della politica (168 reti con 646 imprese al 3 novembre 2012).

I progetti sono stati oggetto di valutazione selettiva e quelli finanziati sono apparsi *ex-ante* più che validi e vi è comunque più di un motivo per ritenere che questi progetti di rete lascino un segno positivo nelle imprese che vi partecipano. Anche per quelle che non raggiungeranno tutti gli obiettivi, o che non proseguiranno nell'esperienza di rete oltre il progetto attivato, rimane comunque un'esperienza da cui in futuro potranno originarsi nuove e più solide alleanze (OECD-LEED, 2012).

L'idea che la specificità dei contratti di rete sia caratterizzante apre il campo all'utilizzo dello strumento aggregativo per innumerevoli declinazioni di una politica per le reti. Solo a titolo esemplificativo si possono distinguere 5 tipologie, tutte presenti anche in Regione Lombardia:

- a. reti *commerciali*, focalizzate alla costruzione di un *brand* comune, con ampliamento, ristrutturazione, riorganizzazione dei propri punti di vendita;
- b. reti nel comparto *agroalimentare* per le quali il concetto di filiera tende ad assumere una valenza strategica (certificazione di qualità dei prodotti; innovazione tecnologica di prodotto e di processo; attività di commercializzazione e penetrazione dei mercati);
- c. reti nelle *public utilities* — tra le prime nate e con un'ampia diffusione (intorno al 10% del totale dei contratti di rete) — rappresentano probabilmente un passaggio intermedio per la messa a punto di servizi integrati, verso forme più impegnative di fusioni societarie;
- d. reti *green* per la eco sostenibilità, con un potenziale di crescita decisamente ampio in futuro (integrazione di servizi; utilizzo di tecnologie IT per teleattività; supporto alle filiere per l'eco-innovazione);
- e. reti *non profit* per la fornitura di servizi sociali in campo socio-assistenziale e in campo formativo.

Ognuno di questi potenziali campi di applicazione risponde spesso a contesti di *policy* differenti che attingono a capitoli di risorse regionali differenziati. Una task force regionale dedicata alla promozione e consolidamento dello strumento del contratto di rete, potrebbe agevolare il consolidamento di competenze e apprendimento messi a punto sui primi bandi, offrendo un vantaggio in termini di know-how e divenendo una linea di intervento privilegiata per le nuove politiche regionali.

### 3. Quale finanza per i contratti di rete?

L'analisi dell'esperienza regionale lombarda segnala che una politica di rete può offrire risposte interessanti per la PMI. Se ogni anno si accompagnasse la nascita di 100-150 contratti di rete gli effetti moltiplicativi, sinergici e imitativi potrebbero riguardare e contagiare migliaia di PMI. Ma come?

Occorre passare da una *fase uno* – co-finanziamento diretto a fondo perso – a una *fase due* giocata sull'abbinamento dell'incentivo fiscale — già previsto a livello nazionale (eventualmente integrato a livello regionale) — con un pacchetto di servizi reali finalizzato a massimizzare le probabilità *ex-ante* di successo della rete.

Per variazioni successive si può ipotizzare anche una *fase tre*, che può tornare a co-finanziare anche l'investimento nel progetto di rete, purché tale finanziamento sia concepito e strutturato come un *fondo di rotazione*. Qui occorre però che la fiscalità marginale generata dal progetto di rete rimanga sul territorio in cui è stata prodotta e concorra al *re-payment* del fondo di rotazione dedicato allo sviluppo dei contratti di rete.

Ovviamente, occorre ragionare in un contesto di “federalismo fiscale”. Un percorso di avvicinamento possibile, e quanto mai interessante, sarebbe quello di provare a sperimentare il modello all’interno di un accordo di programma, definito e circoscritto anche per verificarne l’effettiva bontà. La Regione deve scommettere sul fatto che la rete generi benefici economici per le imprese che vi partecipano (incrementi di fatturato, utili, pagamenti di retribuzioni aggiuntive) misurabili e tassabili (ad aliquote ordinarie) trattenendo tale quota a livello regionale. Lo Stato non rinuncia alla fiscalità ordinaria (imposte dirette, indirette e contributi) sulle singole imprese, ma rinuncia alla “fiscalità di rete” — ecco il senso dell’accordo di programma — che alimenta il fondo di rotazione regionale che serve a finanziare nuovi progetti di rete.

Le singole imprese si vedrebbero caricate di una tassazione ordinaria standard, che nella parte generata dal programma di rete rimarrebbe sul territorio regionale per finanziare nuovi progetti. Aumenterebbe per questa via la consapevolezza delle imprese in rete di contribuire, con il proprio successo, al successo potenziale di altre MPMI regionali alimentando in questo modo un circuito virtuoso di produzione, occupazione e reddito d’impresa.

Una domanda diviene centrale a questo punto del ragionamento: è ragionevole ipotizzare che la fiscalità di rete consenta di ripagare il finanziamento ottenuto per l’attivazione del progetto? Dal punto di vista teorico la risposta è certamente positiva, purché il finanziamento sia dedicato a un progetto di rete solido, in grado di rendere le imprese che vi partecipano più innovative e competitive sui mercati. Dal punto di vista pratico viene a sostegno di questo ragionamento il prezioso lavoro di Brancati e Ciferri (2007). Lo studio utilizza il concetto di *pay back period* impiegato nell’analisi economico-finanziaria degli investimenti industriali. Con un certo grado di approssimazione — che conserva però il rigore delle stime proposte dallo studio — le spese dell’amministrazione pubblica sono i flussi di cassa in uscita per sostenere la politica oggetto di analisi (nel ragionamento qui condotto rappresentano il sostegno finanziario concesso ai contratti di reti), le entrate dell’amministrazione pubblica sono tutte le spese aggiuntive effettuate dall’impresa in termini di imposte, tasse e versamenti contributivi.

La prima conclusione di interesse è che i flussi fiscali sono di entità consistente rispetto alle agevolazioni, e il *pay back period* varia tra i 21 mesi (per un’agevolazione pari al 50% dell’investimento effettuato) a meno di 9 mesi per un’agevolazione più ridotta (intorno al 20% dell’investimento).

I dati della Tabella 1 riportano la stima in mesi per il recupero delle somme stanziata a beneficio delle imprese nelle quattro grandi regioni del Nord, a confronto con la media ponderata nazionale.

**Tabella 1 – Pay Back Period per il fisco**

Regione	Mesi di recupero con ipotesi di un'agevolazione pari (in %) a:		
	Agevolazione 50%	Agevolazione 35%	Agevolazione 20%
Piemonte	21,3	14,9	9,0
Lombardia	18,8	13,2	7,9
Veneto	22,3	15,6	9,3
Emilia Romagna	19,8	13,9	8,3
Media Italia	21,06	14,75	8,82

Fonte: Brancati, Ciferri, 2007: 139, Tab. 4

La conclusione è stimolante. Dove il tessuto produttivo è vitale, e gli incentivi vengono spesi “bene”, il ritorno in termini di risorse fiscali aggiuntive per la PA è significativo, tanto da rendere mediamente stretto il tempo di rientro (inferiore ai 2 anni anche nell'ipotesi di aliquota di sovvenzione massima) delle risorse impiegate: ecco dunque che il concetto di fondo di rotazione acquista la sua piena valenza. In una regione come la Lombardia un fondo di 50–75 milioni di euro potrebbe consentire di attivare almeno 250 contratti di rete ogni biennio, coinvolgendo un migliaio di imprese, se si firmasse un accordo di programma che lascia all'ente finanziatore regionale (ad esempio, Finlombarda) i ritorni fiscali di rete come precedentemente descritti.

#### 4. Brevi conclusioni

L'utilizzo di questo strumento, eventualmente orientato a specifici settori di investimento quali quelli più volte richiamati dal Gruppo di Discussione “Crescita Investimento e Territorio” (energia-ambiente; salute-servizi sociali; cultura-tempo libero; abitazione; filiere produttive urbane) avrebbe tre grandi vantaggi:

- non costerebbe per lo stato centrale che rinuncia a una quota di tassazione marginale (l'utile di rete) che non esisterebbe in assenza della politica e quindi, per definizione, non produrrebbe gettito;
- alimenterebbe un fondo rotativo con cui finanziare politiche regionali discrezionali, orientate alla crescita;
- contribuirebbe a rendere le PMI più competitive promuovendone l'innovazione, l'internazionalizzazione e il consolidamento occupazionale;
- rafforzerebbe, a misura del successo, un clima di fiducia in grado di spingere positivamente gli investimenti industriali (soprattutto quelli delle PMI), con beneficio per l'intero sistema.

Tutto ciò a patto di concepire e siglare un accordo di programma coi Ministeri competenti in grado di fare da cornice alla sperimentazione proposta.

## **Bibliografia**

- AIP – Associazione Italiana della Produzione (a cura di) (2007), *Modelli di crescita delle PMI. Ritorno alla competitività tra questione dimensionale, innovazione e internazionalizzazione*. Milano: Il Sole 24Ore.
- AIP – Associazione Italiana della Produzione (a cura di) (2011), *Reti d'impresa: profili giuridici, finanziamento e rating*. Milano: Il Sole 24Ore.
- Bramanti A. (2012), *Fare squadra per competere. L'esperienza delle reti d'impresa nel contesto italiano e lombardo*. Roma: Aracne Editrice.
- Brancati R., Ciferri D. (2007), “L'utilità delle politiche: valutazioni e riferimenti”.  
Brancati R. (a cura di), *L'offerta pubblica e la domanda dei privati. Rapporto MET 2006*. Roma: Donzelli Editore. 119-141.
- OECD–LEED (2012), “Boosting Local Entrepreneurship and Enterprise Creation in Lombardy Region. Final Report”. Milano - Trento: Regione Lombardia–Unioncamere Lombardia.
- UniCredit (2011), *Le aggregazioni di rete: modello vincente per la sostenibilità dello sviluppo*. Roma: Osservatorio UniCredit Piccole Imprese.



# Attrazione degli investimenti esteri e catene globali di fornitura: un'analisi empirica

Giampaolo Vitali<sup>1</sup>

## 1. Introduzione

Il ruolo delle imprese estere che possiedono stabilimenti produttivi in Italia è molto significativo, sia dal punto di vista quantitativo, che da quello qualitativo. Nel primo caso, le statistiche sugli investimenti diretti esteri indicano che nel 2011 quasi un milione di addetti erano occupati in aziende a capitale estero (Mariotti, Mutinelli, 2012) e che tale presenza ha subito gli effetti della crisi del 2008 in modo meno traumatico rispetto al resto dell'economia italiana (Vitali, 2012). Nel secondo caso, è noto che le imprese estere con attività produttiva in Italia hanno dimensioni più grandi rispetto alla media, maggiori possibilità di investire in innovazione<sup>2</sup>, produttività più elevata, nuove modalità di gestione del personale, e altre caratteristiche che favoriscono ricadute positive (*spillover*) nei territori in cui le imprese estere sono presenti.

Per contro, la maggiore libertà d'azione dell'impresa multinazionale, che subisce di meno delle imprese italiane le pressioni esterne di carattere politico, sindacale e sociale, si manifesta talvolta in rapide scelte di disinvestimento, che vengono amplificate nei media locali e che trovano giustificazione nelle modifiche della divisione internazionale del lavoro indotte dalla globalizzazione dei mercati. A questo proposito, occorre però tenere presente che, di solito (e con le dovute eccezioni), l'abbandono di un'attività italiana si lega spesso ad uno spostamento produttivo dall'area europea verso i paesi emergenti, più che ad uno spostamento interno ai paesi europei di antica industrializzazione.

---

<sup>1</sup> CNR, CERIS e GEI- Gruppo Economisti d'Impresa, Moncalieri TO, e-mail: giampaolo.vitali@ircres.cnr.it.

<sup>2</sup> Del resto, i settori in cui sono relativamente più presenti le multinazionali estere sono quelli a medio-alta tecnologia, come il farmaceutico, l'elettronica, la chimica, i mezzi di trasporto, senza dimenticare i servizi a elevato valore aggiunto, come quello dell'informatica, della telefonia mobile e della cosiddetta "internet economy".



Comunque, per massimizzare gli effetti dello sviluppo positivo generati dall'ingresso in Italia di nuove imprese estere e per minimizzare gli effetti negativi dei processi di deindustrializzazione causati dall'abbandono delle imprese estere già insediate, si è da tempo attivata a livello nazionale e di singola regione una politica per l'attrazione e il mantenimento del capitale estero in Italia, con l'ipotesi che il capitale estero manifesti un fabbisogno di fattori produttivi in parte diverso da quello dell'imprenditoria nazionale.

## **2. Il fabbisogno dei fattori produttivi delle imprese estere e le politiche di marketing territoriale**

Da almeno due decenni la politica industriale focalizzata sulle necessità specifiche del capitale estero è stata condotta, contemporaneamente, sia a livello nazionale che a livello regionale con la creazione di "agenzie di attrazione", aventi origini e ambiti di intervento molto diversi, e caratterizzate da sovrapposizione delle attività e da concorrenza istituzionale, sia a livello centrale (con la presenza di differenti istituzioni non coordinate tra loro), sia a livello regionale (con una gara tra le diverse regioni per offrire incentivi più elevati agli investitori esteri). I risultati di tale politica pubblica non sono stati valutati adeguatamente, soprattutto per la difficoltà di applicare un processo di valutazione controfattuale, basato sull'individuazione di un campione di controllo, con cui verificare le performance manifestate dalle imprese sussidiate.

Nonostante ciò, è possibile ipotizzare che l'erogazione non coordinata di contributi monetari regionali e nazionali sia risultata di scarsa efficienza e efficacia, con evidenti forme di concorrenza sleale tra le varie regioni, che offrivano contributi al "rialzo", di cui hanno sicuramente beneficiato alcuni investitori esteri, come le imprese che hanno abbandonato il territorio di insediamento alla fine dell'erogazione dei contributi pubblici.

Per tale motivo, ancora oggi si parla di creare una "nuova politica" per l'attrazione degli investimenti esteri (Mariotti, Piscitello, 2012), che aggiorna al nuovo contesto competitivo quanto veniva richiesto negli anni Novanta (Vitali, 1995) o negli anni Ottanta (R&P, 1986), e che trova qualche forma di risposta nelle proposte dei governi che si sono recentemente succeduti alla guida della politica economica italiana<sup>3</sup>. L'obiettivo di tale politica dovrebbe essere quello di localizzare l'impresa estera nel territorio che meglio risponde al suo "fabbisogno localizzativo", inteso come somma delle necessità di manodopera

---

<sup>3</sup> Tanto per ricordare le numerose riforme che sono state annunciate dal 2000 in poi, finalizzate a migliorare l'efficacia della politica nazionale di attrazione del capitale estero e a ridurne i costi di struttura, possiamo citare i termini più ricorrenti sui media, quali "Sviluppo Italia", "Invitalia", "Decreto sblocca Italia", "Programma destinazione Italia", "Contratto di localizzazione", "Programma operativo pluriennale di marketing territoriale per l'attrazione degli investimenti esteri", e così via.

qualificata, di fornitori, di infrastrutture, di centri di ricerca, di costi del lavoro, di costi ambientali e così via.

Poiché la politica per l'attrazione del capitale estero nei fatti appare ancora "incompiuta", rimane di notevole interesse aggiornare l'elenco dei punti di forza e di debolezza delle singole aree territoriali e individuare il "fabbisogno localizzativo" di cui necessitano più specificatamente le imprese estere operanti in Italia, alla luce però sia del nuovo contesto competitivo in cui operano le imprese successivamente alla crisi del 2008, sia della recente evoluzione delle nuove tecnologie<sup>4</sup>.

In questo ambito, sono ormai numerose le indagini che aggiornano l'analisi SWOT di marketing territoriale, e vengono di solito condotte a livello di distretto industriale, di città metropolitana o, eventualmente, di regione. Ciò perché il ruolo del territorio locale rimane una determinante nell'attrazione dei capitali produttivi, a causa delle notevoli differenze esistenti tra i vari contesti locali, e tale ruolo può essere utilizzato per proporre il giusto mix dei fattori produttivi più idonei alle singole necessità imprenditoriali. L'esistenza di una robusta catena di fornitura locale, oppure la presenza di diffuse infrastrutture logistiche, come porti, aeroporti, autostrade, interporti modali, oppure la vicinanza di università per condurre ricerca e per attingere al bacino dei laureati locali, o l'abbondanza di lavoro specializzato, sono solo alcuni esempi del menù che le offerte di "marketing territoriale" propongono per rispondere alle precise esigenze che ogni specifico business possiede. Da ciò emerge chiaramente come l'offerta di fattori produttivi proposta dalle grandi aree urbane (Torino Nord Ovest, 2013) alle imprese estere sia completamente differente da quella presente nei territori periferici (Vitali, 2010) o da quella relativa ai territori a diffusa imprenditoria del Centro-Italia. In quest'ultima area è in corso un'analisi che riguarda il ruolo del territorio nel trattenere le imprese multinazionali già presenti, e di cui si sintetizzano qui i primi risultati.

### 3. Alcuni risultati preliminari del progetto Movet-CNR

Il Movet è un consorzio di imprese, centri di ricerca e istituzioni pubbliche nato per favorire la crescita della filiera *automotive* in Toscana. I soci del consorzio sono Continental, Magna Closures, Pierburg, Schaeffler, Tecnalia, Yanmar, Mitsuba, Pont-Tech, Intecs, Passaponti, EDI progetti e le Università di Pisa, Firenze e Marconi. Movet e IRCrES-CNR hanno attivato un progetto di ricerca, a cui partecipano anche Marco Pierini (Università di Firenze) e Giuseppe Pozzana (Provincia di Pisa), che è finalizzato a proporre nuove politiche locali per il rafforzamento della filiera *automotive* e delle catene di fornitura locali.

---

<sup>4</sup> Tale evoluzione si sintetizza nel nuovo paradigma tecnologico offerto da "Industria 4.0" e "internet of things".

Come si nota dai soci di Movet e dalle caratteristiche delle filiera *automotive* toscana, il ruolo delle imprese multinazionali è notevole e pertanto alcuni dei risultati raggiunti dal processo possono essere utilizzati per interpretare il rapporto tra impresa multinazionale e contesto locale, in aree caratterizzate da economia diffusa (come sono quelle di Pisa, Firenze, Lucca e Siena), da opportunità tecnologiche offerte dalle università di Pisa e di Firenze, da scarse dotazioni industriali al di fuori dei noti distretti industriali (Prato, Carrara, Santa Croce, ecc.). L'analisi consente quindi di definire una politica finalizzata sia al trattenimento sul territorio delle imprese a capitale estero, che come già sottolineato sono le più rapide ad abbandonare l'insediamento industriale qualora emergano migliori opportunità di investimento altrove, sia al loro irrobustimento/ampliamento con nuovi investimenti produttivi.

Il progetto ha raccolto e elaborato dati pubblici relativi a fatturato, occupazione e bilanci contabili delle imprese appartenenti alla filiera *automotive* toscana, nonché informazioni qualitative tratte dalla stampa locale e da interviste a imprese e testimoni privilegiati del fenomeno. La parte dei risultati che qui si propongono in sintesi è quella relativa alla comprensione del "fabbisogno localizzativo" che le multinazionali richiedono al territorio in cui operano, soprattutto nei termini del capitale immateriale (fabbisogno tecnologico e organizzativo) e del capitale umano (fabbisogno formativo). Le problematiche relative al capitale fisso (ampliamento dei capannoni, per esempio) o al capitale finanziario (ruolo delle banche locali), per quanto importanti, vengono qui considerate come complementari, e quasi ancillari, rispetto invece alla notevole rilevanza strategica che gli scenari futuribili di "Industria 4.0" e di *Internet of things* attribuiscono al capitale tecnologico (opportunità di ricerca & sviluppo), a quello organizzativo (opportunità di fornitori specializzati) e a quello umano (opportunità di lavoratori qualificati).

I dati della filiera toscana dell'*automotive*<sup>5</sup> sono significativi, circa 150 imprese con 10.000 addetti e quasi tre miliardi di euro di fatturato 2013, e all'interno di tale ambito il ruolo delle multinazionali è preminente (in primis, il peso di Piaggio a Pontedera). Per tale motivo, tra le imprese intervistate vi sono molte multinazionali estere, come Magna Closures (600 addetti), Continental (980), Pierburg (300), GKN (400), Knorr-Bremse (110), Mitsuba (60), Yanmar (20).

L'analisi condotta sulle informazioni qualitative ottenute dalle interviste conferma che il fabbisogno localizzativo deriva direttamente dal tipo di business intrapreso, sulla base della seguente tassonomia semplificata:

---

<sup>5</sup> L'ambito industriale di riferimento qui utilizzato per definire la filiera *automotive* è piuttosto ampio, in quanto l'accezione di filiera a cui si fa riferimento riguarda l'insieme delle imprese che producono componenti per auto, quelle che producono moto (e componenti), quelle che producono caravan (e componenti), ma anche tutti i fornitori di tali imprese per semilavorati o processi specialistici (essenzialmente, imprese della meccanica, plastica, elettronica e informatica).

- le multinazionali con un'attività di ricerca e sviluppo che si affianca all'attività produttiva vera e propria sono caratterizzate, in positivo, dal fatto che sviluppano un nuovo prodotto per tutte le altre società mondiali del gruppo, che viene pertanto messo in produzione nel sito toscano e nei siti degli altri continenti della multinazionale; questi ultimi fanno riferimento al sito toscano per ogni problematica relativa alla tecnologia produttiva e alle necessità di modifiche e *upgrade*; l'attività produttiva del sito toscano viene generalmente esportata in tutto il mercato UE, mostrando quindi una specializzazione degli impianti che è per prodotto (un sito serve tutta l'UE) e non per paese di sbocco (ogni sito serve il paese in cui è localizzato)<sup>6</sup>.
- le multinazionali che possiedono soltanto l'attività produttiva, senza alcuna funzione di sviluppo o progettazione avanzata, rappresentano invece una piattaforma manifatturiera dedicata a servire il mercato italiano, e le altre società del gruppo, sulla base però di tecnologie sviluppate altrove e su cui il sito toscano non può intervenire; si tratta di una capacità produttiva locale che viene messa a disposizione della holding capogruppo, che decide quantità e tempi di produzione (e che ha maggiori probabilità di essere delocalizzata rispetto al caso precedente<sup>7</sup>).
- le multinazionali che hanno la semplice funzione di offrire servizio/assistenza ai clienti italiani del proprio gruppo non svolgono attività produttiva (al limite, assemblano delle parti premontate che arrivano dalle altre imprese del gruppo), ma attività di commercializzazione e di fornitura dei servizi pre-vendita e post-vendita; soprattutto questi ultimi sono importanti e riguardano spesso l'assistenza tecnica, la manutenzione e la riparazione dei prodotti venduti da tutte le imprese del gruppo, attività che vengono svolte nel sito toscano o direttamente presso il cliente finale.

Sulla base delle caratteristiche produttive di ogni tipologia d'impresa, la ricerca ha individuato il contributo che il territorio fornisce al vantaggio competitivo dell'impresa estera. Per esempio, nel caso della multinazionale con il centro di ricerca e sviluppo emerge chiaramente il vantaggio attribuito al basso costo degli ingegneri locali (e dei laureati in discipline scientifiche), la cui formazione viene giudicata molto buona, e che rappresenta un vero e proprio punto di forza della filiale toscana rispetto alle altre filiali europee. Del resto, dai dati di comparazione del costo del lavoro degli ingegneri nell'Europa occidentale si può stimare che gli ingegneri tedeschi costino quasi il doppio rispetto a quelli italiani, se misurati nella coorte con almeno 10 anni di anzianità pro-

---

<sup>6</sup> È una divisione del lavoro che è ormai tipica di molti altri settori manifatturieri, come la farmaceutica e la chimica, per esempio.

<sup>7</sup> Come avvenuto nei casi della chiusura della TRW di Livorno e della Eaton di Massa.

fessionale<sup>8</sup>. Per un'impresa che ha qualche centinaio d'ingegneri nel reparto ricerca e sviluppo, aventi comunque buona produttività e professionalità, il vantaggio relativo rispetto alle altre imprese europee del gruppo è notevole, e le garantisce una certa reputazione e visibilità nei confronti della holding capogruppo e quindi una maggiore probabilità di mantenere o incrementare il sito toscano. A complemento di ciò, anche la presenza delle due università di Pisa e di Firenze, e degli altri centri di ricerca pubblici toscani, viene giudicata come un rafforzamento del vantaggio competitivo aziendale determinato dalle caratteristiche positive del territorio.

Nel caso delle multinazionali meramente produttive, senza centro di ricerca, il territorio viene giudicato positivamente nella misura in cui è ricco di "cultura del lavoro" e di manodopera che si impegna con passione nello svolgimento delle mansioni attribuite. Si tratta, in fondo, del vantaggio competitivo tipico delle aree un po' periferiche, quelle relativamente lontane dalle grandi metropoli, in cui il valore del lavoro manuale in fabbrica è ancora diffuso nella società locale (Vitali, 2010). In questi casi, la *governance* aziendale si avvicina al paternalismo e il turnover interno è molto basso, con un notevole accumulo delle competenze specifiche e del trasferimento delle conoscenze di tipo tacito (grazie alla formazione *on-site*, per semplice affiancamento tra gli operatori). In questo tipo di imprese una parte del vantaggio competitivo deriva dall'uso di impianti di processo molto efficienti, tipici della produzione italiana di macchinari industriali, che quindi non possono essere attribuiti alle caratteristiche del territorio locale quanto invece a quello dell'intera industria nazionale.

Infine, nel terzo tipo di imprese estere presenti, quelle che svolgono servizi commerciali e di assistenza, viene richiesto al territorio di fornire personale qualificato, ma soprattutto personale con un elevato grado di mobilità geografica, dovendo molte volte fornire assistenza presso i siti produttivi dei clienti finali sparsi in tutta Italia. La vicinanza di infrastrutture di collegamento (porti, aeroporti e autostrade), come la collocazione centrale della Toscana nella penisola nazionale, diventa così una significativa componente del vantaggio competitivo aziendale attribuito al territorio.

Un altro elemento importante che è stato preso in considerazione riguarda il *trade-off* esistente tra il legame dell'impresa estera con la catena di fornitura locale e il legame creato nelle catene di fornitura mondiali (*global value chain*)<sup>9</sup>. Dal lato delle vendite, le multinazionali esaminate sono quasi tutte coinvolte nel destinare la produzione del sito toscano alle *global value chain*, e quindi verso le altre società mondiali/europee del gruppo o verso i grandi clien-

---

<sup>8</sup> È interessante notare come il vantaggio nel costo del lavoro degli ingegneri e dei laureati in discipline scientifiche non si rifletta in un vantaggio simile anche per la manodopera operaia. Ciò potrebbe essere causato dalla minore richiesta di professioni ingegneristiche da parte delle imprese italiane (e quindi nel rapporto tra scarsa domanda di lavoro da parte delle imprese e buona offerta di neolaureati il prezzo del fattore tende al ribasso) e dal maggiore appiattimento dei salari - tra le figure operaie e i quadri aziendali - che i contratti nazionali italiani inducono rispetto alla contrattazione tedesca.

<sup>9</sup> Si veda Zanetti (2014).

ti mondiali/europei dell'*automotive*<sup>10</sup>. Il problema affrontato dal progetto Movet-CNR è stato soprattutto quello relativo al lato degli acquisti: le imprese estere sono più legate a grandi fornitori internazionali di materie prime, componenti e semilavorati, piuttosto che a quelli locali. In media, il peso degli acquisti regionali sugli acquisti totale di semilavorati e componenti è veramente basso, addirittura inferiore all'uno per cento, e denota la mancanza di una solida catena di fornitura locale. Unica eccezione è il comparto dei caravan, che nell'area di Siena e Poggibonsi ha costruito una fitta rete di artigiani specializzati in arredamento d'interni. Nel caso *automotive* puro, invece, la catena di fornitura locale non è molto robusta in Toscana, al contrario di quanto accade in altre realtà italiane, come nel distretto *automotive* di Torino (Richiardi, Vitali, 2001), ove essa viene indicata come un'importante componente del vantaggio del territorio rispetto alle altre aree europee.

Pertanto, per rafforzare il radicamento dell'impresa estera sul territorio sarebbe importante incentivare la creazione di una catena di fornitura locale, con sussidi pubblici, non necessariamente di tipo monetario. Si otterrebbe così un altro elemento di radicamento dell'impresa sul territorio, aumentando le probabilità di un suo mantenimento e rafforzamento.

#### **4. Dal particolare al generale: alcune osservazioni sull'attrazione di capitale industriale estero**

I primi risultati del progetto Movet-CNR, sintetizzati in precedenza, ci consentono di formulare alcune osservazioni generalizzabili al contesto italiano, e utili per definire una parte, sicuramente minoritaria ma non per questo da trascurare, del grande mosaico con cui si deve costruire una politica per il mantenimento del capitale estero e per l'attrazione di nuovo capitale. In primo luogo, emerge dallo studio che l'eterogeneità delle produzioni comporta anche una pari eterogeneità dei fabbisogni richiesti al territorio e quindi degli strumenti operativi di cui si deve dotare la politica pubblica.

Per esempio, alle imprese con centro di ricerca e sviluppo si possono offrire maggiori contatti con le università locali, favoriti da finanziamenti regionali alla ricerca vincolati a progetti congiunti impresa-università; a complemento, per la ricerca da svolgere *in-house* si potrebbero offrire dei "voucher" da spendere per l'assunzione di neolaureati (ingegneri o laureati scientifici) da inserire delle attività di ricerca e sviluppo (e non in quelle direttamente produttive).

Nel caso delle imprese di mera produzione forse l'incentivo più importante potrebbe essere quello di favorire la creazione di «reti di impresa» per at-

---

<sup>10</sup> Sia a assemblatori finali che a fornitori di primo livello.

tivare una catena di fornitura locale, utile soprattutto nelle attività organizzate in just-in-time, come nel caso dell'*automotive*.

Infine, per le imprese commerciali e di servizi di assistenza, è importante rafforzare il valore sociale del lavoro manuale, avvicinando maggiormente le nuove generazioni alla cultura operaia e artigiana, strategia di rafforzamento del vantaggio competitivo locale che si potrebbe realizzare con la diffusione della formazione duale scuola-lavoro, intensificando i contatti tra le imprese e gli istituti tecnici locali.

In secondo luogo, la ricerca ha anche confermato che i fattori di attrazione mutano nel corso del tempo e a seconda delle filiere produttive considerate: si è rilevato infatti che i fattori attrattivi più tradizionali (Vitali, 1994), quelli che puntavano alla riduzione dei costi produttivi, relativamente al costo del lavoro (con l'uso di capitale umano dequalificato), al costo dei trasporti (con investimenti pubblici nelle infrastrutture materiali), al costo dell'energia, e così via, vengono nel corso del tempo sostituiti da nuovi fattori di attrazione, che sono soprattutto di tipo immateriale e che puntano alla disponibilità di capitale umano iper-specializzato, di innovazione organizzativa (*reti di impresa*), di capitale relazionale (*network* commerciale), di opportunità di *outsourcing* (organizzazione flessibile nella forma dell'impresa a rete). Fornire tali fattori sul territorio è alquanto difficile, perché di tratta di elementi di sistema e non di singoli investimenti fissi, come nella "semplice" fornitura delle tradizionali infrastrutture materiali. Nei processi di sistema c'è una probabilità maggiore che si registri un fallimento del mercato, in quanto il singolo operatore non riesce a controllare l'interno sistema, e quindi è tanto più necessario governare la realizzazione del processo sistemico con un intervento pubblico che attivi e incentivi l'intervento dei privati.

Infine, la globalizzazione dei mercati e le *global value chain* stanno modificando velocemente il comportamento delle imprese estere, sia dal lato delle vendite, per il primo aspetto, che dal lato degli acquisti, a causa del secondo: da una parte, la produzione dell'impresa estera sembra più rivolta ai mercati mondiali che al mercato nazionale, rafforzando quindi la diversificazione del rischio congiunturale e l'opportunità di sfruttare la domanda laddove essa ha tassi di crescita più elevati (paesi emergenti o quelli dell'Europa dell'Est); dall'altra, con gli acquisti presso le *global value chain* l'impresa estera sembra slegata dalle sorti (e dall'esistenza, perfino) della catena di fornitura locale, indebolendo quindi il suo radicamento con il territorio e l'effetto degli *spillover* positivi che la letteratura economica ha sempre attribuito ad essa. Monitorare quest'ultimo aspetto ed evitare che esso favorisca la deindustrializzazione della piccola economia locale è sicuramente un obiettivo che la politica pubblica si dovrebbe porre con strumenti di intervento dedicati specificatamente al capitale estero.

## Bibliografia

- Mariotti S., Mutinelli R. (a cura di) (2010), *Rapporto Italia Multinazionale*. Soveria Mannelli, CZ: Rubbettino Editore, ICE, R&P.
- Mariotti S., Mutinelli R. (a cura di) (2012), *Rapporto Italia Multinazionale*. Soveria Mannelli, CZ: Rubbettino Editore, ICE, R&P.
- Mariotti S., Piscitello L. (2012), “Linee guida per un’efficace politica di attrazione degli investimenti esteri”. *Economia e Politica Industriale*, 39, 1: 139-157. Doi: 10.3280/POLI2012-001006
- R&P (1986), *Italia Multinazionale*. Milano: Il Sole 24 Ore.
- Richiardi M., Vitali G. (2001), “Organizzazione e struttura produttiva delle imprese della componentistica per auto”, in Rolfo S., Vitali G. (a cura di), *Dinamiche competitive e innovazione nel settore della componentistica auto*. Milano: Franco Angeli. 11-26.
- Torino Nord Ovest (2013), Business Friendliness. Il clima di impresa, a Torino. Torino Nord Ovest.
- Vitali G. (1994), “Una politica industriale per gli investimenti esteri in Italia.” *Il Ponte - Rivista di dibattito politico e culturale fondata da Piero Calamandrei*, 50, 6.
- Vitali G. (1995), “Una politica di promozione per gli investimenti esteri in Italia: alcune riflessioni”. *L’Industria*, XVI, 2: 305-332.
- Vitali G. (2010), “Piccole imprese nella periferia economica: quali economie territoriali?”. *Quaderni di ricerca sull’artigianato*, n.55: 115-156.
- Vitali G. (2012) Evoluzione degli investimenti esteri in Italia. Relazione alla XXII Giornata GEI in ricordo di Franco Momigliano. Milano, 3 ottobre.
- Vitali G. (2013), *Piccole imprese nell’industria lapidea: tradizione, innovazione, creatività*. Padova: Padova University Press, *Microimpresa*, 33, II: 29-78.
- Zanetti G. (a cura di) (2014), *Evoluzione della grande impresa e catene globali del valore*. Genova: Fondazione Ansaldo.





# Le politiche per l'attrazione degli investimenti esteri

Sergio Mariotti<sup>1</sup>, Marco Mutinelli<sup>2</sup>

## 1. Introduzione<sup>3</sup>

L'attrattività dei territori nei confronti degli investimenti diretti esteri (IDE) è oggetto di una forte competizione tra gli Stati. In tale competizione l'Italia non ha mai brillato e la sua capacità di attrarre IDE si è deteriorata nel corso degli anni Duemila. Questo stato dell'arte è per il nostro Paese particolarmente negativo, per ragioni sia strutturali, sia congiunturali. Da un lato, l'Italia necessita di un'iniezione di conoscenze e competenze, scientifiche, tecnologiche e manageriali, soprattutto nei settori dell'alta tecnologia e dei servizi avanzati, tale da favorire un processo di cambiamento strutturale orientato alla ricerca e all'innovazione, essenziale per riprendere il percorso della crescita. Tale evoluzione non può prescindere dal contributo che le imprese multinazionali (IMN), grazie alla loro efficienza e innovatività, possono apportare. Dall'altro lato, il rilancio dell'economia sarebbe meno faticoso e foriero di positive evoluzioni se fosse accompagnato da un flusso di IDE più intenso e di più alta qualità, che non si esaurisca nell'acquisizione di imprese indigene per acquisirne le quote di mercato.

Le ragioni della scarsa attrattività dell'Italia sono state ampiamente indagate in letteratura (Basile *et al.*, 2005; Mariotti, Mutinelli, 2010 ad esempio) e attengono, in definitiva, a un articolato insieme di fattori che limitano la stessa competitività e capacità endogena di crescita del Paese. Sarebbe dunque uno stanco rito elencare ancora una volta i principali *gaps* che ci separano dagli altri paesi avanzati, molti dei quali peraltro discussi in altri saggi del presen-

---

<sup>1</sup> Politecnico di Milano, Dipartimento di Ingegneria Gestionale, e-mail: sergio.mariotti@polimi.it.

<sup>2</sup> Università di Brescia, Dipartimento di Economia Meccanica e Industriale, e-mail: marco.mutinelli@unibs.it.

<sup>3</sup> Il presente capitolo rappresenta una rielaborazione del quarto capitolo, dedicato alle politiche di attrazione degli investimenti diretti esteri di Mariotti, Mutinelli e Sansoucy (2015); a tale volume si rimanda per una più completa e articolata trattazione delle tesi qui sinteticamente esposte.

te volume e la cui correzione richiede una paziente azione riformatrice. La soluzione di questi nodi strutturali è tuttavia condizione necessaria ma non sufficiente per un'efficace politica di attrazione degli IDE, la quale richiede l'adozione di strumenti specifici e politiche *ad hoc*.

Le pratiche adottate nelle esperienze internazionali di maggiore successo indicano l'importanza del sapere creare un *differenziale di attrattività*, basato sull'offerta di risorse e competenze distintive che sia specifiche di paese, difficilmente replicabili in altri contesti esteri e tali da rappresentare, contemporaneamente, *assets* competitivi rari ed essenziali per le IMN e gli altri investitori internazionali.

Peraltro, l'Italia non si è mai dotata di una politica organica nei confronti degli IDE, anche se recentemente sono stati compiuti alcuni importanti passi in avanti in questa direzione: dapprima il D.L. 133/2014 "Sblocca Italia" e l'istituzione presso il Ministero dello Sviluppo Economico di un Comitato di indirizzo e controllo in materia di attrazione degli IDE, con compiti di indirizzo strategico, tutoraggio di alto livello e controllo dei risultati; quindi con l'individuazione di ICE-Agenzia quale punto di riferimento centrale per per gli investitori esteri, con compiti di promozione, offerta e servizi di supporto; infine, nel marzo 2015, con l'adozione da parte di ICE-Agenzia di una nuova struttura di governance che promuove il potenziamento dell'attività di attrazione degli IDE. Questo rende particolarmente utile una riflessione generale sul tema, anche basata sulle esperienze in atto negli altri paesi, ormai documentata da un'ampia letteratura (ad esempio, Loewendhal, 2001; UNCTAD, 2001; Thomas, 2007; World Bank, 2012; Ecorys, 2013).

Il presente saggio ha tale obiettivo e si articola in due parti. La prima affronta il tema in termini di "politiche generali", soffermandosi sui fattori attraverso cui a giudizio degli autori passa il miglioramento della qualità generale del Paese e dunque della sua attrattività internazionale. In essa si sottolinea come si tratti non solo di rimediare, con un piano di riforme economiche e istituzionali, alle note carenze che si frappongono alla crescita e al recupero di competitività del Paese, ma di dare corso a una strategia capace di *differenziare* l'Italia dagli altri paesi (in particolare europei) come area di destinazione di IDE, grazie all'offerta di vantaggi competitivi locali esclusivi. La seconda parte si sofferma su alcune linee guida per l'implementazione di una "politica specifica" di attrazione, con riguardo sia al campo d'azione in cui si collocano i possibili interventi, sia alle leve strategiche da utilizzare.

## 2. Politiche generali e fattori chiave di attrazione

Le pratiche adottate nelle esperienze internazionali di maggiore successo indicano l'importanza del sapere creare un *differenziale di attrattività*, basato

sull'offerta di risorse e competenze distintive che siano specifiche di paese, difficilmente replicabili in altri contesti (all'estero) e tali da rappresentare *assets* competitivi rari ed essenziali per le IMN. Tali fattori debbono corrispondere a punti di forza del Paese, per tradizione e accumulazione storica, tali da poter essere posti al centro di un piano straordinario di rafforzamento e valorizzazione, e credibilmente offerti al mercato degli investimenti internazionali. A nostro giudizio, i fattori su cui l'Italia può agire per "fare la differenza" possono essere sintetizzati in in tre punti-chiave: (i) talenti e mestieri; (ii) manifattura avanzata e integrata nei servizi; (iii) qualità delle città.

### *Talenti e mestieri*

Nelle varie *surveys* internazionali relative ai fattori di attrattività l'Italia quota sempre molto in alto riguardo alla qualità delle risorse umane. Il nostro Paese vanta un'importante storia di formazione allargata del capitale umano, relativa all'intero spettro dei profili e delle figure professionali, dall'alta educazione manageriale sino ai mestieri nella loro accezione basilare

L'Italia deve e può fare molto per migliorare l'offerta di risorse umane qualificate: nel campo dell'alta educazione e del sistema universitario *in primis*, ma anche nel campo dei mestieri, tradizionale punto di forza del nostro sistema di PMI, dove si registrano segnali di logoramento e potenziale declino. La possibile perdita di alcuni mestieri è una grave minaccia per la competitività del territorio e richiede di essere contrastata da investimenti negli istituti professionali, da programmi a favore dell'apprendistato e altre esperienze di lavoro presso le imprese, da indirizzi educativi e sociali che premino questi percorsi di avviamento al lavoro specializzato. Un programma organico e ad ampio spettro di nuovi investimenti nei talenti e nei mestieri appare essenziale per "fare la differenza" nell'accumulazione allargata del capitale umano, a partire dalla buona reputazione di cui l'Italia ancora gode in questo ambito. Anche sul piano della comunicazione, il lancio di un programma siffatto, se ben costruito in termini di obiettivi, programmi, risorse e *accountability*, potrebbe avere un immediato e importante impatto segnaletico sugli investitori internazionali.

### *Manifattura avanzata e integrata nei servizi*

L'Italia è il secondo paese manifatturiero d'Europa e il suo patrimonio tecnologico e ingegneristico è una leva fondamentale dell'attrattività di paese, che ha generato una serie di meta-competenze (Grilli, Mariotti, 2006), con caratteristiche trasversali e, come tali, fungibili in un ampio spettro di attività settoriali: il patrimonio culturale di ideazione del prodotto, il design, l'innovatività *market-oriented*, la capacità di costumizzazione e di integrazione

prodotto-servizio, la sofisticazione della produzione nel coniugare qualità, stile e tecnologie avanzate.

Capitalizzare su queste meta-competenze è un imperativo imprescindibile per un Paese industrialmente avanzato, che non può più competere sul costo del lavoro e degli altri fattori produttivi, ma che può capitalizzare le tendenze che indicano il ritorno alla centralità della manifattura di qualità (di cui sono un esempio i processi di *re-shoring* e *back-shoring*, in crescita costante dal 2010 ad oggi).

La collocazione dell'Italia sulle frontiere tecnologiche della manifattura avanzata integrata nei servizi passa attraverso il rilancio di una politica industriale che sappia fare leva oltreché sull'iniziativa imprenditoriale e sul mercato, anche sull'azione pubblica (*public procurement* tecnologico, programmi *mission-oriented*, incentivi mirati all'innovazione manifatturiera) e sul suo coordinamento con i grandi programmi di ricerca internazionali, europei *in primis*. “Fare la differenza” in questo ambito significa competere con determinazione con i maggiori paesi, come gli USA, dove il piano per l'economia dell'Amministrazione Obama è incentrato sulla creazione di una Rete Nazionale per l'Innovazione Manifatturiera; la Francia, dove il rilancio del manifatturiero prevede 24 piani industriali e si avvale del ruolo strategico affidato alla Banca Pubblica degli Investimenti; e perfino la Gran Bretagna, da sempre orientata verso il settore terziario, che ha lanciato una Strategia per la Manifattura Avanzata, che vede le istituzioni pubbliche attive nel supporto tecnico e finanziario alle imprese (Romano, 2014).

### *Qualità delle città*

Le città, in primo luogo di dimensione metropolitana, sono destinatarie della parte preponderante degli IDE (Goerzen *et al.*, 2013; McCann, Acs, 2011), in quanto nodi di una rete mondiale in cui si incontrano le conoscenze, le abilità, le opportunità disponibili sui mercati locali e i flussi di informazioni e idee generati su scala globale; esse possono garantire alle IMN l'accesso contemporaneo ai *networks* locali di imprese e istituzioni e alle catene globali del valore. In questo contesto, appare essenziale il ruolo attrattore della qualità, livello di servizio e infrastrutture offerti dalle nostre maggiori città.

La struttura urbana policentrica dell'Italia, più simile alla Germania che non alla Francia e al Regno Unito (dove Parigi e Londra hanno un ruolo dominante), si presta a coniugare presenza delle *business communities* e qualità dell'ambiente e della vita. Tuttavia, le città italiane stentano a reggere la competizione di altre città europee, la cui attrattività è cresciuta negli ultimi anni: è questo il caso di città di media taglia, quali Eindhoven, Edinburgo e Helsinki, capaci di scalare la graduatoria dell'attrattività internazionale proprio grazie all'implementazione di strategie e piani particolarmente attenti verso gli IDE (Di Intelligence, 2014).

La “questione delle città” non è solo di competenza dei *policy makers* locali, ma merita attenzione ai massimi livelli della politica nazionale. Nei paesi industrializzati, le città e i fattori insediativi che le sostengono, debbono divenire sempre più il *locus* delle politiche di attrazione degli IDE, secondo una visione che non sia solo centrata sull’idea dei grandi investimenti industriali *greenfield*, ormai ben difficili da catturare, ma si dedichi alla promozione del contesto infrastrutturale e soprattutto alla cura di iniziative anche di piccola taglia dimensionale, ma ricche di valore aggiunto e accumulatrici di conoscenze nei settori strategici dell’economia. Un’attenta politica per le città è quanto si chiede, anche per evitare di dissipare quel capitale relazionale e di partecipazione alla “rete transnazionale delle metropoli” che alcune nostre città hanno accumulato nel tempo, ancora una volta grazie alla loro storia secolare.

### 3. Politiche specifiche di attrazione e loro declinazione

Il segno più vistoso della crescente importanza delle politiche di attrazione degli IDE è data dalla diffusione delle agenzie nazionali e sub-nazionali che dedicano tutta o parte rilevante dell’attività alla loro implementazione: si stima che siano più di 10mila le *Investment Promotion Agencies* (IPA) che nel mondo competono per accaparrarsi i progetti degli investitori internazionali, con una grande varietà di strutture, fini, politiche, mezzi e risultati conseguiti. Dal 1995 è attiva la World Association of Investment Promotion Agencies (WAIPA), cui aderiscono 244 IPA di 162 diversi paesi, una frazione del numero sopra citato, ma importante per la rilevanza istituzionale dei membri che la compongono. Parallelamente alla crescente letteratura sul tema, organismi internazionali come Nazioni Unite e World Bank hanno svolto indagini *ad hoc* e raccolto documentazione sulle IPA, le loro politiche e *best practices*.

L’esame di questo materiale è prezioso al fine di tracciare le linee guida per una “politica specifica” di attrazione degli IDE in Italia, che deve configurarsi come un insieme differenziato e coordinato di interventi calibrati attorno alle caratteristiche proprie del Paese, da un lato, e alle dinamiche contingenti degli IDE nel mondo, dall’altro. Si tratta di definirla negli obiettivi, nelle risorse, nelle strutture di supporto e negli strumenti di merito, modulandoli in ragione di uno schema di riferimento capace di richiamare le scelte fondamentali che debbono essere fatte.

L’identificazione del campo d’azione ha fondamento in aspetti evolutivi delle IMN e degli IDE. Ormai compiuti e in via di esaurimento i processi di insediamento e di consolidamento oligopolistico, i paesi sviluppati non sono più oggetto prevalente di investimenti delle IMN per la conquista del mercato, ma di scelte localizzative che dipendono dalla loro capacità di offrire, in virtù di specifici vantaggi comparati, le migliori opportunità quanto a competenze e

know-how, *assets* produttivi e commerciali, esternalità e *spillovers* che complementano il profilo dei vantaggi proprietari della IMN (Mariotti *et al.*, 2010). Un importante corollario è che la composizione tipologica degli IDE cambia: più acquisizioni *cross-border* per attività che incorporano i vantaggi di paese e meno investimenti *greenfield*, ormai ridotti nei paesi industrializzati a una quota minoritaria.

Anche le opportunità di investimento offerte dai diversi settori di attività sono evolute nel tempo. Nei paesi sviluppati, in particolare, si consolida la tendenza che vede aumentare il peso del terziario come destinatario delle nuove iniziative estere; inoltre, le risorse e le competenze esclusive di paese non vengono più acquisite dalle IMN esclusivamente tramite l'insediamento di sussidiarie e/o l'acquisizione di imprese indigene, ma sono *embedded* nella costellazione di relazioni tra le prime e le altre imprese del paese ospite, nonché nelle esternalità e negli *spillovers* rilasciati da queste ultime sul territorio (Castellani, Zanfei, 2006). Vi è dunque attrattività nei confronti delle IMN in tutti i settori in cui il paese ha competenze e risorse esclusive non facilmente replicabili tramite il mercato e la cui cattura passa attraverso la presenza diretta e, soprattutto, il radicamento nel contesto locale.

In questo scenario, il profilo dei vantaggi competitivi di paese, specie se incorporati nel tessuto economico e culturale locale, emerge come fattore discriminante sul piano dell'attrattività. In particolare, opportunità di IDE e vantaggi competitivi di paese definiscono uno spazio a diverso potenziale intrinseco di attrattività come campo d'azione per le politiche (Mariotti, Piscitello, 2012).

Comparativamente, i settori di attività caratterizzati da alti valori sia di opportunità di investimento, sia di vantaggi competitivi di paese, sono i migliori candidati per vedere un estrinsecarsi "spontaneo" del potenziale di attrattività, con minore necessità di interventi di sostegno e promozione (a parte le "politiche generali" oggetto del precedente paragrafo). I problemi di *policy* diventano più severi quando da questa posizione ci si muove verso situazioni simmetriche, ad alta (bassa) opportunità di IDE e basso (alto) livello di vantaggio competitivo. Esiste poi un'area ove l'intervento diventa proibitivo, a fronte di risorse scarse, ovvero in presenza contestuale di bassi livelli sia di opportunità di investimento, sia di vantaggio competitivo.

È infine evidente come, a complemento di una diversa intensità di risorse e mezzi da applicare alla politica di attrazione, gli strumenti di intervento di quest'ultima varino nello spazio d'azione così definito, poiché variano i loro riferimenti, nell'un caso, *assets* specifici di paese e, nell'altro, opportunità esogene di crescita di attività internazionali<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Schematicamente, tali leve possono essere così individuate: (i) attrazione di nuovi investitori, (ii) valorizzazione degli IDE esistenti, (iii) offerta di fattori localizzativi, (iv) offerta di incentivi monetari, (v) competenze delle IPA, (vi) coordinamento centro-periferia e *mission orientation*. Per la discussione di alcuni aspetti critici ad esse relativi si rimanda a Mariotti *et al.* (2015), *op. cit.*

Utilizzando i quadranti sopra delineati è possibile disegnare politiche specifiche di attrazione, declinandole a seconda che il campo d'azione sia caratterizzato dalla presenza di: (i) forti vantaggi competitivi di paese e elevate opportunità di IDE; (ii) forti vantaggi competitivi di paese e ridotte opportunità di IDE; (iii) scarsi vantaggi competitivi di paese e elevate opportunità di IDE<sup>5</sup>. Per ciascuno di questi campi d'azione, discutiamo di seguito tipologia e *mix* degli interventi che si possono porre in essere, ponendo particolare alle principali *leve strategiche* su cui è possibile agire.

### *Forti vantaggi competitivi di paese ed elevate opportunità di IDE*

L'insieme di attività che associa queste due prerogative potrebbe essere oggetto di interventi e misure relativamente contenuti per risorse impiegate, ma di elevata efficacia, date le favorevoli condizioni sul lato sia dell'attrattività di paese, sia della disponibilità di progetti internazionali di investimento. Tuttavia nel caso italiano tale campo d'azione è assai limitato (né potrebbe essere altrimenti, viste le deludenti performance nei flussi di IDE) e riguarda per lo più attività manifatturiere a medio-alto contenuto ingegneristico, quali la meccanica strumentale, parti della meccanica e della strumentazione, per le quali è alta l'attenzione degli investitori internazionali e si ha riscontro di forti competenze di paese e di un'elevata competitività internazionale; ad esse si possono aggiungere alcuni segmenti del *made in Italy* (lusso e beni di consumo per la persona e la casa ad alto contenuto di qualità e design), dei settori di larga scala (alimentare-bevande e materiali per l'edilizia) e rarefatte attività a elevato contenuto tecnologico, cui corrispondono importanti punti di attrattività su scala locale. In tutti questi ambiti, l'accaparramento dei progetti internazionali di investimento è peraltro oggetto di una forte competizione tra paesi e solo l'eccellenza e l'esclusività delle competenze coinvolte può rendere selettivamente attraente la loro localizzazione in Italia.

In corrispondenza di una felice intersezione tra vantaggi di paese e opportunità di IDE il fabbisogno di una "politica specifica" di attrazione è minore che negli altri casi. In questa luce, la policy dovrà fare perno, in primo luogo, sulla dotazione locale di fattori localizzativi, ovvero di tecnologie, *skills* e conoscenze esclusive che possano arricchire in una prospettiva *competence-enhancing* le IMN, sia attraverso acquisizioni e partnership con PMI locali, sia tramite investimenti *greenfield* che possano trarre vantaggio da *spillovers* locali di conoscenza e da altri *assets* specifici. L'attenzione andrà rivolta in egual misura sia alle IMN già operanti in Italia, al fine di un'estensione e un *up-grading* delle loro attività, sia alle IMN non ancora attive, interessate alla realizzazione

---

<sup>5</sup> Non viene considerata la combinazione tra scarsi vantaggi competitivi e basse opportunità di IDE, che implicherebbe un dispendio velleitario di risorse.



di nuovi progetti e alla ricerca di *assets* complementari a quelli disponibili *in-house*. Gli incentivi giocano in questo caso un ruolo scarsamente rilevante.

Poiché la maggiore sfida in questo caso consiste nel rendere trasparente e assimilabile il differenziale competitivo di paese, le competenze delle IPA sono importanti, ma la via maestra all'attrattività è data principalmente dalla disponibilità di risorse umane qualificate e *business-specific* e dal patrimonio di conoscenze accumulato dalle imprese e dai sistemi locali del lavoro. Gli interventi di promozione possono essere dunque gestiti in modo decentrato, per il mezzo di agenzie locali. Al centro, la politica di attrazione dovrebbe sostanzialmente essere una declinazione della "politica generale", ad esempio nella selezione di un numero ristretto di programmi per la costituzione di centri di eccellenza internazionali e *clusters* innovatori, da negoziare poi a livello locale, con la collaborazione delle agenzie periferiche e dei maggiori soggetti privati delle aree/settori di interesse.

### *Forti vantaggi competitivi di paese e ridotte opportunità di IDE*

Questa area di intervento è densamente rappresentata dalle attività attinenti i settori in cui il Paese ha un vantaggio competitivo (*made in Italy*, filiera della meccanica strumentale, nicchie e segmenti delle produzioni di massa e di selezionate alte tecnologie). La politica specifica di attrazione deve fare tesoro di questo posizionamento, ma nella consapevolezza che lo scenario è di forte competizione tra paesi, accresciuta dalle non elevate opportunità per nuovi progetti di investimento. Qui il raccordo con le politiche generali di differenziazione del Paese diviene il fattore strategico da cui dipende crucialmente l'esito della suddetta competizione.

Date le minori opportunità di nuovi progetti di IDE, la combinazione delle leve strategiche ha come perno centrale la valorizzazione degli IDE esistenti, ovvero l'*after-care* nei confronti delle IMN già presenti sul territorio nazionale, accompagnato da complementari incentivi finanziari e fiscali di una certa incisività. Grazie ai processi imitativi e di aggregazione tra imprese, questa leva potrà consentire anche il traino di nuovi investitori.

L'efficacia della policy passa dunque attraverso il consolidamento della rete territoriale delle IPA e la sua specializzazione per aree e settori di attività, ponendola in grado di avviare l'*after-care* e creando sinergie tra i programmi di attrazione di nuovi investitori. Il profilo delle competenze diviene fattore critico discriminante: non si tratta fortunatamente di partire da zero, ma di favorire un processo di qualificazione e di selezione di agenzie già esistenti, colmando con nuove iniziative eventuali lacune. In questo processo, l'azione centrale dovrebbe concentrarsi sulle politiche generali (talenti, manifattura avanzata, città), piuttosto che su funzioni di coordinamento e *mission orientation*, limitandosi in questo ambito alla partecipazione e al co-finanziamento di ini-

ziative che garantiscano adeguate masse critiche e risorse umane; potrebbe essere inoltre svolta attività di formazione *ad hoc* e assistenza tecnica specialistica per la diffusione delle *best practices*.

*Scarsi vantaggi competitivi di paese ed elevate opportunità di IDE*

Il Paese non può rinunciare ad attrarre IDE nei settori che corrispondono alle maggiori debolezze strutturali interne ma dove le opportunità di investimento internazionale sono numerose. In questo ambito ricadono molti servizi avanzati e l'industria manifatturiera a più alta intensità di R&S, attività spesso essenziali per la crescita dell'innovatività, della produttività e della competitività aggregata del sistema economico nazionale.

Qui il fabbisogno di politiche di attrazione è massimo, ma esse non possono fare leva né su fattori localizzativi particolarmente attrattivi per gli investitori internazionali, né su scelte di valorizzazione degli IDE esistenti, di per sé scarsi e per i quali si pone soprattutto il problema della ritenzione, a fronte di un contesto insediativo nazionale poco competitivo, anche rispetto a nuovi paesi attrattori. La politica deve essere rivolta a nuovi investitori, siano esse piccole, medie o grandi IMN, capaci non tanto di contribuire all'allargamento della base occupazionale del Paese, quanto di apportare attività pregiate per contenuto tecnologico e competenze manageriali.

Alla luce di ciò, il campo della policy non può che essere dominato dall'azione a livello centrale. Appare opportuno selezionare pochi grandi progetti innovatori, con un *targeting* preciso di natura settoriale e di impresa, destinando l'attenzione ai settori a più alta opportunità di IDE che vedono il Paese in una posizione competitiva non sfavorevole rispetto alla competizione tra Stati e che possono assicurare un ampio impatto diffusivo per l'innovazione delle nostre imprese e la formazione di capitale umano. In particolare, a nostro giudizio dovrebbero essere favoriti i progetti che, per loro natura, traggono forza dalla "contaminazione intersettoriale" e dal patrimonio di meta-competenze accumulato dal Paese, attivando azioni di vera e propria *mission orientation*, capaci di allineare gli sforzi e le attività di molti soggetti sul territorio, con una chiara definizione degli obiettivi, degli strumenti e delle risorse, in un contesto in cui l'azione centrale, da quella legislativa a quella regolatoria e sino alla semplificazione amministrativa e burocratica, forza il comportamento locale e lo indirizza verso un esito sinergico. Auspicabile in questo caso l'accompagnamento di misure di incentivazione, pur nel rispetto della normativa europea sugli aiuti di Stato.

Infine, nel merito dell'attrazione di progetti internazionali per i servizi avanzati, ambito che ci vede nettamente sfavoriti rispetto ai nostri partner europei, fondamentale è il ruolo delle città e del loro inserimento nel *network* in-

ternazionale delle relazioni di business, idee e innovazioni. È questo il terzo pilastro della differenziazione di paese su cui ci siamo soffermati in precedenza.

## Bibliografia

- Basile R., Benfratello L., Castellani D. (2005), “Attracting foreign direct investment in Europe. Are Italian regions doomed?”. *Rivista di Politica Economica*, 95, 1-2: 319-354.
- Castellani D., Zanfei A. (2006), *Multinational Firms, Innovation and Productivity*. Cheltenham: Edward Elgar. [Doi: 10.4337/9781847201591](https://doi.org/10.4337/9781847201591).
- Di Intelligence (2014), [European Cities and Regions of the Future 2014/15](#). Mimeo, February/March.
- Ecorys (2013), [Exchange of Good Practice in Foreign Direct Investment Promotion](#). Rotterdam, 4 July.
- Goerzen A., Asmussen C.G., Nielsen B. (2013), Global cities and multinational enterprise location strategy. *Journal of International Business Studies*, 44, 5: 427-450. [Doi: 10.1057/jibs.2013.11](https://doi.org/10.1057/jibs.2013.11).
- Grilli L., Mariotti S. (2006), “Politiche per l’innovazione e cambiamento strutturale in Italia”. *L’Industria*, 27, 2: 365-396.
- Loewendhal H. (2001), “A framework for FDI promotion”. *Transnational Corporations*, 10, 1: 1-41.
- Mariotti S., Mutinelli M. (2010), *Italia multinazionale 2010. Le partecipazioni italiane all'estero ed estere in Italia*. Soveria Mannelli: Rubbettino Editore.
- Mariotti S., Mutinelli M., Sansoucy L., (2015), *Italia multinazionale 2014. Le partecipazioni italiane all'estero ed estere in Italia*. Soveria Mannelli: Rubbettino Editore.
- Mariotti S., Piscitello L. (2012), Linee guida per un’efficace politica di attrazione degli investimenti esteri. *Economia e politica industriale*, 39, 1: 139-157. [Doi: 10.3280/POLI2012-001006](https://doi.org/10.3280/POLI2012-001006).
- Mariotti S., Piscitello L., Elia S. (2010), Spatial agglomeration of multinational enterprises: the role of information externalities and knowledge spillovers. *Journal of Economic Geography*, 10, 4: 519-538. [Doi: 10.1093/jeg/lbq011](https://doi.org/10.1093/jeg/lbq011).
- McCann P., Acs Z. (2011), Globalization: countries, cities and multinationals. *Regional Studies*, 45, 1: 17-32. [Doi: 10.1080/00343404.2010.505915](https://doi.org/10.1080/00343404.2010.505915).

Romano L. (2014), Italia meno competitiva senza politica industriale. Roma: Centro Studi Confindustria, Nota dal CSC, 14-5.

Thomas K.P. (2007), Investment Incentives. Growing Use, Uncertain Benefits, Uneven Controls. Geneva: GSI-IISD.

UNCTAD (2001), The World of Investment Promotion at a Glance. New York: United Nations.

World Bank Group (2012), Investment Climate Department, Global Investment Promotion Best Practices 2012. Washington DC: World Bank.



# Green Economy: dal paradigma all'azione

Massimo Battaglia<sup>1</sup>, Marco Frey<sup>1</sup>

Il presente contributo è da leggersi in stretta connessione con quello fornito da uno degli autori nel primo e-book redatto in materia di politiche industriali e regionali nel 2014 (Frey, 2014), con lo scopo di riprenderne alcuni traccianti e dettagliarne meglio la prospettiva progettuale. Il contributo può essere suddiviso in due parti, di cui la prima risulta di inquadramento del fenomeno della Green Economy e la seconda focalizzata sulla realtà italiana e le prospettive nazionali future sull'argomento. Nella prima parte del contributo si è cercato di ribadire l'importanza del concetto di "Green Economy", quale nuovo paradigma per uno sviluppo sostenibile, equo e duraturo in grado di traghettare le economie fuori dalla spirale della crisi. Nella seconda parte del contributo viene ripreso in esame il profilo con cui si è venuta affermandosi la Green Economy in Italia, e dopo aver richiamato qualche dato sul ruolo assunto nella competizione internazionale dalle imprese della Green Economy italiane, sono individuati i tratti prioritari delle azioni da adottare, sia a livello pubblico che privato, in una prospettiva di piena affermazione del paradigma. Nel far ciò si è tratto spunto dall'esperienza sugli *Stati Generali della Green Economy* che da qualche anno aggrega un numero significativo di attori nella individuazione partecipata di linee di analisi e di proposta sulle condizioni abilitanti della green economy nel nostro Paese<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Scuola Superiore Sant'Anna, Istituto di Management, Pisa, e-mail: [battaglia@sssup.it](mailto:battaglia@sssup.it), [frey@sssup.it](mailto:frey@sssup.it).

<sup>2</sup> Gli *Stati Generali della Green Economy* sono una iniziativa attiva in Italia dal 2012 basata su un processo di elaborazione strategico-programmatico aperto e partecipato che ha visto il coinvolgimento dei principali *stakeholder* della green economy italiana (si stima che i soggetti coinvolti tra il 2012 e il 2014 sono stati più di 4000 diversi portatori di interessi). Sono promossi dal Consiglio nazionale della green economy, formato da 66 orga-

## 1. L'affermazione della *Green Economy* come nuovo paradigma di sviluppo

Gli ultimi quindici anni hanno visto su scala internazionale, tra le economie più avanzate e quelle in crescita, la nascita e lo sviluppo graduale di una serie di innovazioni ambientali (Horbach, 2008; Hamdouch, Depret, 2010; Greenwood, 2015), accompagnato, a seguito della ratifica del protocollo di Kyoto, da un aumento significativo del numero dei brevetti “verdi” (OECD, 2009). Si tratta di innovazioni che hanno coinvolto i processi, le tecniche, le pratiche e i prodotti finali immessi sul mercato, e che hanno avuto sia natura incrementale che radicale. Tali innovazioni hanno permesso di generare in tempi ragionevolmente brevi sia vantaggi di tipo competitivo, sia di natura commerciale per chi li ha adottati, e in prospettiva potranno portare ad un beneficio complessivo all'intera comunità. Questi mercati ad “economia verde”, inizialmente di nicchia e poco rilevanti nell'ambito delle grandezze macroeconomiche dei singoli paesi, hanno raggiunto negli ultimissimi anni una 'massa critica tale da aver iniziato ad incidere significativamente sia sui potenziali di crescita economica dei diversi paesi, che in termini di creazione di nuove opportunità di lavoro (BERR, 2009; UNEP/NEF, 2010). Tale fenomeno si è affermato in una prima fase in modo particolare nel settore delle «tecnologie pulite» (celle a combustibile, utilizzo di nuovi materiali nei processi, efficienza energetica, ecc.) e delle energie rinnovabili (biocarburanti, energia eolica e solare, biomasse, ecc.), nella prospettiva di rendere il nostro pianeta in futuro sempre meno dipendente dal petrolio e dai suoi derivati (Kern, Smith, 2008); tuttavia la green economy ha assunto oggi una portata più ampia ed indirizzata in modo più complessivo alla gestione efficiente delle risorse e alla affermazione dei principi dell'economia circolare (EC, 2014; Tucker, 2015) nel sistema economico e produttivo.

Dal punto di vista dei numeri della componente “core” della green economy, il mercato mondiale totale per i prodotti e servizi ambientali è stato calcolato nel 2010 in circa 1.400 miliardi di dollari, con una stima di raddoppio entro il 2020 (OECD, 2011). Questo fenomeno si è caratterizzato per un processo di diversificazione produttiva che è andato progressivamente ad interessare i grandi gruppi industriali e di servizi, i quali hanno investito ingenti risorse in tecnologie pulite e in energie rinnovabili, e che ora sempre più guardano alle opportunità di integrazione tra le diverse industrie nella prospettiva di creare nuove forme di simbiosi (Jiao, Boons, 2014). Dall'altra parte si è assistito ad una progressiva crescita degli investimenti delle società di venture capi-

---

nizzazioni di imprese, in collaborazione con il Ministero dell'Ambiente e il Ministero dello Sviluppo Economico. L'obiettivo principale è quello di promuovere un nuovo orientamento dell'economia italiana verso la Green Economy, per aprire nuove opportunità di sviluppo durevole e sostenibile a livello nazionale e nel contesto internazionale.

tal, fondi etici e fondi pensione nel commercio verde (Hamdouch, Depret, 2010). Allo stesso modo i mercati dei diritti inquinanti e *carbon funds* sono aumentati (UNEP/NEF, 2010), e si è assistito alla formazione di cluster locali e reti di portata internazionale incentrati sulla ricerca e sviluppo ambientale (Cooke, 2009). In sostanza, il crescente sostegno per l'affermazione di un'idea di tutela dell'ambiente attiva e globale apre oggi sempre di più possibilità reali per lo sviluppo di nuovi settori: con riflessi potenziali positivi sia sulla crescita, sia sul piano delle performance economiche, sia, in una prospettiva più di medio periodo, di crescita occupazionale.

È proprio in questa chiave che i temi più rilevanti della *green economy* (dall'uso efficiente delle risorse, all'economia circolare, all'innovazione in ambito energetico) sono riuscite a mantenere una piena centralità nelle politiche internazionali (Frey, 2014), giungendo ad affermarsi come uno dei fattori strategici di risposta alla crisi mondiale. L'attenzione internazionale nell'ultimo anno è stata in particolare concentrata sull'agenda post 2015 e sugli obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals - SDGs) che dovrebbero sostituire i Millennium Development Goals (MDGs). Come è noto, i MDGs hanno costituito la base di riferimento delle politiche delle Nazioni Unite per oltre un decennio, ma a partire dall'attività preparatoria per la Conferenza di Rio 2012, si è aperta una ampia riflessione su come aumentare l'inclusività (o l'equità) in una prospettiva di sviluppo sostenibile e di *green economy* (Unioncamere, Symbola, 2014; Frey, 2014). Nel far ciò è anche cambiato l'approccio: da una logica più top-down in cui i Paesi occidentali mettevano a disposizione le risorse finanziarie, si è passati ad una dinamica molto più partecipata e complessa, dove le variabili economiche in una fase prolungata di crisi assumono una maggiore rilevanza. In ciò è andato emergendo anche un ruolo sempre più cruciale del *business sector*, il cui contributo nell'ambito della definizione e implementazione degli SDGs è stato, e soprattutto è chiamato ad essere, molto significativo.

Il futuro che le Nazioni Unite auspicano “per tutti” è rappresentato da un modello in cui ai fattori abilitanti della sostenibilità ambientale si associano i fattori abilitanti di natura economica (tra cui il sostegno ad una crescita inclusiva e verde, fortemente sostenuta anche dalla Commissione Europea nell'ambito della nuova programmazione comunitaria), quelli dello sviluppo umano (tra cui la sicurezza alimentare e la nutrizione sostenibile, tema centrale nella manifestazione di Expo appena avviata) e la pace e la sicurezza umana (nel cui ambito vi è anche la resilienza ai cambiamenti climatici). Mentre i primi tre ambiti (sostenibilità ambientale, economica e sviluppo umano) hanno caratterizzato fortemente l'agenda europea degli ultimi anni, il quarto (pace e sicurezza) è il frutto di una chiara esigenza di carattere globale, in cui risulta però significativa l'enfasi attribuita al riscaldamento globale. In generale, quindi, i temi connessi alla *green economy* hanno assunto un'ampia rilevanza



nell'agenda internazionale e molti sono gli aspetti che dovranno meglio essere specificati nell'immediato futuro per implementare quello che è un quadro strategico di massima tracciato dalle maggiori istituzioni alla fine della Conferenza Mondiale sull'ambiente di Rio.

## 2. Il contesto nazionale italiano: stato attuale e prospettive

A livello nazionale italiano il tema della Green Economy ha avuto una significativa affermazione, abbracciando in pochi anni diversi settori e coinvolgendo decine di migliaia di imprese, che vanno dal settore high-tech, a quelle operanti nell'industria dell'energia e delle fonti rinnovabili, dal settore dell'edilizia a quello dei trasporti, dal turismo all'agricoltura di qualità, fino al trattamento e riciclo dei rifiuti. I dati nazionali mostrano come il 23,6% delle imprese italiane più innovative (360 mila imprese industriali e terziarie) abbiano investito tra il 2009 e il 2012 in tecnologie e prodotti green, contribuendo alla creazione di nuova occupazione. In particolare il 38,2% delle assunzioni del 2012 (pari a 240 mila posti) sono state dovute alle imprese che hanno creduto nella Green Economy (Unioncamere, Symbola, 2014). Inoltre, le imprese che hanno già investito nell'economia verde sono anche quelle che innovano di più e che esportano di più, competendo al meglio sui mercati globali e mostrando sia una maggiore capacità di tenuta sui mercati che una maggiore propensione all'export. Si è dunque mostrata una relazione positiva tra eco-investimenti e competitività, una relazione che ha portato le imprese ad accrescere il loro valore aggiunto. In termini nominali, il prodotto dalla green economy ha superato oggi i 100.000 milioni di euro, rappresentando circa un decimo del totale del prodotto nazionale (Frey, 2014).

In questa prospettiva, risulta evidente come la Green Economy si candidi sempre più anche in Italia a rappresentare uno dei volani che possono favorire la ripresa economica del nostro Paese. Ma per fare questo, come da più parti evidenziato (Ronchi, Morabito, 2013), è necessario procedere nel più breve tempo possibile alla definizione di un *Progetto per il Paese* che assuma come elemento centrale proprio la Green Economy. La crisi economico-finanziaria, del resto, ha determinato una forte contrazione del sistema imprenditoriale: in particolare alcuni settori trainanti lo sviluppo economico del Paese (si pensi ad esempio alle filiere del settore dell'edilizia) sono entrati in una crisi di natura sistemica/strutturale, con ricadute dirompenti sull'intero modello di crescita e di redistribuzione del benessere. Si deve quindi lavorare per superare, proprio attraverso un utilizzo strategico della Green Economy, le aree di crisi del sistema produttivo, partendo dalla valorizzazione di ciò che il sistema industriale e delle imprese di piccole e medie dimensioni sono riuscite ad affermare in questi anni nell'ambito dell'innovazione "green", ed affiancando alla loro iniziativa una azione di natura pubblica di supporto e stimolo

ad ulteriori investimenti. Come sottolineato nell'ambito del *Consiglio Nazionale della Green Economy*, questo Progetto per il Paese in materia di Green Economy dovrebbe prevedere: oltre alla realizzazione di un *piano industriale* dall'anima green, un contestuale *progetto per il lavoro* in grado di valorizzare le competenze e le nuove opportunità professionali che i nuovi impieghi delle tecnologie comporteranno, un *piano di rilancio del sistema energetico* e di efficienza nell'uso delle risorse, ed infine, ma non meno importante, un piano *per la sicurezza e la valorizzazione del territorio*, con particolare riferimento agli adeguamenti antisismici e alla prevenzione del dissesto idrogeologico.

Perché tale azione possa essere portata avanti è necessario il contributo fondamentale di comuni e regioni. Questi enti devono essere messi in grado di operare affinché possano stimolare attivamente gli investimenti tecnologici da parte delle imprese, possano impegnarsi per una riqualificazione in chiave green dei centri urbani, ed infine possano in una logica preventiva, intervenire senza eccessivi vincoli di bilancio nella gestione del territorio. Rispetto alla progettazione e alle linee di azione necessarie per la piena affermazione e valorizzazione delle potenzialità che la Green Economy può portare, in seno al Consiglio Nazionale della Green Economy sono state individuate priorità di azione su 10 ambiti ritenuti particolarmente strategici, che dovrebbero rappresentare le linee su cui strutturare i piani sopra richiamati. Una prima linea strategica identificata riguarda il tema dell'ecoinnovazione, da perseguirsi attraverso tre linee di attività principali: la promozione di interventi in materia di defiscalizzazione della spesa (per quelle imprese che innovino in ricerca e in adozione di nuove tecniche e tecnologie innovative e sostenibili); la creazione di una agenzia nazionale specificatamente destinata alla gestione efficiente di materiali e risorse naturali che possa facilitare l'adozione di specifiche soluzioni innovative; l'attivazione di processi partecipativi in ambito *smart cities* che possano favorire un più diretto giovamento alle comunità delle innovazioni prospettate. Oltre all'ecoinnovazione, altre due linee identificate, strettamente connesse con il tema dell'innovazione green, riguardano l'eco-efficienza nel ciclo dei materiali/rifiuti, e il risparmio energetico. In entrambi i settori le linee di azione dovrebbero coinvolgere sia la sfera normativa sia quella dello stimolo agli attori (pubblici e privati) a sviluppare iniziative autonome di innovazione sostenibile. Da una parte si sottolinea la necessità di una razionalizzazione del quadro normativo in materia di rifiuti, nella direzione di una maggiore certezza agli attori privati su come governare efficientemente tale materia; dall'altra, in ambito energetico, viene richiesto il rilancio di politiche di efficienza innovative nell'edilizia, attraverso un *Green New Deal* adattato al contesto italiano, nonché una *roadmap* per favorire l'affermazione della priorità delle FER – Fonti Energetiche Rinnovabili (quest'ultimo anche attraverso una intensa semplificazione del sistema delle norme e delle procedure che oggi ne regolano l'accesso). Indirizzate agli attori pubblici locali sono poi gli stimoli

all'adozione di pratiche di *Green Public Procurement* nell'ambito del sistema degli acquisti e di adesione al Patto dei Sindaci, mentre l'implementazione di strumenti di gestione volontari (a partire dall'adesione a standard riconosciuti su scala internazionale quali ISO14001, EMAS, ISO50001 e Ecolabel) sono identificati come una strada utile ed efficace per il settore privato. Sia nel caso dei soggetti pubblici che di quelli privati, al fine di permettere il perseguimento degli obiettivi disegnati, si dovrebbe favorire l'implementazione di una azione di incentivazione forte, che non si concretizzi (solo) nella fase di start up, ma anche nella fase di attuazione. Tali sistemi premianti si possono configurare, di nuovo, come forme di defiscalizzazione e/o valorizzazione sul mercato dei prodotti per le imprese private, mentre possono concretizzarsi in limitazioni ai vincoli al patto di stabilità per le amministrazioni locali.

Altri settori ritenuti poi particolarmente interessanti riguardano la valorizzazione e tutela dei servizi ecosistemici (con la limitazione del consumo di suolo urbanizzato e lo sviluppo delle bonifiche e recupero dei siti contaminati), nonché quello della valorizzazione delle agrofiliere di qualità che puntino sugli ambiti multifunzionali e sulla promozione dell'agricoltura biologica, sostenibile e di filiera corta. Infine un ultimo ambito che riteniamo particolarmente rilevante è quello della mobilità sostenibile. Anche in questo caso le azioni che sono state identificate sono molteplici, e tutte aventi interessanti opportunità di integrazione: dall'introduzione di sistemi di pedaggio stradale differenziati in relazione alle emissioni specifiche dei veicoli e della congestione della rete stradale ed autostradale, all'incentivazione allo sviluppo di nuove reti per la mobilità sostenibile urbana e per il rinnovo del parco veicoli circolante, fino alla definizione di una strategia per l'integrazione (tecnica, informativa e commerciale) tra sistemi di mobilità sostenibile presenti nelle città metropolitane e sulle principali arterie extraurbane generatrici di traffico.

Come evidenziato, si tratta di azioni che interessano diverse industrie e sistemi produttivi e che necessariamente dovranno caratterizzarsi per un'integrazione funzionale ed una progettazione di tipo pubblico/privato indirizzata alla piena valorizzazione delle potenzialità già in essere nel Paese. È dunque necessario in questa prospettiva fare in modo che l'insieme delle politiche di sviluppo si possano basare su specifici sistemi di incentivazione, da indirizzare non solo verso le imprese ma anche agli attori pubblici locali, affinché possano avere le risorse per indirizzare a loro volta le scelte del sistema industriale verso obiettivi più coerenti con le attese di benessere della collettività. Crediamo che quanto emerso nell'ambito dei gruppi di lavoro degli Stati Generali della Green Economy rappresenti un contributo significativo, da valorizzare nell'interesse dell'intero sistema Paese.

## Bibliografia

- BERR (2009), *Low carbon and environmental goods and services: an industry analysis*. BERR, Department for Business Enterprise and Regulatory Reform. Winsford Cheshire: John Sharp Innovas Solutions.
- Cooke P.N. (2009), “Transition regions: green innovation and economic development”. Paper presented at the DRUID summer conference held at Fredericksberg: Denmark, June.
- EC – European Commission (2014), *Towards a circular economy: A zero waste programme for Europe COM 2014/398/final*. Brussels: European Commission.
- Frey M. (2014), “La valorizzazione del territorio in una prospettiva green”, in: *Cappellin R., Marelli E., Sterlacchini A., Rullani E. (a cura di), Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali*. E-book [www.aisre.it](http://www.aisre.it). 93-101. ISBN 9788890963605.
- Greenwood D. (2015), “In search of Green political economy: steering markets, innovation, and the zero carbon homes agenda in England”. *Environmental Politics*, 24, 3: 423-441. Doi: 10.1080/09644016.2015.1008227.
- Hamdouch A., Depret M.H. (2010), “Policy integration strategy and the development of the ‘green economy’: foundations and implementation patterns”. *Journal of Environmental Planning and Management*, 53, 4: 473-490. Doi: 10.1080/09640561003703889.
- Horbach J. (2008), “Determinants of environmental innovation – new evidence from German panel data sources”. *Research policy*, 37, 1: 163-173. Doi: 10.1016/j.respol.2007.08.006.
- Jiao W., Boons F. (2014), “Toward a research agenda for policy intervention and facilitation to enhance industrial symbiosis based on a comprehensive literature review”. *Journal of Cleaner Production*, 67: 14-25. Doi: 10.1016/j.jclepro.2013.12.050.
- Kern F., Smith A. (2008), “Restructuring energy systems for sustainability? Energy transition policy in the Netherlands”. *Energy policy*, 36, 11: 4093-4103. Doi: 10.1016/j.enpol.2008.06.018.
- OECD (2009), *2009 Interim report on the OECD innovation strategy: an agenda for policy action on innovation*. Paris: OECD.
- OECD (2011), “Towards Green growth”. [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- Ronchi E., Morabito R. (2012), *Green Economy. Per uscire dalle due crisi*. Edizioni Ambiente. [www.statigenerali.org](http://www.statigenerali.org).

Tucker A. (2015), “Product services for a resource-efficient and circular economy – a review”. *Journal of cleaner production*, 97: 76-91. Doi: 10.1016/j.jclepro.2013.11.049.

UNEP/NEF (2010), *Global trends in sustainable energy investment 2010: analysis of trends and issues in the financing of renewable energy and energy efficiency*. Paris: UNEP. [www.unep.org](http://www.unep.org).

Unioncamere, Symbola (2014), “Rapporto GreenItaly - Nutrire il futuro”. Roma: Unioncamere - Symbola. [www.unioncamere.gov.it](http://www.unioncamere.gov.it).

## **III – LAVORO**



# Politiche per la ricerca e l'innovazione

Luigi Orsenigo<sup>1</sup>

La consapevolezza ora emergente della esigenza di riproporre le politiche industriali al centro della politica economica *tout court* (Cimoli *et al.*, 2006) nasconde in effetti ancora una notevole diversità di opinioni su quali forme e caratteristiche tali interventi debbano prendere, sia dal punto di vista della strategia e del disegno complessivo che da quello della strumentazione e della implementazione. Sembra d'altro lato esservi un vasto consenso, di nuovo almeno in linea di principio, che la promozione e il sostegno alla ricerca e all'innovazione debbano essere comunque un obiettivo centrale e qualificante di qualsiasi modello di una nuova e moderna politica industriale, anche per i più forti oppositori dell'intervento pubblico nell'economia: semmai, l'innovazione è diventata un concetto quasi religioso e taumaturgico, di cui nessuno dubita e discute.

In effetti, il riconoscimento della centralità delle politiche per la ricerca e l'innovazione risale agli Novanta, dopo l'abbandono delle politiche industriali più tradizionali e la progressiva consapevolezza del ruolo cruciale del progresso tecnologico nella crescita e nella competitività di imprese, settori industriali, regione e paesi. Nella discussione attuale, può essere forse ancora opportuno ricordare e riaffermare banalmente che nessuna politica industriale può prescindere da un intervento deciso e sistematico a sostegno della ricerca e dell'innovazione: ne è la pre-condizione essenziale. Inoltre, questo sostegno deve necessariamente e prioritariamente raggiungere almeno una scala minima al di sotto della quale nessun effetto positivo, anzi solo spirali negative, possono derivare.

Le politiche per l'innovazione nelle loro diversissime forme hanno seguito in Italia e in buona parte in Europa un modello "influyente" che riflette solo

---

1 IUSS, Istituto Universitario di Studi Superiori, Pavia, e-mail: luigi.orsenigo@iusspavia.it.



in parte e spesso in modo molto distorto la elaborazione concettuale e soprattutto l'evidenza empirica che sono alla base degli argomenti che giustificano e sostengono l'importanza di tali interventi.

Il modello concettuale che si è affermato può essere definito come “*Silicon Valley Consensus*”: cioè, l'assunzione di una visione quasi mitologica della storia californiana nella microelettronica e nelle tecnologie dell'informazione, estendolo ad altri settori e contesti economici e istituzionali. Questo modello si focalizza su (solo) alcuni elementi portanti di quella esperienza, ponendo l'enfasi su:

- i) eccellenza della ricerca scientifica e tecnologica;
- ii) imprenditorialità;
- iii) mercati finanziari in grado di sostenere iniziative imprenditoriali nuove e rischiose (tipicamente il venture capital e il private equity);
- iv) diritti di proprietà intellettuale.

In estrema sintesi, nel modello di “consenso”, la ricerca scientifica – localizzata principalmente nelle università e in centri di ricerca pubblici – fornisce il bacino di opportunità di innovazione. Queste ultime sono trasformate in progetti innovativi portati avanti da vecchie e soprattutto nuove imprese, spesso spin-off accademici. Il venture capital e il *private equity*, nelle loro diverse forme, apportano le risorse finanziarie (e in parte manageriali) necessarie per sostenere ricerca e sviluppo per progetti rischiosi. I diritti di proprietà intellettuale rappresentano un asset strategico per le nuove imprese, che non dispongono di altro capitale materiale.

Oggi, questo modello è normalmente considerato come il prototipo delle forme organizzative dell'innovazione e viene molto spesso indicato come l'esempio che deve essere replicato. Tuttavia, è legittimo avanzare dubbi sulla effettiva significatività, adeguatezza ed efficienza di questa soluzione.

In primo luogo, occorre notare che questo modello è nato e si è sviluppato negli Stati Uniti ma, nonostante innumerevoli tentativi di imitazione, non è quasi mai stato replicato con successo in altri paesi ed in altre regioni, con poche ed isolate eccezioni che comunque presentano caratteristiche diverse dal caso americano.

Occorre poi osservare che nei tentativi di replicazione, in Europa, in Asia e altrove, gli sforzi maggiori sono stati indirizzati verso il tentativo di rafforzare e rendere più stretti i rapporti tra ricerca accademica e sviluppo industriale, in particolare per quanto riguarda il cosiddetto trasferimento tecnologico. L'enfasi è stata quindi posta sulla formazione di centri ed istituzioni che favorissero la collaborazione tra università e industria e la creazione di spin-off, la promozione del venture capital ecc. Questa strategia si basa sull'accettazione della tesi del cosiddetto “paradosso europeo” (o italiano, o britannico, o svedese, ecc.): il ritardo rispetto agli Stati Uniti non deriva da una debolezza nella capacità di generare ricerca (di base) su larga scala e di al-

ta qualità, ma principalmente dalla debolezza dei meccanismi di trasferimento della ricerca all'industria. Tuttavia, è ormai disponibile una solida evidenza empirica che smentisce questa tesi: semplicemente, il paradosso non esiste (Dosi *et al.*, 2006). Il ritardo europeo nelle “alte tecnologie deriva soprattutto da una performance scientifica inferiore a quella americana sia in termini qualitativi che quantitativi. Il volume di finanziamenti pubblici (in rapporto al GDP) è ancora significativamente più basso, così come la produzione scientifica, variamente misurata, rispetto alla popolazione. Analoghi risultati si ottengono esaminando la R&S industriale. In altri termini, il ritardo non deriva solo o tanto dalla inadeguatezza dei meccanismi di trasferimento della conoscenza, ma soprattutto dal fatto che vi è meno da trasferire. Piuttosto, il trasferimento risulta più efficace in presenza di una base di ricerca molto ampia e di alta qualità.

In effetti, la leadership americana nelle “alte tecnologie” si basa prima di tutto su un enorme finanziamento pubblico alla ricerca, su ordini di grandezza largamente superiori all'investimento privato e ai finanziamenti pubblici europei e spesso non motivato primariamente da considerazioni economiche: come scriveva ironicamente Keith Pavitt, (Pavitt, 2001) il vantaggio americano deriva in primo luogo dalla lotta al comunismo e al cancro, da cui hanno avuto in buona parte origine la microelettronica, ITC e *life sciences*.

Il volume del sostegno pubblico crea una base di competenze e risorse ampia e differenziata dalla quale possono emergere qualità ed eccellenza della ricerca; quindi, con maggiore probabilità scoperte, avanzamenti e iniziative imprenditoriali; investimenti privati in R&D nelle grandi e nelle nuove imprese. Senza l'enorme volume di finanziamento pubblico alla ricerca, l'innovazione e l'imprenditorialità in questi campi semplicemente non potrebbe esistere (Balconi *et al.*, 2008; Mazzucato, 2014). Inoltre, la superiorità americana genera rendimenti crescenti, cioè processi che si auto-rafforzano: i migliori ricercatori sono attratti negli USA e le imprese europee crescentemente investono nella ricerca americana.

In Italia e in Europa, questa base è molto più piccola, sia in termini relativi sia – è importante sottolinearlo - in termini assoluti. Di conseguenza, l'output scientifico e tecnologico è inferiore. Se, a parità di altre condizioni, la probabilità di una scoperta è pari 1/100, avremo più innovazioni quanto maggiore è il numero dei tentativi effettuati. In Italia in particolare, le politiche per la ricerca hanno tentato – giustamente - di privilegiare la qualità della ricerca, ma essenzialmente a scapito della quantità: i risultati non sono certo entusiasmanti. Mentre, dati recenti suggeriscono che la produttività dei ricercatori accademici italiani non è inferiore a quella dei colleghi tedeschi e francesi, anzi. Questi dati devono essere valutati e interpretati con molta cautela, visti i grandi problemi metodologici nella definizione e nella comparabilità tra paesi di questi indicatori. Tuttavia, la tesi di un sistema della ricerca universitaria ita-

liana del tutto incapace di produrre buona ricerca ne risulta perlomeno indebolita e in ogni caso la debolezza deriva anche da un volume di risorse inadeguato piuttosto che da una inefficienza intrinseca.

Naturalmente, il vantaggio americano non deriva solo da un volume di finanziamento superiore (Orsenigo, 2001). Le caratteristiche del sistema universitario e della ricerca più in generale sono ovviamente molto importanti e si saldano con altre componenti del complesso mix organizzativo e istituzionale che ha sostenuto il modello “Silicon Valley”. Questo è ovviamente il risultato di una lunga storia e in estrema sintesi si basa tra l’altro oltre che su un sistema della ricerca molto ricco, ampio, differenziato e competitivo, anche su un mercato del lavoro qualificato molto dinamico; su un sistema finanziario e di corporate governance molto articolato e sofisticato; infine, come già ricordato, da un regime di difesa della proprietà intellettuale estremamente aggressivo. La replicabilità del modello americano richiederebbe quindi l’acquisizione – simultaneamente – di tutte queste caratteristiche istituzionali: impresa evidentemente molto difficile e probabilmente neppure auspicabile.

Infatti, più in generale, è legittimo interrogarsi non solo sulla fattibilità, ma prima ancora sulla desiderabilità di replicare l’esempio americano. Sempre più frequentemente, infatti, vengono avanzati dubbi sulla efficienza di questo modello, in contesti tecnologici e istituzionali molto diversi. Il caso delle biotecnologie è emblematico: ormai si sta diffondendo la consapevolezza che l’applicazione del modello Silicon Valley non produce risultati molto soddisfacenti né dal punto di vista tecnologico ed economico né da quello sociale, considerando ad esempio gli effetti negativi di un regime di proprietà intellettuale così aggressivo.

Va infine ancora ricordato e sottolineato che la promozione della ricerca si accoppia con la rivalutazione e la riqualificazione dell’insegnamento: ricerca e insegnamento sono complementari. Nel caso italiano, ciò è particolarmente importante. Al di là dei dati che mostrano in grave ritardo nella percentuale di laureati sulle diverse classi di età rilevanti, si avverte quotidianamente nelle risorse umane una forte carenza di preparazione e competenze e, forse soprattutto, di propensione e orientamento alla ricerca come modo di classificare ed affrontare problemi, in moltissimi fondamentali settori dell’economia e della società: non solo nelle imprese tecnologicamente più avanzate, ma anche nelle piccole e medie imprese, nelle istituzioni finanziarie e certamente nella Pubblica Amministrazione.

L’osservazione è in parte paradossale, perché esiste evidenza – ancorché frammentaria e in larga misura casuale – che gli studenti (e i ricercatori) italiani che passano periodi di studio e di ricerca all’estero mostrano performance almeno paragonabili e spesso superiori a quelle dei loro colleghi di altri paesi europei. Molto probabilmente questa osservazione è viziata da un problema di autoselezione. Ma, almeno gli studenti più “bravi” provenienti dalle scuole

“migliori” sembrano in effetti essere caratterizzati da ottime capacità di analisi e di critica, cultura generale e profondità di pensiero. Molto spesso, invece, la discussione sui requisiti necessari alle risorse umane nella società e nell’economia contemporanea – e degli anni a venire – rimane ancorata al riferimento a profili professionali e a competenze specifiche che molto probabilmente diventeranno obsolete in breve tempo.

Usando il linguaggio dell’economia dell’innovazione, la carenza principale nella formazione e nell’utilizzo delle risorse umane sembra risiedere meno nelle competenze tecniche specifiche, piuttosto che nelle “capacità organizzative”, cioè le capacità di comprendere, analizzare e affrontare realtà complesse: ad esempio, per rimanere in tema, passando da una generica propensione all’imprenditorialità (una risorsa non scarsa in Italia) alla capacità di costruire imprese ed attività economiche ad alta densità organizzativa.

## Bibliografia

- Balconi M., Brusoni S., Orsenigo L. (2008), In defence of the linear model: An essay. *Research Policy*, 39, 1: 1-13. Doi: [10.1016/j.respol.2009.09.013](https://doi.org/10.1016/j.respol.2009.09.013).
- Cimoli M., Dosi G., Nelson R., Stiglitz J. (2006), Istituzioni e politiche che plasmano lo sviluppo industriale: una nota introduttiva. *Stato e mercato*, n. 2: 219-244.
- Dosi G., Llerena P., Sylos Labini M. (2006), The relationships between science, technologies and their industrial exploitation: An illustration through the myths and realities of the so-called ‘European Paradox’. *Research Policy*, 35, 10: 1450-1464. Doi: [10.1016/j.respol.2006.09.012](https://doi.org/10.1016/j.respol.2006.09.012).
- Mazzucato M. (2014), *Lo Stato Innovatore*. Bari: Laterza.
- Orsenigo L. (2001), The (failed) development of a biotechnology cluster: The case of Lombardy. *Small Business Economics*, 17, 1-2: 77-92. Doi: [10.1023/A:1011122404765](https://doi.org/10.1023/A:1011122404765).
- Pavitt K. (2001), Public policies to support basic research: What can the rest of the world learn from US theory and practice?(And what they should not learn). *Industrial and corporate change*, 10, 3: 761-779. Doi: [10.1093/icc/10.3.761](https://doi.org/10.1093/icc/10.3.761).



# Esiste ancora spazio per una politica industriale?

*Guido Pellegrini*<sup>1</sup>

Vi sono state molte esperienze di politica industriale in Italia, alcune positive, molte altre con risultati negativi o nulli. Molto spesso la politica industriale si è confusa con politiche settoriali e territoriali. In questo momento le severe norme europee impediscono politiche industriali di sostegno settoriale o all'accumulazione di capitale, che non siano in aree in ritardo di sviluppo. L'unica politica industriale possibile e ragionevole, all'interno del contesto dell'Unione Europea nel quale si muove l'Italia, è oggi la politica di sostegno all'innovazione per la crescita. Non è una novità. Molti documenti programmatici del paese sottolineano che per crescere l'Italia deve puntare su un sistema economico e sociale innovativo e efficiente, che partecipa a pieno titolo alla crescita intelligente, sostenibile e inclusiva dell'Unione Europea come previsto nelle linee strategiche di Horizon 2020 (CE, 2013). È stata questa anche la scelta del Governo italiano, che ha declinato la strategia di Horizon 2020 in un quadro strategico di riferimento per le politiche di sostegno alla ricerca e innovazione coerente con quello europeo per durata e impostazione (Miur, 2013).

Ma questo da solo non basta per definire una politica di innovazione per la crescita. Non esistono infatti risorse sufficienti a permettere un sostegno all'innovazione dovunque e comunque. È quindi necessario sviluppare una visione strategica nella quale si individuano i punti di forza e di debolezza del sistema italiano, e si compiano delle scelte su quali aree, settori o tecnologie puntare. È questo il compito della politica, d'altronde. Come affermano Foray *et al.* (2011), una strategia di sviluppo intelligente deve “*to select and prioritize fields or areas where a cluster of activities should be developed*” (pag. 7).

In questo breve intervento si tracciano alcune linee di ragionamento per una politica industriale in Italia, frutto di analisi personali ma anche delle ri-

---

<sup>1</sup> Università di Roma La Sapienza, Dipartimento di Scienze Sociali, Roma, e-mail: guido.pellegrini@uniroma1.it.

flessioni e dei dibattiti avvenuti all'interno del progetto «Supporto alla definizione e attuazione delle politiche regionali di ricerca e innovazione (*Smart Specialisation Strategy* Regionali)» finanziato dal PON GAT 2007-2013 e a cui hanno partecipato diversi esperti e accademici.<sup>2</sup>

## 1. Quali aree di intervento per una politica mirata?

Sebbene ogni politica deve essere mirata ad un obiettivo specifico, un intervento di politica per l'innovazione e la crescita del sistema industriale deve essere anche esplicitamente selettiva, ovvero deve tenere conto delle reali possibilità di sviluppo dell'economia italiana. Non servono strategie di tipo “generalista” in cui si sostiene qualsiasi settore, dalla produzione di spilli a quella di aerei. Un'analisi non particolarmente sofisticata ma realistica può individuare facilmente due aree di intervento prevalenti: quelle dove l'Italia ha una posizione già preminente nel commercio internazionale, e quelle dove esiste un potenziale competitivo, fatto di conoscenze scientifiche e capitale umano di eccellenza, ma ancora inesperto.

Nel primo caso è possibile ipotizzare un intervento che permetta di consolidare le posizioni raggiunte. Si tratta in questo caso di consentire un *upgrading* innovativo nei domini tecnologici e di mercato nei quali l'Italia gode di una consolidata competitività internazionale, allo scopo di riattivare i processi di crescita della produttività che sono apparsi particolarmente carenti nell'ultimo decennio, e di riagganciare i mercati mondiali nei quali si sono registrate recentemente perdite di quote del prodotto nazionale.

Nel secondo caso è necessario uno sforzo più complesso e poliedrico, che riguarda i diversi fattori che possano permettere un'accelerazione dello sviluppo verso il mercato nelle aree nelle quali l'Italia possiede: massa critica di ricerca pubblica; ricerca industriale rilevante e di livello internazionale; esperienze industriali promettenti. In questi casi l'obiettivo è riposizionare positivamente il paese in alcune aree tecnologiche nelle quali ha competenze e risorse, inserendosi in traiettorie tecnologiche innovative.

La prima area considera la necessità di sostenere e rafforzare l'*upgrading* tecnologico e innovativo dei settori industriali che nel tempo hanno mostrato performance elevate in termini di competitività, sulla base della maggior parte di appropriati indicatori di competitività (indici di vantaggio comparativo, specializzazione, quota di valore aggiunto, volume di export). Tra questi settori ve ne sono molti che caratterizzano il *Made in Italy*, quali Macchinari e apparecchiature, Metallurgia e prodotti in metallo, Tessile, abbigliamento e pelle,

---

<sup>2</sup> Il Progetto è stato diretto da un comitato scientifico a cui hanno partecipato, insieme a me, Andrea Bonaccorsi e Mario Calderini, che ringrazio per le molte idee condivise ma che sono assolutamente non responsabili di quanto segue. I lavori del progetto sono disponibili sul sito [www.researchitaly.it](http://www.researchitaly.it)

e Industrie alimentari e delle bevande. A differenza di altri paesi avanzati, il modello di specializzazione settoriale dell'Italia si basa essenzialmente sulla meccanica e sui settori tradizionali, che costituiscono anche le principali voci attive della bilancia commerciale. Una strategia di specializzazione intelligente non può ignorare questi punti di forza. Parlare di innovazione in questi settori rimane un discorso complesso, che non può essere limitato alla R&S, in quanto molta parte del processo di innovazione passa per altri canali più informali, legati alla esperienza anche artigianale, ai rapporti con i fornitori e anche con i concorrenti. Appare quindi necessario investire selettivamente in azioni che combinino in modo mirato investimenti in R&S e innovazioni non basate su R&S. Gli investimenti in R&S hanno lo scopo di "agganciare" nuove traiettorie tecnologiche, rendendole compatibili con la struttura produttiva esistente e portandole fino alla fase industriale. Rientrano in questa linea gli innesti delle nuove tecnologie abilitanti (es. materiali, nanotecnologie, fotonica) e delle tecnologie abilitanti già affermate, come le ICT, all'interno di catene del valore e strutture produttive già orientate ai mercati internazionali. In particolare nei settori della meccanica si tratta di affermare la visione della manifattura intelligente, o della produzione integralmente ecologica, guidate dalla capacità di imprese leader di identificare opportunità competitive, intorno alle quali è possibile agganciare il tessuto delle imprese vitali ma di minore dimensione. I trend della domanda internazionale sono di aiuto, quando essi riguardano la personalizzazione e customizzazione dei bisogni, della sostenibilità ambientale, della ricerca di salute e *wellness*, della combinazione tra produzione e servizi, dell'aumento del contenuto simbolico delle esperienze di consumo. In questi casi più che l'innovazione tecnologica in senso stretto appare fondamentale l'innovazione non basata su ricerca e sviluppo, e la opportunità di ibridazione tra industrie tradizionali e settori emergenti come le *Creative industries*.

La seconda area riguarda il trasferimento di potenzialità esistenti in un mercato effettivo. Anche questo è un processo complesso, dove difficilmente l'operatore pubblico si può sostituire alle intuizioni dell'imprenditore. D'altronde il settore pubblico può svolgere un'opera determinante come facilitatore per accesso al potenziale nuovo mercato. In questo caso il sostegno serve a superare il passaggio tra ricerca di base e ricerca industriale, e tra questa e prototipazione. Aree tecnologiche che potrebbero giovare di questo intervento sono in settori scientifici dove la ricerca italiana spesso eccelle, come ad esempio le Scienze della vita, dove l'Italia gode di una vivace industria biotecnologica che si trova complessivamente ancora attestata sulle fasi a monte del ciclo di vita, con iniziali promettenti sviluppi a valle, o le numerose sperimentazioni operate nelle Energie sostenibili, nella Chimica verde, nelle soluzioni adottate nelle *Smart Communities* e nelle Tecnologie per gli ambienti di vita, nella Mobilità sostenibile o nell'Economia del mare, o infine nell'immenso cantiere dei Beni culturali.



## 2. Una strategia industriale realistica, selettiva e intelligente

In questa area è però necessario non farsi facili illusioni. Sebbene vi siano eccellenze, spesso disperse in vari centri e Università, non esistono settori dove l'Italia esercita una leadership tecnologica mondiale (con forse la parziale eccezione dell'Aerospazio). Quindi qualsiasi intervento deve essere compatibile con le reali possibilità tecnologiche e di leadership del Paese. Da questo punto di vista, occorre prendere atto che i punti di forza dell'Italia in questi casi non sono reperibili in una leadership tecnologica mondiale, con la parziale eccezione dell'Aerospazio. La debolezza del Paese rispetto al nucleo della leadership industriale mondiale, in settori come il farmaceutico, la chimica, o l'Information Technology, impedisce comunque all'industria nazionale di ottenere un ruolo particolarmente rilevante a livello mondiale, specie se si ragiona in un'ottica di pochi anni. È questo un campo accessibile solo a paesi o a grandi imprese che investono in ricerca e sviluppo volumi elevatissimi di risorse in modo continuativo nel tempo. L'obiettivo strategico di sviluppo di un'industria competitiva nei settori di tecnologie generali e pervasive (General Purpose Technologies, GPTs) appare quindi velleitario e foriero solo di ampi sprechi di risorse, finanziarie e non. È questo un treno che l'Italia ha perso ormai da parecchi anni (si pensi alle Information Technology, alle telecomunicazioni, alle scienze della vita), e di questo bisogna prenderne atto.

Differente è invece orientare la politica al sostegno di iniziative che non producono ma piuttosto utilizzano le GPTs, applicandole in modo creativo a problemi continuamente nuovi. È questo il percorso che ha spesso applicato l'industria italiana nel passato e che può essere adattato anche alle nuove condizioni del produrre. Tale approccio è coerente con la strategia *smart* suggerita dalla Commissione Europea, volta a valorizzare le risorse locali<sup>3</sup>. I punti di forza del Paese infatti risiedono nella capacità di adattamento creativo e customizzazione di soluzioni tecnologiche rispetto a bisogni non ancora standardizzati. Su queste sfide l'Italia ha una capacità dimostrata in passato e potenzialmente ancora elevata. La logica che deve guidare questo intervento è quella di operare con un orientamento alla domanda, nel senso di far guidare l'innovazione dai problemi tecnologici e di mercato posti da grandi sfide ad ampia ricaduta economica e sociale (ad esempio l'industria sostenibile e "green", nel quale l'Italia sta conquistando posizioni rilevanti) e dalle tendenze più vivaci della domanda mondiale.

Questa strategia assegna un ruolo importante all'azione pubblica. In primo luogo è necessaria un'attività di scelta e di coordinamento *ex ante*, volta al *priority setting*, che porti alla definizione di piani di azione dettagliati per area tecnologica. In questa fase è importante evitare sovrapposizioni, duplica-

---

<sup>3</sup> Per il rapporto tra Smart Specialization Strategy e sviluppo locale si veda Boschma (2014) e gli altri articoli contenuti nel numero speciale di Scienze Regionali, vol. 13, n. 1, 2014

zioni e sprechi, che talvolta si sono verificati a livello nazionale e regionale: bisogna essere consapevoli che non tutti possano fare tutto, e che quindi bisogna avviare un processo di aggregazione di esperienze e fattori produttivi. Un embrione di questo è stata la formazione di cluster per aree tecnologiche, che si stanno trasformando in un elemento di governance di questo sistema.

Inoltre il ruolo dei centri di ricerca pubblica deve essere valorizzato ma anche orientato verso la domanda: la ricerca pubblica può operare come progettista di soluzioni applicative orientate alla domanda, integrando e ricombinando soluzioni industrializzabili entro orizzonti di tempo brevi o medio-brevi. Per fare questo occorre spostare l'enfasi dal laboratorio alla sperimentazione, alla prova in campo, alla implementazione di soluzioni *field*, alla validazione.

Infine è necessario rinnovare gli strumenti di intervento con interventi poliedrici: tale approccio di policy richiede azioni che riguardano una pluralità di piani, sia diretti, con sostegno all'attività innovativa e di ricerca delle imprese, sia di contesto, con interventi di rafforzamento di sistema e di stimolo ai fattori di sviluppo, sia infine di valorizzazione della domanda pubblica e privata.

Questo processo richiede una programmazione complessa, accurata e consistente. Segnali in questa direzione sono contenuti in vari documenti programmatici che stanno indirizzando gli orientamenti di politica dell'innovazione, ricerca e crescita, come ad esempio nelle bozze della strategia di specializzazione intelligente nazionale e regionale, con le azioni di accompagnamento, il Piano nazionale della Ricerca, il PON Ricerca e innovazione 2014-2020, Il PON Imprese e competitività 2014-20120. Questi importanti documenti programmatici sviluppano, nelle aree di competenza, molti dei concetti presentati, come concentrazione degli interventi (in 12 aree tecnologiche comuni ai diversi documenti), selezione delle proposte, sulla base delle prospettive di sviluppo per settore e regione, coordinamento determinato da una governance condivisa a livello nazionale e regionale. Se portata a termine, tale strategia nazionale può creare le fondamenta per uno sviluppo economico solido e sostenibile.

## Citazioni e documenti sul WEB

Boschma R. (2014), "Constructing Regional Advantage and Smart Specialization: Comparison of Two European Policy Concept". *Scienze Regionali*, 13, 1: 51-68.

CE - Commissione Europea (2013), [Programma Horizon 2020](https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/). Disponibile sul sito: <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/>.

Foray D., David P., Hall B. (2011), *Smart Specialization: From Academic Idea to Political Instruments, the Surprising Career of a Concept and the Difficulties Involved in its Implementation*. Lausanne: EPFL, École Polytechnique Fédérale, MTEI WP. n. 2011.001

Miur (2013), Programma Horizon 2020 Italia. Disponibile sul sito: [www.researchitaly.it/uploads/50/HIT2020.pdf](http://www.researchitaly.it/uploads/50/HIT2020.pdf).

Miur (2015), Programma Nazionale della Ricerca. Disponibile sul sito: [http://www.istruzione.it/allegati/2014/PNR\\_online\\_21feb14.pdf](http://www.istruzione.it/allegati/2014/PNR_online_21feb14.pdf).

# Le politiche industriali “locali” per rilanciare imprenditorialità e “capitale territoriale”

*Maria Letizia Giorgetti<sup>1</sup>, Luciano Pilotti<sup>1</sup>*

## 1. Premessa

Seppelliti i vecchi ostracismi verso qualsiasi intervento di politica industriale, compreso che il clima è mutato e che si aprono nuovi spiragli per quelli che sono interventi attivi di politica industriale di medio-lungo termine, ci chiediamo cosa effettivamente si può fare e quali sono i progetti in cui investire e con quali strumenti.

## 2. Politiche industriali, innovative e ambientali

Negli USA mercato-centrici si sono avviati da tempo cambiamenti di impostazione nelle politiche industriali anche in funzione del *climate change* e delle catastrofi ambientali con la *Obanomics* che incentiva per es. le energie rinnovabili rispetto all'*oil economics* disincentivando indirettamente tecnologie energivore e inquinanti. Gli interventi di politica industriale secondo Aghion *et al.* (2012): interventi con sussidi e tasse volti ad incentivare le imprese ad investire in settori molto competitivi anziché diversificare e fuggire altrove hanno mostrato essere veicolo di innovazione e crescita, evidenziando come politica industriale e tutela della concorrenza possano e debbano agire sinergicamente.

Politiche industriali, politiche dell'innovazione e politiche ambientali sono tra loro estremamente correlate, ma non solo, sono altresì correlate con una politica dell'istruzione che potenzi gli *skills* delle nuove generazioni, che saranno sempre più chiamate a competere sulle *capabilities* in un mondo dove la

---

<sup>1</sup> Università di Milano, DEMM, e-mail: Letizia.Giorgetti@unimi.it; luciano.pilotti@unimi.it.

globalizzazione ha dettato una competizione crescente rafforzando i fattori di attrattività locale degli investimenti.

### 3. Investimenti di filiera-piattaforma e promozione del “capitale territoriale”

L’investimento va fatto sia a livello di istituzioni nazionali ed/od europee sia a livello imprenditoriale e di eco-sistemi locali.

Data la scarsa velocità con cui il mondo politico-istituzionale si muove, il mondo imprenditoriale si è mosso in anticipo dettato da esigenze di sopravvivenza, e per esempio *Industry 4.0* è una realtà<sup>2</sup>. Una catena del valore completamente digitalizzata e largamente trasversale ad altri settori e dunque capace di *leveraging* della produttività grazie alle connettività intersettoriali e inter-impresa per una ripartenza di ondate di innovazione e creatività diffuse. Da una parte, dopo che il ‘700 e l’800 ci hanno dato le macchine (idrauliche e a vapore), il ‘900 con il fordismo apporta la forza replicativa delle catene di montaggio, l’organizzazione di sistemi di macchine e il management). Dall’altra, se il tardo XX° sec. con la rivoluzione informatica porterà verso la robotizzazione (con sostituzione di macchine e lavoro da parte di altre macchine), l’inizio del XXI° secolo ci offre la digitalizzazione diffusa che probabilmente ci restituirà parte di quel lavoro che i “salti innovativi” precedenti ci avevano “sottratto” a fronte di una radicale personalizzazione di prodotti e servizi. Un cambio di cultura di impresa, aperta e con risorse condivise guidata da “*open innovation*” (Chesbrough, 2003) dove cultura e qualità, sostenibilità e responsabilità, sobrietà e parsimonia avranno il sopravvento. L’Italia è candidata ideale ad accogliere queste sfide competitive del futuro se saprà mettere mano a politiche industriali adatte saldando pubblico e privato dove il primo promuova interventi di coordinamento e infrastrutture eco-sistemiche appropriate (banda larga, logistica, istruzione, certezza del diritto, ecc.) e il secondo agisca per una loro valorizzazione condivisa.

Ma cos’è *Industry 4.0*? È la congiunzione tra uomini, obiettivi, sistemi e tecnologie integrate per creare networks dinamici tra imprese che si autorganizzano in tempo reale per creare valore e reggere la competizione emergente secondo logiche crescentemente resilienti adattandosi agli shock esterni di tipo tecnologico e di domanda oltre che organizzativi e inter-organizzativi. Dentro ogni impresa i cambiamenti sono e saranno sempre più epocali con indubbe ricadute sui livelli occupazionali di lungo periodo: ricadute che vedranno creazione di nuovi posti di lavoro, ascesa di nuove figure professionali ed obsolescenza di altre figure professionali e sulle quali intervenire con adeguate azioni di ri-qualificazione diffusa per guidare e canalizzare cicli continui di reinseri-

<sup>2</sup> Cfr. Roland Berger Italia, 2015, “*Industry 4.0*”. Che prevede investimenti per 15 mil.di/anno per i prossimi 15 anni.

mento, anche utilizzando l'avvio del *Jobs act*<sup>3</sup>. Su questo l'Europa e l'Italia dovranno attuare massicce politiche sociali per gestire la transizione e il ciclo continuo di uscita-entrata da mercati del lavoro e industriali sempre più porosi e interdipendenti. Questa dovrebbe essere una delle leve utili per un salto tecnologico che riposizioni il ciclo della conoscenza verso l'alto e supporti i cluster di PMI ad aggregare e integrare le proprie risorse innovative. Salto del quale le PMI necessitano dopo oltre 40 anni di svalutazione competitiva che ha favorito la frammentazione dimensionale e disincentivato la competizione tecnologica favorendo la nascita di nicchie e super nicchie industriali che oggi mostrano debolezze nella globalizzazione e che richiedono azioni di dematurazione radicale attraverso piattaforme consolidate e promozione delle aree distrettuali dinamiche<sup>4</sup>. Qui la digitalizzazione 4.0 può svolgere una funzione strategica di bridge dinamico tra *Made in Italy* e territori, tra artigianato di pregio e *brand* planetari, tra sistemi di PMI e medie imprese, tra aree multidistrettuali e aree urbane in filiere integrate e dinamiche in funzione di *branding* visibili e riconoscibili di fronte al cambiamento dei modi di produrre, consumare e di organizzazione delle filiere planetarie nelle quali scegliere quelle a maggior valore aggiunto.

Ma cosa intendiamo con *Industry 4.0* per una specifica impresa? cosa vuol dire digitalizzare le imprese? Cosa è già stato fatto e cosa si può ancora fare?

Le imprese hanno già in parte adottato: E-commerce, mobile (penetrazione degli *smarthphone*), *social-networks*, *cloud computing*, prototipi digitali, big data, *mass customization*, big data, prodotti digitali puri. Ma tutto questo va opportunamente integrato e canalizzato per fluidificare le filiere ed estendere la divisione cognitiva del lavoro tra imprese, tra cluster e tra territori rian-

---

<sup>3</sup> La ripresa infatti dipenderà anche dalla capacità di creare le condizioni meno ostili all'impresa rispetto a quelle che abbiamo ereditato da un recente (e meno recente) passato. Non potremo certo rivoluzionare in pochi mesi una pesante eredità, ma possiamo cominciare a cambiare le "condizioni iniziali" e riteniamo che il Jobs Act contribuisca in modo non banale a cambiare le "condizioni iniziali" così come è per la responsabilità civile dei magistrati, per il taglio dei fattori lavoro dell'IRAP e per le riforme istituzionali. Iniziative che iniettano fiducia sia negli investitori che nei consumatori e nei cittadini per un orizzonte di medio termine ma che già da oggi può agire. Che potranno migliorare se sapremo coniugare crescita e disciplina fiscale con la finestra favorevole che si è aperta tra cambio euro, prezzo petrolio e tassi interesse vicino a zero. Occasione che si deve "sprecare" come avvenuto nel 1999 dove le stesse condizioni favorevoli si realizzarono ma che l'aumento dei prezzi interni (ed esterni) spensero rapidamente dopo un breve periodo di ripresa delle esportazioni che furono comunque inferiori alla media europea nel triennio successivo. Perché ciò avvenga i prezzi devono rimanere stabili e le imprese devono investire in qualità "dinamica" di prodotti e processi e in produttività "cognitiva" attraverso un ampio ricorso ai servizi per rilanciare e irrobustire le nostre vocazioni (neo)manifatturiere. Un aumento di produttività che può fare risalire i salari e contrastare la deflazione verso gli obiettivi di inflazione della BCE per ridare fiato ai consumi interni. Quindi azioni macro, micro e meso possono coesistere per sostenere una crescita di medio-lungo termine.

<sup>4</sup> L'analisi condotta dalla Direzione Studi & Ricerche di Intesasanpaolo su 140 aree distrettuali dal 2003 al 2013 ha segnalato i differenziali positivi a favore delle imprese distrettuali nelle performance di ricavo, export, innovazione e redditività. IL Rapporto MET del 2015 conferma queste tendenze di differenziazione ed dinamismo che non solo distinguono le diverse aree interdistrettuali, ma che si differenziano all'interno dello stesso settore tra imprese "dinamiche" (aperte ai mercati internazionali, innovative e performanti) e imprese "in ritardo" prevalentemente centrate queste ultime sui mercati interni.

nodando ciò che il fordismo maturo aveva separato: manifattura e servizi, astratto e concreto, intellettuale e manuale, tecnologia e cultura, scienza e arte, ma anche urbano ed extra-urbano, ricerca e applicazioni. Digitalizzazione 4.0 per ridare flessibilità e velocità di adattamento ad una neo-manifattura emergente per irrobustire le nostre filiere consentendone contaminazioni e ibridazioni per una crescente varietà sui mercati globali.

#### 4. Integrare servizi avanzati, neo-manifattura, distretti e aree metropolitane

Cosa invece deve ancora essere implementato in misura maggiore per rilanciare questo emergente neo-manifatturiero? Sistemi cognitivi (per. Es. previsioni di fonti di errore per miglioramento dei processi), *internet of things* e sensoristica (processi industriali automatizzati e controllati in remoto, robotica, *augmented reality* (estensione del mondo reale attraverso sensori di calcolo esterni), *Radio Frequency identification* (automazione dei processi di identificazione e catalogazione dei prodotti con relativa tracciabilità dall'origine al consumo finale), 3D-Druck (produzione individuale semplice ed economica), *Rapid Prototyping* (abbreviazione di cicli di produzione attraverso strumenti fisici e virtuali), M2M (*machine to machine*, collegamento delle macchine in rete che si controllano vicendevolmente). Una integrazione tra neo-manifatturiero e neo-servizi di supporto che cambiano radicalmente le catene del valore e le loro capacità di innovare per reti sempre più lunghe e interconnesse<sup>5</sup>.

Questa digitalizzazione (neo)manifatturiera permetterà sia diffusi risparmi di costo, ma anche capacità di acquisire R&D da altri con possibilità di abbattere ancora costi medi, con il rafforzamento di nuove capacità di produzione contemplando un forte orientamento alla *mass customization* che non passa necessariamente dal raggiungimento di economie di scala ma di scopo e di varietà. Questo – come noto - è un grande “*first mover advantage*” per l'Italia perché permette di vivere la nostra storica caratterizzazione di un tessuto di piccole e medie imprese non più come uno svantaggio strutturale ma come un punto di forza<sup>6</sup>. La possibilità poi di avere produzioni sempre più per-

<sup>5</sup> L'ultimo Rapporto ISTAT sulla “Competitività dei settori produttivi” (febbraio 2015), evidenzia infatti le interconnessioni tra attività manifatturiera e servizi che tendono a concentrarsi più a monte e a valle della filiera rispetto alla produzione in senso stretto con un peso medio dei costi dei servizi per acquisti intermedi attorno al 15%. Le imprese esportatrici migliorano le loro performance al crescere dell'efficienza dei servizi acquistati che sono quelli largamente caratterizzati da alto valore aggiunto (Knowledge Intensive Business Services, servizi di rete tra i quali trasporti e telecomunicazioni, oltre a quelli di tipo professionale e informatico - gestionale).

<sup>6</sup> Anche investendo sulle aree metropolitane e sui legami con le aree distrettuali vecchie e nuove per favorire quell'allargamento di una divisione cognitiva del lavoro tra imprese nelle reti e in “reti di reti” saldando servizi, neo-manifattura e territori, sviluppando quel “capitale territoriale” per innovazioni condivise che è la chiave per la crescita di lungo termine che l'OCSE sottolinea nel suo ultimo rapporto e in linea con la traiettoria Horizon2020 per riaffermare che “ogni regione produce uno specifico capitale territoriale...le politiche di sviluppo territoriale devono innanzitutto supportare le singole regioni a costruire il loro capitale territoriale” quasi richiamando il contributo seminale di Giacomo Becattini. Il capitale territoriale è infatti mobilitato e promosso in primo luogo dalle imprese, dalla qualità e quantità degli occupati, dal tasso di attività femminile e giovanile. Che ri-

sonalizzate, realizzate con le stampanti 3D, magari in centri multiservizi al di là dei confini dell'azienda, caratterizzate da un alto tasso di creatività consentirà di dare forza e vigore a quelle che sono le nostre produzioni di nicchia, nel settore moda, gioielleria, calzaturiero ma aprendole a nuove contaminazioni per esempio tra arredo e cantieristica da diporto, tra fashion e prodotti per la casa, tra calzature e abbigliamento, tra robotica e domotica, tra biomedicale, farmaceutico e alimentare, ecc.. Tale processo potrà favorire la nascita di nuove super-nicchie fortemente dematurate con la possibilità di generare piattaforme integrate per superare i vincoli di crescita tecnologica delle nicchie. La digitalizzazione sarà una leva per superare - almeno in parte - la debolezza strutturale di miriadi di nicchie nate e sopravvissute a decenni di "protezione" dovuta a sistematiche svalutazioni di prezzo volte a sostenere modelli *export led* non basati su una reale competizione tecnologica e stabili processi di internazionalizzazione: infatti non è sufficiente esportare ma dobbiamo favorire stabili processi di internazionalizzazione<sup>7</sup>. Naturalmente non si dovranno tralasciare investimenti sulle poche grandi e medie imprese che abbiamo in Italia e che sono quelle che hanno possibilità di fare grandi investimenti in R&D sistematici, in altri settori di forza: quali la meccanica, la chimica e la farmaceutica. Chimica e farmaceutica potranno fare avanzare le *capabilities* di innovazione dell'eco-sistema nazionale soprattutto in chiave di *open & social innovation* e di "ecologie del valore" (De Noni *et al.*, 2015).

## 5. Le politiche industriali locali innovative

Il mondo imprenditoriale - sotto l'incudine di una crisi ininterrotta dal 2008 ad oggi - si è visto obbligato ad attingere a tutte le proprie forze per una competizione crescente ed impietosa: le istituzioni che cosa hanno fatto e cosa faranno?

La letteratura economica (Aiginger, 2014) segnala che è tempo di promuovere un "nuovo sentiero (anche endogeno) di crescita basato sullo sviluppo sociale e su una più elevata enfasi sulla sostenibilità, che Aiginger chiama "*Systemic Industrial and Innovation Policy*" (SIIP) che è spinta da una competizione interna ed esterna dalle nuove tecnologie e da un investimento in *capabilities*. Tra gli obiettivi di Europa 2020 ci sono obiettivi educativi, obiettivi di efficienza energetica ed incentivazione della ricerca e sviluppo che sono e do-

---

manda - in secondo luogo - alla qualità del capitale cognitivo e dunque ai potenziali di innovazione, di brevetazione e di spesa in R&S e - in terzo luogo - di quello umano con i tassi di istruzione medi e con bassi tassi di abbandono scolastico. Da qui le nostre differenziazioni rispetto all'Europa con un centro-Nord "europeo" (quasi a livelli tedeschi) e un centro-sud "mediterraneo" a livelli di Grecia e Portogallo e Spagna. Differenziali che vanno ridotti drasticamente.

<sup>7</sup> Favorendo in particolare l'accesso agli stessi incentivi "orizzontali" (crediti imposta, finanziamenti agevolati, sussidi, ecc.) ma in modo selettivo favorendo le imprese con potenziali migliori e superiori performance con misure adeguate degli stessi a garanzia dell'efficacia degli stessi.



vranno divenire sempre di più politiche industriali orizzontali<sup>8</sup>. Su questo i *policy makers* devono discutere su come raggiungere tali obiettivi, con quali veicoli e con quale Governance. Le possibilità da valutare sono: le agenzie territoriali per la ricerca e l'innovazione per macro-regioni, nuovi rapporti tra università e impresa, nuove logiche da assegnare a reti di parchi scientifici e tecnologici e centri di ricerca per una accelerazione del trasferimento tecnologico inter-industriale in una prospettiva internazionale. Occorre una infrastruttura diffusa di Ricerca & Sviluppo e di Innovazione che alimenti cluster di incubazione di nuove imprese e start-up innovative su molteplici frontiere della tecnologia che facciano ripartire la generazione di nuove imprese per un ricambio sociale d'impresa (anche per innesti di quelle esistenti facendo attenzione alle criticità dei salti generazionali) (Labory, Bianchi, 2014). Ma serve anche un "salto" paradigmatico sulla frontiera tecnologica emergente che ridisegni il ciclo della conoscenza locale e nazionale per riposizionarla nel contesto europeo della rete di ricerca e applicativa partendo da una messa in rete di università e centri di ricerca nazionali per grandi progetti-piattaforma in una prospettiva di medio-lungo termine (biotech, nanotech, biomedicale, IoT, ecc.). Ciò si deve accompagnare alla interazione tra centri di ricerca, università e cluster di imprese dinamiche rinnovando radicalmente la ricerca di base, i legami con la ricerca applicata e i processi di appropriabilità, migliorando i contesti qualitativi di generazione multilocale dell'innovazione (Cappellin *et al.*, 2014; Pilotti, 2011).

Sicuramente tale workshop che assume ormai la forma dinamica e inclusiva di un Forum allargato nazionale ha il vantaggio di unire ad uno stesso tavolo accademici e *practitioners*: imprese ed istituzioni, che devono assolutamente cooperare e favorire tutte le possibili interazioni università ed imprese per arrivare ad un risultato sinergico e costruttivo secondo logiche ecosistemiche. L'investimento in istruzione (tecnica, scientifica e superiore), opera dei governi in collaborazione con i corpi intermedi associativi, è uno step imprescindibile di una visione *forward-looking* in ambito di politica industriale.

Se invece volgiamo lo sguardo al breve medio termine, dato i tempi ed i drammi delle imprese e soprattutto dei lavoratori negli ultimi anni, cosa si può fare? Innanzitutto, un miglioramento dei fattori qualitativi locali di attrattività degli investimenti per la riqualificazione urbana e territoriale per favorire *reshoring* di imprese e *clustering* anche attraverso strumenti fiscali di incentivazione. Potrebbe essere certo utile per es. aumentare la quota di credito di imposta sia per chi investe in R&S e sia verso investimenti formativi e di riqualificazione dei lavoratori e sia per favorire il lavoro delle donne, di tipo imprenditoriale e non. Inoltre, favorire l'accesso al credito di PMI (nuove e già esistenti) anche implementando le capacità selettive delle banche (e di nuove for-

---

<sup>8</sup> Cfr nota 4.

me di finanziamento) sui potenziali di business emergenti e sulle traiettorie di internazionalizzazione anche con adeguate interfacce di mediazione culturale.

Uno strumento utile a creare un link sempre maggiore tra università ed imprese sono i parchi scientifici e tecnologici, che hanno avuto un notevole impiego in Giappone (Labory, Bianchi, 2014) evitando di commettere gli errori finora incrociati in termini di operazioni puramente immobiliari/commerciali. Cosa sono i parchi scientifici nazionali?

Infrastrutture che si caratterizzano sempre più come integratori dei bisogni di crescita innovativa locale delle imprese, con particolare riferimento a quelle piccole e piccolissime, parchi che valorizzano il patrimonio di conoscenza espresso dai ***Poli di eccellenza Tecnologica e Scientifica***, dalle **Università** e dai **Centri di Ricerca**, mettendo a sistema le funzioni dei tanti soggetti che interagiscono nel campo dell'innovazione, del trasferimento tecnologico e della creatività.

In Italia già diffusi ma con la stessa Lombardia non adeguatamente rappresentata e con una scarsa presenza dell'area Milanese (invece buona nel territorio di Bergamo). In questa direzione si potrebbe lavorare ancora mettendo sempre più le università al centro di questo processo rivisitando il rapporto tra scienza di base e applicata, tra funzioni di innovazione e creatività all'interno di uno stesso perimetro multi-locale di ricerca in una chiave di *innovation region*.

## Bibliografia

- Aghion P., Dewatripont M., Du L. Harrison A., Legros P. (2012), "Industrial Policy and Competition". Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper n. 18048.
- Aiginger K. (2014), "Industrial Policy for a Sustainable Growth Path". Vienna: Austrian Institute of Economic Research, WIFO Working Paper n. 469.
- Cappellin R., Marelli E., Rullani E., Sterlacchini A. (a cura di) (2014), *Crescita, investimenti e territorio – Il ruolo delle politiche industriali e regionali*. E-book AISRe 2014-1. ([www.aisre.it](http://www.aisre.it)).
- Chesbrough H. (2003), *Open Innovation - The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Cowling K., Tomlinson P. (eds.) (2014), *New Perspectives on Industrial Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- De Noni I., Pilotti L., Sedita S. (2015), "The Role of the 'Ecologies of Value' between Performance and Growth of Italian Firms. Some Empirical Evidence". Paper presentato alla XXXV Conferenza AISRe, tenutasi a Padova, Settembre.

Labory S., Bianchi P. (2014), “The institutional Framework of Industrial Policies”. Ferrara: University of Ferrara, Department of Economics Working Papers 2014 203.

Pilotti L. (a cura di) (2011), *Creatività , Innovazione e Territorio – Ecosistemi del valore per la competizione globale*, Bologna: Il Mulino.

Roland Berger Italia (2015), “Industry 4.0 - The New Industrial Revolution”. Report di Analisi. ([www.rolandberger.it](http://www.rolandberger.it)).

# Verso una metropoli a metabolismo chiuso e ad alta connettività

*Giuseppe Longhi*<sup>1</sup>

## 1. Processi innovativi e risorse finanziarie

I recenti provvedimenti finanziari (Juncker e Draghi) secondo molti potrebbero essere per il nostro Paese lo stimolo per accelerare la realizzazione di un palinsesto di innovazione concordato in sede europea fin dagli anni '90, a partire dal 5° programma quadro, e basato su: incremento della disponibilità e produttività delle risorse naturali- energia rinnovabile - dematerializzazione - connettività - cibernetica - coesione.

Sarebbe così se la condizione di vincolo all'avvio di un adeguato processo di innovazione fosse la mancanza di disponibilità finanziaria, ma dal 5° programma quadro ad oggi l'Italia non ha mai sfruttato appieno la disponibilità concessa dal bilancio comunitario, fino a toccare il 50% di fondi non spesi in occasione dei fondi concessi alle zone obiettivo 1 dal 7° F.P.

Quindi la reale motivazione della caduta della produttività è ricollegabile a due fattori fra di loro interconnessi:

- la mancata capacità di guidare i processi innovativi da parte degli enti locali, e, legata a questa, l'assenza di una visione sui fondamentali cambiamenti che stavano e stanno investendo i nostri territori urbani. Infatti, la promozione e la realizzazione dei progetti, secondo la prassi comunitaria, è prevalentemente a carico degli enti locali, in sinergia con il mondo della ricerca e dell'impresa, secondo la filosofia della tripla elica;
- le carenze nel connettere le politiche economiche ed urbane con gli obiettivi delle Convenzioni internazionali, specie quelle sull'ambiente

---

<sup>1</sup> IUAV, Venezia, e-mail: longhi@iuav.it.

(vedi Tabella 1 - Obiettivi delle Convenzioni internazionali sull'ambiente). Infatti i Programmi Quadro comunitari sono sincroni con gli obiettivi delle Convenzioni internazionali, che devono essere raggiunti entro il 2050, e si configurano come un'agenda di sostanziale trasformazione dell'organizzazione produttiva, sociale e urbana.

I programmi sono simmetrici con una serie di spunti scientifici innovativi, fra i quali si possono ricordare<sup>2</sup>:

- economia delle idee: considera endogeni al modello economico creatività e sapere (a differenza del modello neoclassico che considera endogeni i soli capitale e lavoro), di conseguenza il motore dello sviluppo è la città creativa;
- modello di sviluppo antropocentrico: segna la fine degli interventi come atto della dominazione dell'uomo sulla natura a favore della progettazione come atto in simbiosi con la natura. Da qui il modello di progettazione metabolico;
- cambiamento del paradigma della produzione industriale: passaggio dalla produzione per sottrazione di materia e secondo regole meccaniche alla produzione additiva e secondo regole biologiche. Questo cambiamento, unitamente a quello che verrà citato di seguito, dell'alta connettività o internet delle cose, dà luogo a quella che viene definita la terza rivoluzione industriale;
- connettività: l'alta connettività (fra persone, fra persone e cose e fra cose) sta generando una nuova ecologia della produzione, in cui l'industria di base diventa lo stoccaggio e manipolazione dei big data e la manifatturazione è integrata con il trattamento di ogni genere di media. L'alta connettività dunque richiede un pesante intervento pubblico per lo stoccaggio dei dati (per il semplice fatto che essi sono di proprietà pubblica) e dà luogo ad una rapida evoluzione nei prodotti che da passivi stanno trasformandosi in interattivi;
- tsunami del sapere: nel 2014 entra nella sua maturità la didattica a distanza e l'UE invita a riorganizzare il sapere per stimolare l'industriosità dei cittadini. L'organizzazione dei centri consolidati del sapere è messa severamente in discussione;
- ricerca sul funzionamento del cervello umano: su questo tema sono concentrate le risorse di USA, UE e Giappone. Gli obiettivi sono molteplici: decodifica dei processi mentali, robotizzazione, computer neuronali.

Da Asimov all'Accademia delle scienze britannica è unanime l'invito alla prudenza verso un filone che promette la completa sostituzione del lavoro umano e molti corollari non tranquillizzanti.

---

<sup>2</sup> Si veda la prima sezione della bibliografia.

Tabella 1 - Obiettivi delle Convenzioni internazionali sull'ambiente

Forze guida	Obiettivi	Scadenza		Fonte
		2030	2050	
<b>Footprint <small>(risorse)</small></b>	Ridurre il valore attuale di 4,3	2,1	1,0	2004, WWF, Impronta ecologica regioni Obiettivo 1
<b>Difesa biodiversità</b>	Conservazione biodiversità		100%	2010, Aichi targets 2011-2020 2011, Comm. UE, Strategia biodiversità al 2020
<b>Risparmio d'acqua</b>		-	-50%	2012: Strategia UE per la salvaguardia dell'acqua
<b>Contenimento dell'uso di materia</b>	Materie prime non rinnovabili:			1995, Friends of the Earth, Spazio ambientale UE
	Cemento	-20%	-85%	2011, UE – Construction Products Regulation Directive
	Ghisa	-20%	-85%	
	Alluminio	-20%	-90%	
	Ciolo	-25%	-100%	
Materie prime rinnovabili:				
Legno	-15%	-15%		
	Dematerializzazione:			
TLC: Capacità di rete (Mb)	100	200	2010, COM 245 Agenda digitale	
<b>Resilienza urbana</b>	Green energia:			1997, Protocollo di Kyoto/ IPCC
	Efficienza	+40%	-	2014, EU Commission 2030 policy framework
	Rinnovabili	+30%	-	2004, Dir. 2004/8/CE, cogenerazione ad alto rendimento
	Cogenerazione	+20%	+40%	2008, Dir. 2008/50/CE, qualità dell'aria ambiente
	Rinnovo rete	-	+20%	
	Consumo domestico	-80%	-	2010, Dir. 2010/31/CE, prestazione energet. edifici
	Edifici:			2012, Dir. 2012/27/UE, efficienza energetica
	Consumo di energia	0	-	
	Emissioni	0	-	
	RRR**	+60%	-	
	Quartiere:			
	Smart grid	+30%	+60%	2012, Dir. PAES
	Connettività (Mb)	100	200	2010, COM 245 Agenda digitale
Autonomia alimentare	+40%	-	2012, Com 586 final- EU approach to resilience: learning from food security crisis	
Mobilità:				
Alimentazione elettrica	20%	100%	2011, Dir. 2011/76/UE, trasporti sostenibili	
<b>Zero Rifiuti</b>	RRR* materiali (2020)	+50%	-	2008, Dir. 2008/98/CE, rifiuti
	RRR* materiali edili (2020)	+70%	-	1997, Protocollo di Kyoto/ IPCC
	Emissioni totali***	-40%	-80%	2014, EU Commission 2030 policy framework
<b>Cultura sapere innovazione</b>	Scolarizzazione 1° livello (2020)	90%		2011, Strategia Europa 2020
	Istruzione 3° livello (2020)	40%		2013, Horizon 2020 - Ottavo Programma Quadro
	Long life learning (2020)	15%		2013, Horizon 2020 - Ottavo Programma Quadro

\* riciclo, recupero, riuso

\*\* compresi residenze, lavoro, mobilità e cibo in tipica

## 2. L'esigenza di un'agenda per lo sviluppo sostenibile

Se l'elemento chiave della perdita di produttività non è imputabile alla carenza di risorse finanziarie ma alla disattenzione con cui si è guardato sia ai processi innovativi, sia ai nuovi modelli di governance che questi impongono (anche questo argomento è ripetutamente sollevato nei monitoraggi dell'UE sull'efficacia delle politiche di governo), il punto di crisi del nostro sistema è l'assenza di una politica dell'innovazione, sia sul fronte della pubblica amministrazione che delle imprese.

Occorre di conseguenza tessere una ragnatela olistica che dipani i fili dell'innovazione con lo scopo di proporre rapidamente agende per lo sviluppo sostenibile capaci di inserire il nostro contesto nel sistema di piattaforme economiche proposte dall'UE. I momenti topici delle agende potrebbero essere:

- definizione del mix di innovazione attraverso il confronto tra le politiche delle *Smart Specialization* regionali, il quadro delle *key enabling technologies* dell'UE, gli scenari relativi alle *disrupting technologies*;
- inserimento dell'agenda in un quadro comparativo internazionale, al fine di definire le piattaforme con cui sarebbe più opportuno operare;
- articolazione dell'agenda per spazi megapolitani policentrici o per macroregioni, assumendo la macroregione policentrica milanese e napoletana come esperienze pilota o generatrici.

Il modello che qui si propone fa riferimento all'esperienza inglese, dell'individuazione di contesti *generator* per testare col metodo dell'esperienza pilota le agende dell'innovazione, e all'esperienza olandese, che probabilmente è quella che interpreta meglio le potenzialità del palinsesto comunitario<sup>3</sup>. Essa infatti:

- è all'avanguardia nella comparazione fra le metropoli europee, lette attraverso la riclassificazione delle risorse umane, naturali e fisiche, secondo il criterio della potenzialità di innovazione. Grazie a questo strumento siamo quindi in grado di comparare in modo interattivo le metropoli e le regioni italiane con quelle europee;
- ha sviluppato principi ed effetti della progettazione antropocenetica e li sta applicando a Rotterdam;
- sta sperimentando la realizzazione di un nuovo contesto urbano innovativo ad Almere;
- sta programmando un rinnovo radicale della progettazione metropolitana, studiando la 'dilatazione' dell'area del Delta verso l'area di Amburgo, auspicando nuovi livelli di integrazione con l'area padana.

---

<sup>3</sup> Si veda la seconda sezione della bibliografia.

L'Olanda, per il suo dinamismo e dimensione 'regionale' è un opportuno punto di riferimento, ormai anche operativo, grazie alla qualità degli strumenti che offre alla comunità internazionale (piattaforma GEO all'UNEP, piattaforma metropolitana all'UE).

### 3. L'urgenza di ottimizzare metabolismo metropolitano e connettività

In assenza di agenda e piattaforme, esiste pur sempre l'urgenza di individuare priorità d'intervento per contrastare l'alto livello di disoccupazione e di degrado del patrimonio ambientale. Per questo terrei conto che a livello macro il nostro paese gode di due beni patrimoniali fondamentali, la biodiversità ed il patrimonio storico-artistico, per cui la strategia dovrebbe puntare a recuperare velocemente terreno nei settori strategici della crescita della biodiversità e della connettività e recuperare il tempo perso nel non aver affrontato la questione delle nuove infrastrutture *low carbon* e *low energy*.

Questa strategia dovrebbe avere come motore le due aree megapolitane policentriche di Milano e Napoli (il ragionamento è ispirato al pensiero di Jane Jacobs sulla forza della metropoli nell'innescare processi innovativi e generatori di nuovo sviluppo) ed è basata sull'ecologia dell'insediamento umano articolata in:

- nuove infrastrutture immateriali: big data e connettività.  
La grandezza di Milano nell'era elettromeccanica fu dovuta all'intuizione che alla municipalità spettava l'onere di dotare la città delle nuove centrali elettriche indispensabili all'industria, oggi è un po' in ritardo nel prendere atto che la nuova materia prima del 'produrre' è l'archiviazione e il trattamento dei dati, attività che la municipalità deve saper trasformare in impresa civica. Alla municipalità (intesa entità megapolitana, capace di generare flussi positivi fra città, metropoli e regione) spetta dunque colmare il ritardo che stiamo cumulando nella nuova industria dei "data base".  
Il tema della connettività è fondamentale, oltre che per la connessione *p2p* (*people to people*) anche per la riconversione industriale, nel processo di rapida trasformazione degli oggetti da passivi a interattivi (grazie ad IoT (*Internet of things*) si prevedono 15 miliardi di strumenti connessi al 2020;
- rivalutazione delle risorse naturali: ambiente-patrimonio storico-acqua-cibo.  
Come ho ricordato disponiamo del più importante patrimonio naturale del pianeta, sommando la biodiversità con il patrimonio storico, ma ugualmente abbiamo ignorato ogni invito, che ci è stato offerto dalla comunità internazionale negli ultimi 15 anni, alla buona gestione e alla



rivalutazione di questo patrimonio. Queste opportunità sono da ricondursi principalmente alla Convenzione Millenium, che da quest'anno prenderà il nome di Agenda per lo sviluppo sostenibile, ed alle forze guida della Convenzione Rio+20. Due realtà che sensibilizzano sul valore anche economico dei prodotti e servizi della natura e sul problema della scarsità di beni essenziali quali l'acqua ed il cibo, specie nelle aree urbane. I risultati tangibili dell'attenzione verso le risorse naturali, anche in ambito urbano sarebbero:

- la rivalutazione dei fattori biologici del metabolismo urbano, come fattori di creazione di valore, operazione per la quale, come ricordato, l'esperienza guida è quella dell'Olanda, con la riprogettazione di Rotterdam e della regione del Delta;
- l'avvio di importanti investimenti nei settori connessi alle nano e biotecnologie;
- ottimizzazione del metabolismo: energia-mobilità-housing-rifiuti

Al fine del rapido recupero di occupazione gli interventi più produttivi (e urgenti) sono quelli che fanno riferimento all'ottimizzazione del metabolismo del capitale fisico, da raggiungersi a tappe accelerate (perché siamo generalmente in ritardo rispetto agli standard concordati in sede internazionale, che implicano severi processi di dematerializzazione e di evoluzione biotica delle nostre infrastrutture).

Questi interventi segnano la fine della città come sistema a metabolismo 'aperto' dipendente energeticamente dall'esterno. Le convenzioni internazionali di fatto obbligano a riprogettare la città come sistema metabolico 'chiuso', fondato sul concetto di *smart grid*, basato su:

- autonomia energetica di quartiere, grazie all'autoproduzione da fonti rinnovabili;
- residenze non più consumatrici di energia e materia ma generatrici (di relazioni, grazie alla connettività, di cibo, grazie alla pratica dell'*urban farm* e di energia, grazie alle fonti rinnovabili);
- transizione del sistema di traffico da passivo a interattivo (dall'auto che si guida sulla strada alla strada che guida l'auto);
- applicazione delle nuove tecnologie al trattamento dei rifiuti, che implica la nascita di nuove imprese che sfruttano i rifiuti come materia prima;
- 'connettività esplosa', grazie all'iterazione fra cloud ed interattività degli oggetti, che apre alla nuova organizzazione dell'impresa 4.0, basata sulla 'distanza zero', cioè sull'interazione fra impresa fisica e virtuale. Essa permette decisioni più veloci e responsabili e la prossimità e interscambia-

bilità tra produttori e consumatori, per soddisfare al meglio le esigenze del mercato.

Ma a questo punto si torna al fattore iniziale (esigenza di nuove infrastrutture immateriali: big data e connettività). La città delle smart grid o 4.0 per funzionare necessita dell'attiva presenza della p.a come promotrice di una nuova industria di base destinata all'archiviazione e gestione dell'enorme flusso di dati prodotto dalle città.

Questa nuova industria permetterà un nuovo 'rinascimento urbano' perché favorirà la nascita di nuove industrie 'manifatturiere', anche di dimensione micro e nano, destinate alla manipolazione dei dati e dei servizi prodotti nella nuova industria di base.

Questo fitto reticolo di dati, come si è ricordato, non sarà più finalizzato solo alle interazioni fra le persone, ma anche alla connessione fra oggetti e fra oggetti e persone. Karl-Heinz Land, fondatore di Neuland, sostiene che ci stiamo avventurando in una nuova era di sviluppo, che chiama 'darwinismo digitale', che sta ad indicare nelle opportunità della connettività aumentata il passo per un'evoluzione della specie urbana.

#### **4. Contratti di rete per un processo di innovazione aperto**

Riflettendo sugli elementi fin qui considerati si può concludere che la caduta di produttività che ha accompagnato la grande crisi è legata al fatto che non si è voluto o saputo affrontare la sfida della città a 'metabolismo chiuso' e ad alta connettività, e questo sta portando a livelli sempre più alti di inefficienza. Ma è ugualmente facile osservare che il nostro sistema paese e in particolare la megalopoli milanese possiedono qualificazioni elevate, in grado di contribuire positivamente alla progettazione e realizzazione degli interventi sopra illustrati. Se così è il punto di debolezza è la mancanza di sinergie fra i soggetti chiamati a guidare il processo innovativo (pubblica amministrazione, imprese, ricerca, la tripla elica dell'UE).

Individuo nello strumento dei contratti di rete (in ideale continuità con l'istituto dei contratti di programma) la soluzione ottimale per avviare una gestione innovativa capace di far confluire rapidamente i progetti metropolitani verso le piattaforme (economiche o urbane), requisito obbligatorio per partecipare alle gare bandite dall'UE, per poter competere e dialogare secondo le regole dell'*open innovation*.

## Il manifesto dell'open innovation



**CREAZIONE DI VALORE E CONDIVISIONE**

Scopo dell'open innovation è innovare le produzioni per creare ricchezza (sia di mercato che sociale) attraverso lo sviluppo del capitale intellettuale collettivo delle imprese e della società, favorita da una visione condivisa dei grandi problemi.



**IL MODELLO DELLA QUADRUPLA ELICA**

Industria, p.a., ricerca, cittadini lavorano insieme per co-creare e guidare i cambiamenti strutturali, raggiungendo valori superiori alla somma dei valori raggiungibili individualmente, attraverso un lavoro di rete tra il capitale sociale, i creative commons e la comunità.



**GESTIONE ECOSISTEMICA**

L'innovazione si è spostata dai laboratori di ricerca ad un ecosistema azionato dalle reti d'innovazione, raggruppamenti formali o informali basati su fiducia, risorse, visioni e valori condivisi.



**PIATTAFORME COLLABORATIVE**

La co-creazione per lo sviluppo dell'innovazione comprende tutti i soggetti interessati, cittadini, utenti, clienti, e si struttura come piattaforma collaborativa, che fornisce le risorse umane e finanziarie.



**CENTRALITÀ DEGLI UTENTI**

Nei processi di co-innovazione il centro del processo si sposta dall'indovinare le caratteristiche probabilmente desiderabili di prodotti e servizi, a un design realmente desiderabile, basato sull'esperienza degli utenti, che diventano collaboratori e non più oggetto di ricerca.



**APERTURA AGLI INNOVATORI**

La ricerca è caratterizzata da visioni, invenzioni, conferme e avventure. Le esperienze innovative di successo saranno il frutto di gruppi 'di confine', con competenze multidisciplinari.



**INNOVAZIONI SOSTENIBILI**

Nell'open innovation c'è convivono innovazione tecnica e sociale; i cambiamenti interessano la tecnologia, l'organizzazione, il business e tutta la società, in un percorso condiviso verso la sostenibilità.



**MOLTEPLICITÀ DI MODELLI**

L'open innovation sfrutta un mix di innovazioni dirompenti, modulari, incrementali e la strategia per massimizzare il loro impatto, anche attraverso la prototipazione, la sperimentazione e i "living labs".



**CONNETTIVITÀ FRA PRODOTTI E SERVIZI**

L'open innovation incoraggia l'incremento di unità di servizio per prodotto aumentandone il valore aggiunto, e genera ricavi sostenibili, un utilizzo ottimizzato delle risorse, la longevità dei prodotti.



**EFFETTO RETE**

L'open innovation si concentra sulla progettazione di effetti di rete, destinati ad accrescere il numero di utenti e la creazione di valore attraverso il miglioramento delle capacità delle singole organizzazioni.



*innovazione di prodotti e servizi*



*innovazione dei cicli produttivi*



*coinvolgimento della comunità*

## Bibliografia

1. Fra i principali spunti scientifici riguardo ai processi innovativi si possono ricordare:

*Economia delle idee:*

Kelly K. (1996), The Economics of Ideas, Wired, June 1996

Romer P. (1990), “Endogenous Technological Change”, *Journal of Political Economy*, 98, 5: October.

*Modello di sviluppo antropocentrico:*

Brugmans G., Strien J. (eds.) (2014), IABR 2014 - Urban by nature. Rotterdam: IABR.

Crutzen P. (2005), *Benvenuti nell'antropocene*. Milano: Mondadori.

VoD (Value of Differences) [www.vodblogsite.org](http://www.vodblogsite.org)

*Cambiamento del paradigma della produzione industriale:*

Foresight (2013), The Future of Manufacturing: A new era of opportunity and challenge for the UK. Project Report, Government Office for Science, London.

Government Office for Science, Foresight projects

*Connettività:*

ForschungsUnion, Acatech (2013), Platform Industrie 4.0, acatech. Frankfurt/Main: National Academy of Science and Engineering.

*Tsunami del sapere:*

China – Brainnetome

Dua A. (2013), College for all. McKinsey Publications, maggio 2013.

*Ricerche fondamentali sul funzionamento del cervello umano:*

UE – HBP Human Brain Project

USA – Brain initiative

2. Fra le esperienze pilota di progettazione ispirate all'“open innovation” si possono ricordare:

*Monitoraggio on line delle metropoli europee:*

Ministero dell'Ambiente olandese, Progetto “European competitiveness scoreboard”

*Progettazione metropolitana*

Delta Metropolis Declaration (<http://www.deltametropool.nl>)

Glasgow, The Open Manifesto, Future City principles

Sino-Singapore Guangzhou Knowledge City

*Progettazione biocompatibile:*

The Netherlands Almere leads the way on self build communities - Almere plan

*Rilievo dei flussi metabolici delle risorse naturali a scala urbana:*

City of Rotterdam, IABR (2014), Urban Metabolism Rotterdam, Media corner. Rotterdam: IABR.

*I big data:*

Copenhagen connecting

Per il download di gran parte dei testi qui citati si raccomanda la consultazione della pagina

VoD (Value of Differences) [www.vodblogsite.org](http://www.vodblogsite.org)

# Un mutamento di paradigma per la governance della creatività

Augusto Cusinato<sup>1</sup>

## 1. La creatività diffusa

L'affermazione "l'innovazione è il motore dello sviluppo" suona come un refrain nelle scienze regionali e negli studi economici, in generale. In una prospettiva secolare, la sua attuale pervasività segna la rivincita dell'approccio schumpeteriano allo sviluppo rispetto a quello keynesiano, tanto da far parlare di una "Schumpeterian renaissance" (Freeman, 2007). A causa del dichiarato fondamento logico-positivista, l'originale approccio schumpeteriano, come pure quello neo-schumpeteriano, lasciano tuttavia irrisolta una questione cruciale rispetto all'attuale esigenza di governare (nel senso di *governance*), non tanto le attitudini individuali alla creatività, quanto una condizione di "*distributed creativity*" (Glăvenu, 2014), dove "*distributed*" non si riferisce a una maggiore diffusione spaziale del fenomeno rispetto al passato, bensì alla circostanza che esso prende essenzialmente forma nella dimensione meso-economica, ossia in una rete di rapporti non regolata né dal mercato, né dalla gerarchia, bensì dalla reciprocità.

Tale aspetto cruciale concerne la nozione stessa di creatività. Nonostante lo stesso Schumpeter parli di "*creative destruction*", la netta separazione che istituisce tra momento ideativo e momento innovativo riduce la creatività a un concetto d'incerta collocazione all'interno della coppia ideazione-innovazione, per cui, o si tratta di un termine meramente evocativo e, quindi, privo di consistenza analitica, oppure è sinonimo di uno dei due termini della stessa coppia, come assumono, ad esempio, Belussi e Staber (2011), assimilandolo a 'ideazione'.

---

<sup>1</sup> IUAV, Dipartimento di Progettazione e pianificazione in ambienti complessi, e-mail: [augusto.cusinato@iuav.it](mailto:augusto.cusinato@iuav.it).

Riconoscendo apertamente la matrice comportamentista, quasi *ante litteram*<sup>2</sup>, della separazione operata da Schumpeter tra ideazione e innovazione, secondo la quale quest'ultima è la risposta dell'imprenditore allo stimolo 'variazione di prezzo' ipotizzabile nel mercato a seguito dell'innovazione, diviene possibile comprendere (a) la natura *ad hoc* della relazione biettiva istituita tra le coppie inventore-imprenditore, da un lato, e ideazione-innovazione, dall'altro, (b) il sostanziale disinteresse di Schumpeter verso la prima e, infine, (c) la condizione di terzo incomodo della nozione di creatività. La separazione è *ad hoc*, in quanto confacente alla rigida distinzione positivista tra "*the context of discovery and the context of justification*" (Garbolino, 2015), ma presta nondimeno il fianco alla critica sul piano sia epistemologico che pragmatico. Sul primo, perché la predisposizione di test di verifica empirica (*justification*) delle asserzioni richiede anch'essa una fase ideativa, per cui i test possono soffrire delle medesime fallacie di cui eventualmente soffrono le asserzioni da validare (Watzlawick, 1984); sul secondo piano, che qui più interessa, perché l'implementazione di un'idea a scopo di profitto (innovazione) comporta una successione di momenti ideativi e applicativi, a motivo delle condizioni di razionalità limitata in cui opera inevitabilmente l'imprenditore, particolarmente in ambienti strategici: aspetti sui quali Schumpeter e i neo-Schumpeteriani sorvolano, proprio sulla base di un meccanismo "pre-analitico" di selezione cognitiva, rispetto al quale lo stesso Schumpeter metteva in guardia.

Accettando la critica all'impianto biettivo accennato, la relazione tra ideazione e innovazione si rivela circolare e, più precisamente, spiraliforme, a motivo del suo carattere evolutivo; e la relazione biettiva diviene suriettiva, poiché l'imprenditore opera necessariamente anche come inventore. Su questa base, diviene infine possibile dotare la nozione di creatività di un contenuto semantico proprio, relazionato ma distinto rispetto a quelle di ideazione e innovazione: in questo senso, *la creatività è definibile come la capacità di gestire il processo evolutivo tra ideazione e innovazione*, insito nello stesso atto innovativo. E sulla medesima base, la *governance* della creatività appare come la capacità, collocata a un livello superiore rispetto alla precedente, di governare le attitudini a gestire tale processo circolare, ovvero come una creatività di secondo grado.

Questa prospettiva comporta due implicazioni cruciali. Primo, il superamento del confine istituito dal positivismo tra dominio scientifico e non-scientifico sulla base dell'osservabilità empirica dei fenomeni e della connessa falsificabilità empirica degli asserti, a motivo del necessario coinvolgimento degli aspetti mentali e, soprattutto, emozionali sottesi al momento ideativo. Questo superamento non comporta tuttavia il rigetto del positivismo logico, che anzi rimane come riferimento essenziale, bensì il riconoscimento che la ri-

---

<sup>2</sup> La nascita del comportamentismo è databile a Watson (1913), un anno dopo la pubblicazione di Schumpeter (1934 [1912]).

gida osservanza dei suoi canoni implica la rimozione o l'impropria riduzione di aspetti rilevanti per la comprensione – e la connessa gestione – di porzioni ragguardevoli della 'realtà', quale, appunto, la creatività. Secondo, il superamento apre alla questione delle modalità con cui gestire l'inclusione di aspetti non empiricamente accertabili, benché essenziali, nella prassi scientifica, garantendo il necessario grado di criticità dell'indagine. È precisamente in questo secondo aspetto che si colloca il cambiamento di paradigma ritenuto necessario per affrontare il tema della *governance* della creatività, in quanto non si tratta più soltanto di formulare congetture e ideare corrispondenti test di validazione, bensì d'indagare sulle possibili fallacie che stanno congiuntamente sottese a entrambe le operazioni e, quindi, d'indagare sugli abiti mentali che orientano la percezione e ne governano i processi di selezione/rimozione, a dispetto di ogni prova di validazione empirica (Coe, Wilden, 1978; Watzlawick, 1984). La pratica ermeneutica si propone quale prassi adeguata a tale proposito, per cui la tesi di questo scritto è che *l'accesso alla governance della creatività richiede il passaggio dal paradigma cognitivista, espressione tipica del positivismo logico, al paradigma ermeneutico.*

## 2. Il paradigma ermeneutico

Non è questa la sede, né lo spazio lo consentirebbe, per illustrare le premesse epistemologiche e prammatiche del formarsi, nel secolo scorso, di una sensibilità ermeneutica nelle scienze umane e sociali<sup>3</sup>. Qui è soltanto possibile richiamare alcune osservazioni, che si riveleranno utili a trarre, nel paragrafo successivo, indicazioni per la *governance* della creatività:

- a. l'approccio ermeneutico sposta l'attenzione dalle congetture istituite sulla base di un codice cognitivo presuntivamente convergente a verità (sulla base dell'altrettanto presunta indipendenza dei test di validazione empirica), alle modalità con cui la mente istituisce i punti di vista sulla realtà, ovvero i codici cognitivi, in maniera solidale con quelle con cui concepisce i test, dando così luogo al possibile persistere di fallacie interpretative. Adottare un approccio ermeneutico significa pertanto operare uno spostamento dell'attenzione dal momento esplicativo della realtà esterna a quello interpretativo dei processi di formazione delle attitudini mentali. In questo consiste essenzialmente l'*interpretive turn* esperito dalla generalità delle scienze umane e sociali nella seconda metà del secolo scorso (Hiley *et al.*, 1991);
- b. unica tra le scienze sociali, l'*economics* è rimasta estranea a tale svolta epistemologica (Lavoie, 1990), sostanzialmente a motivo della sua ferma adesione alla triade individualismo metodologico-cognitivismo-

---

<sup>3</sup> Per un approfondimento, Cusinato, Philippopoulos-Mihalopoulos (2015).



comportamentismo, istituita quale modalità di adattamento dell'indagine sociale ai canoni del positivismo logico. D'altro canto, nemmeno la sua presunta aspirazione a proporsi come la "fisica della società" ne giustifica ulteriormente il disinteresse verso il dibattito sollevato dall'*interpretive turn*, sia perché quest'ultimo lambisce anche le scienze naturali (Geertz, 2000), sia perché è seriamente da dubitare che l'economia sia una scienza della natura;

- c. l'inevitabile adesione della scienza economica all'*interpretive turn* comporta, come in ogni mutamento di paradigma, un cambiamento del contenuto di nozioni in uso, quali, ad esempio, informazione e conoscenza, attualmente interpretate secondo uno schema cognitivista, come pure cambiamenti di valore in altre nozioni, quali 'rumore', 'dissonanza' e 'ambiguità' che, da elementi di disturbo, divengono risorse, oppure ancora, la comparsa di nuove nozioni, a seguito, ad esempio, della necessità di riclassificare le attività economiche secondo la loro attitudine, non tanto all'innovazione, bensì alla creatività e, soprattutto, alla gestione dei processi creativi (Cusinato, Philippopoulos-Mihalopoulos, 2015);
- d. analogamente, l'economia della conoscenza non potrà più essere intesa, come accade nella pubblicistica corrente, specialmente di matrice istituzionale, in quanto caratterizzata da un'elevata intensità di conoscenza (quale livello di intensità?, tra l'altro), bensì come l'esito di un mutamento qualitativo, consistente nel ricorso sistematico, benché talora inconsapevole, da parte dell'impresa, a pratiche ermeneutiche per la *governance* della creatività;
- e. comporta altresì la collocazione della dimensione mesoeconomica in posizione centrale, rispetto al mercato e all'organizzazione gerarchica<sup>4</sup>, quale ambiente privilegiato per lo svolgersi delle pratiche ermeneutico-creative. L'adozione di questa prospettiva implica, a sua volta, una ridefinizione analitica di categorie costitutive della dimensione *meso*, quali 'luogo', 'rete', 'territorio', 'città', 'milieu', ma anche la marshalliana 'atmosfera' (ibidem).

### 3. Indicazioni normative

La prima indicazione normativa concerne l'opportunità, per non dire necessità, che la scienza economica s'interroghi sul significato e la portata dell'*interpretive turn* e sulle ragioni per le quali ne è rimasta finora estranea. Ne derivano radicali conseguenze sul piano sia epistemologico sia metodologico,

---

<sup>4</sup> Contrapporre la dimensione mesoeconomica al mercato e all'organizzazione, piuttosto che alle dimensioni micro e macro, com'è usuale nella vulgata economica corrente, costituisce un ulteriore spiazzamento di significato rispetto alla *mainstream economics*, anche d'indirizzo neo-schumpeteriano (cfr., su quest'ultimo indirizzo, Dopfer, 2007).

ancora da esplorare, alle quali si è appena accennato nei punti precedenti. In mancanza di tale ri-orientamento, la scienza economica non è in grado di accedere alle specificità del fenomeno della creatività né, tantomeno, di governarlo, facendosi sopravanzare da discipline contigue di tipo applicativo, quali gli studi sul management e il marketing, o dalle stesse pratiche d'impresa (ibidem). Rispetto a questa sfida, le scienze regionali appaiono particolarmente attrezzate a svolgere il ruolo di apripista per più di un motivo: per il loro carattere transdisciplinare; perché sono per intrinseca natura dedite allo studio della dimensione *meso*, nella quale prendono forma i fenomeni della conoscenza e della creatività e, infine, perché sono pervenute alla soglia della svolta ermeneutica, soprattutto per il tramite del dibattito in tema di *milieu* (Cusinato, 2015).

Una volta compiuta tale svolta, alle scienze regionali e, più in generale, all'economia, si porrà la necessità di rivisitare l'intero impianto delle categorie di riferimento, al fine di introiettare la componente prammatico-generativa che caratterizza i processi cognitivi e le attitudini alla creatività. E sarà soltanto nell'effettivo svolgersi di questo processo che potranno essere delineate politiche e pratiche specifiche da porre in atto sul piano fattuale. Alcune indicazioni sono tuttavia formulabili preventivamente. Nella misura in cui la nozione di *milieu* si dimostra centrale nella comprensione delle dinamiche creative, si delinea anche la centralità delle strategie orientate sugli aspetti strutturali, anziché funzionali, del congiunto socio-spaziale definito dalla nozione di *milieu*. Aspetti strutturali, in quanto esulanti dalle dirette capacità d'intervento degli operatori individuali, dei quali, anzi, plasmano l'orizzonte cognitivo e i criteri di scelta. In accordo con l'originaria concezione durkheimiana, tali aspetti concernono, essenzialmente, il grado di eterogeneità interna al *milieu*, in termini di abiti mentali e competenze, la 'densità relazionale', senza cui l'eterogeneità rimarrebbe sterile, nonché l'apparato simbolico fissato nello spazio, ovvero il paesaggio (ibidem), il quale svolge un ruolo essenziale nei percorsi di esplorazione di nuova conoscenza e, pertanto, nella creatività. Per altro verso, appare indispensabile riconoscere che, alla dimensione *meso*, in generale, e a quella di *milieu*, in particolare, le componenti strutturali citate operano a sistema, talché gli interventi richiedono di essere condotti contemporaneamente – meglio, sistemicamente – sui diversi aspetti.

In una simile prospettiva, la città appare come il dispositivo privilegiato sul quale focalizzare l'interesse delle scienze regionali e delle connesse politiche. È *milieu* per eccellenza, ed è anche un ricco palinsesto di linguaggi interpretativi fissati nello spazio, talché si presenta come la palestra ideale per apprendere le pratiche creative, come del resto mette in luce da tempo una copiosa letteratura nelle stesse scienze regionali e in discipline affini.

In sintesi, il valore aggiunto derivante da un approccio ermeneutico consiste nel provvedere una griglia interpretativa sistemica, nonché adeguatamente fondata sul piano analitico al tema della creatività, cui poter finalmente ricondurre approcci e indagini empiriche che appaiono attualmente frutto di visioni particolari, benché tacitamente implicanti un denominatore comune: ‘denominatore’ che qui si indica nella svolta interpretativa conseguente a una chiara e deliberata assunzione – o, almeno, sperimentazione – della prospettiva ermeneutica.

## Bibliografia

- Belussi F., Staber O. (eds.) (2011), *Managing Networks of Creativity*. London: Routledge.
- Coe M.R., Wilden A. (1978), “Errore”, in: *Enciclopedia Einaudi*. Torino: Einaudi. Volume 5, 682-711.
- Cusinato A. (2015), “Il paesaggio, tessera mancante nella nozione di milieu”. *Scienze regionali*, in corso di pubblicazione.
- Cusinato A., Philippopoulos-Mihalopoulos A. (eds.) (2015), *Knowledge-creating Milieus in Europe: Firms, Cities, Territories*. Berlin: Springer, forthcoming.
- Dopfer K. (2007), “The Pillars of Schumpeter’s Economics: Micro, Meso, Macro”, in: Hanusch H., Pyka A. (eds.), *Elgar Companion to Neo-Schumpeterian Economics*. Cheltenham: Edward Elgar. 65-77.
- Freeman C. (2007), “A Schumpeterian Renaissance?”, in: Hanusch H., Pyka A. (eds.), *Elgar Companion to Neo-Schumpeterian Economics*. Cheltenham: Edward Elgar. 130-141. Doi: [10.4337/9781847207012.00015](https://doi.org/10.4337/9781847207012.00015).
- Garbolino P. (2015), “The New Understanding of Scientific Knowledge”, in: Cusinato A., Philippopoulos-Mihalopoulos A. (eds.), *Knowledge-creating Milieus in Europe: Firms, Cities, Territories*. Berlin: Springer, forthcoming.
- Geertz C. (2000), *Available Light: Anthropological Reflections on Philosophical Topics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Glăvenu V.P. (2014), *Distributed Creativity: Thinking Outside the Box of the Creative Individual*. Berlin: Springer.
- Hiley D.R., Bohman J.F., Shusterman R. (eds.) (1991), *The Interpretive Turn: Philosophy, Science, Culture*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lavoie D. (ed.) (1990), *Economics and Hermeneutics*. London: Routledge.

Schumpeter J.A. (1934 [1912]), *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest and the Business Cycle*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Watson J.B. (1913), "Psychology as the Behaviorist Views it". *Psychological Review*, 20, 2: 158-177. Doi: [10.1037/h0074428](https://doi.org/10.1037/h0074428).

Watzlawick P. (ed.) (1984), *The Invented Reality: How Do We Know What We Believe We Know? Contributions to Constructivism*. New York: Norton.



# Del processo di cambiamento economico-sociale

*Vittorio Coda*<sup>1</sup>

Vorrei chiarire anzitutto che la mia ottica è quella di un accademico che si occupa di management e quindi, fondamentalemente, di problemi di gestione del cambiamento strategico ed organizzativo. Ora, questi sono problemi che richiedono di focalizzarsi non sui contenuti decisionali in sé, ma sui processi: su quelli che conducono a buone decisioni e su quelli che ne consentono la realizzazione nel rispetto degli obiettivi di efficacia e di efficienza.

Ciò premesso, la mia reazione ai contributi vostri che ho avuto modo di leggere o di ascoltare si riassume nella seguente domanda: com'è possibile far sì che tutte le cose che ciascuno di voi auspica - in forza degli studi compiuti, delle ricerche fatte, delle esperienze di Paesi più avanti del nostro - accada in questo Paese, in questa nostra Italia, a partire dalla situazione in cui essa si trova oggi?

Per farmi capire, a titolo di esempio, ho sentito parlare dei limiti di un approccio di programmazione orientato alle risorse che evidenzia, giustamente, la necessità di andare verso un approccio orientato ai bisogni. Ora la domanda è: come far sì che ciò accada? Ho sentito dire della necessità di realizzare una “logica di piattaforma”, e la domanda che subito affiora è: come far sì che si realizzi una tale logica? Ho sentito parlare dell'opportunità di partecipare al progetto europeo “Città dell'Innovazione”, e di nuovo ci si può domandare: come far sì che effettivamente ci sia una spinta in questa direzione? Ancora, ho sentito parlare, giustamente e ripetutamente, della necessità di una governance sovraordinata che faccia fronte all'evidente fabbisogno di coordinamento dei diversi soggetti coinvolti nel processo di sviluppo; ma come attuare questa governance, come far sì che essa nasca in modo fisiologico, sia veramente di supporto a questi soggetti e non sposi invece una logica burocratica,

---

<sup>1</sup> Università Bocconi, SDA Bocconi School of Management, e-mail: vittorio.coda@unibocconi.it.

accentratrice, incapace di coinvolgere, muovere, responsabilizzare coloro che invece devono essere i protagonisti dello sviluppo del proprio territorio? Se è vero, infatti, che la maggior parte dei problemi si devono risolvere nei territori, allora il problema è come incoraggiare, supportare, mobilitare cittadini, imprese e istituzioni dei territori perché si diano carico dei loro problemi.

Penso che questi esempi siano sufficienti per capire che a ben poco serve elencare le cose da fare per modernizzare il Paese, se passo dopo passo non si gestiscono oculatamente i processi grazie a cui esse possano effettivamente accadere. E ciò partendo dalla situazione complicata che è sotto gli occhi di tutti, in cui il sistema partitico è in pieno travaglio, la pubblica amministrazione non ha ancora iniziato il necessario processo di rinnovamento, l'azione del governo è di continuo rallentata dalle forze conservatrici e così via.

Ora, per mandare avanti una strategia di investimenti territoriali che a vostro giudizio sono necessari per dare impulso allo sviluppo, credo che sia importante partire dal coinvolgimento degli imprenditori. È mia convinzione, infatti, che dietro ad ogni investimento riuscito e di successo c'è sempre un pensiero imprenditoriale valido. Ho avuto modo di visitare più volte la “Città della Vita”, che è una vera “città dell'innovazione”, vicino a Padova. Ebbene, dietro a questa iniziativa c'è un imprenditore, Angelo Ferro, con un lucido pensiero imprenditoriale: che l'anziano non è un costo, non è un peso per la società, ma una risorsa; e sul filo di questo pensiero imprenditoriale Ferro è andato avanti, passo dopo passo, facendo investimenti consistenti e senza mai fare debiti che non fosse sicuro di potere rimborsare, ed è arrivato a creare qualcosa di straordinario che ben merita il nome di “Città della Vita”. Non solo, ma, sul filo di quel pensiero, Ferro e i suoi collaboratori continuano a generare innovazione, per cui ogni volta che si visita la Città della vita vi si scoprono cose nuove.

Proprio perché è importante che dietro ad ogni progetto di investimento ci sia un pensiero imprenditoriale valido, lungimirante, a mio sommo avviso il passo prioritario non è di avviare dei gruppi di lavoro che pongano mano alla elaborazione di laboriosi (ed onerosi) piani industriali, bensì quello di approfondire la validità del pensiero soggiacente agli investimenti ipotizzati e ciò non può farsi senza l'apporto di “imprenditori veri”, aperti all'innovazione e oculati. Per questo ritengo che si debba partire dal coinvolgimento di imprenditori innovativi, credibili, amanti del loro territorio; soltanto dopo avere approfondito ed elaborato con il loro apporto la “visione imprenditoriale” soggiacente agli investimenti, si può passare a cercare di coinvolgere le istituzioni e a reperire i necessari finanziamenti.

Coinvolgere le istituzioni vuol dire coinvolgere certe persone che sono sensibili, che hanno voglia di cambiare e di rinnovare perché sennò non si va da nessuna parte. E questo coinvolgimento delle istituzioni va fatto insieme

agli imprenditori che hanno elaborato la visione imprenditoriale e ci credono. Come pure il coinvolgimento dei finanziatori va fatto assieme ad essi.

Ecco in sintesi un punto che ritengo veramente critico: la priorità non è cercare finanziamenti per elaborare piani industriali né stabilire contatti con il mondo politico, bensì approfondire la validità delle idee soggiacenti agli investimenti ipotizzati. E ciò non può farsi senza il coinvolgimento di validi imprenditori (che non necessariamente ricoprono ruoli istituzionali all'interno delle associazioni di categoria).

Forse però, prima di tutto, il cambiamento deve partire da noi stessi. Noi accademici dobbiamo essere consapevoli dei nostri limiti e non fare cadere dall'alto le nostre idee e convinzioni. Non siamo depositari della verità né siamo imprenditori. Siamo semplicemente degli studiosi che, in relazione agli interessi scientifici propri di ciascuno, hanno capito (o credono di aver capito) certe cose e desiderano rendersi utili al Paese. Ma, per essere davvero utili, dobbiamo scendere dalla cattedra, non irrigidirci sulle nostre idee e ingegnarci per accompagnare, supportare, aiutare i soggetti chiamati ad essere protagonisti dello sviluppo dei loro territori a prendere in mano i relativi problemi, in modo che siano loro ad operare il passaggio dalla "ideazione" alla "progettazione" e a fare poi camminare i "progetti" sul filo di pensieri imprenditoriali validi.

Per la mia *forma mentis* non sono portato a lasciarmi prendere dal mito degli investimenti. È vero che le statistiche evidenziano una diretta correlazione tra PIL e investimenti. Ma il problema è che devono essere dei buoni investimenti e tali sono se dietro ad ogni investimento c'è un pensiero imprenditoriale valido. Tutti siamo a conoscenza di investimenti non validi. Un esempio è quello della BreBeMi, che è stato deciso sottovalutando l'impatto della concorrenza della A4 a seguito del raddoppio della Milano Bergamo (che pur era noto). Questo per dire della necessità di approfondire la validità del pensiero imprenditoriale soggiacente ad ogni investimento prima di andare sulla strada di fare dei piani industriali.

E per fare questi approfondimenti non credo siano necessari investimenti tali da richiedere il reperimento di finanziamenti consistenti. Può bastare un po' di volontariato.

Personalmente sto cercando di portare avanti un'esperienza di questo genere nella mia terra, il Biellese, dove, insieme ad alcuni imprenditori è stata messa a punto l' "idea imprenditoriale" di un ambizioso progetto di investimento in forma tale da poter essere sottoposta all'attenzione del governatore della Regione e degli assessorati competenti senza spendere un euro. Poi si vedrà quale altro lavoro occorrerà fare. Ci siamo messi in moto poco più di sei mesi fa, sono stati presi dei contatti, sono stati fatti vari incontri, sono stati coinvolti alcuni partner (privati e pubblici) con ruoli ben definiti e così l'idea imprenditoriale è andata man mano chiarendosi e acquistando forza persuasi-



va per una sua intrinseca validità che gli approfondimenti fatti hanno progressivamente messo in evidenza dimostrando la sensatezza dell'investimento e lasciandone intravedere fattibilità e convenienza. Una volta visto l'esito dell'esame in Regione, vedremo quale sarà il prossimo passo da compiere e, se vi saranno dei costi da sostenere, vedremo come fronteggiarli. Insomma, non ci siamo buttati a fare un piano industriale, ma abbiamo cercato (e cercheremo) di gestire un processo, passo dopo passo.

## **Il dipartimento industria della CISL: riflessioni, sfide complessive e progettualità**

*Giuseppe Farina<sup>1</sup>, Cosmo Colonna<sup>1</sup>*

L'intervento cercherà di centrare la sua analisi sull'industria senza dilungarsi sull'analisi dei molti fattori che possono incidere sulla crescita.

Ci sembra che abbiamo un obiettivo comune molto importante e cioè la crescita del nostro Paese. Sono anni che l'Italia non riesce ad avere tassi di sviluppo adeguati a sostenere un'evoluzione socio economica che le permetta di rimanere tra le principali economie del mondo. Ed al di là delle moltissime chiacchiere, se il Paese non cresce non sarà possibile alcun risanamento.

Alla crescita di un Paese come l'Italia concorrono numerosi fattori e non è questo il caso di farne un elenco, ma preme sottolineare come in questi anni sia venuta crescendo la consapevolezza che l'industria è uno dei fattori più determinanti.

Vi è un nuovo clima” di riscoperta dell'industria come fattore decisivo di sviluppo, dopo che per molti anni si è detto che l'industria era morta, specie nei paesi industrializzati, che il futuro era tutto nei servizi, nella delocalizzazione, nella finanza.

L'Italia è ancora il secondo paese industriale d'Europa, tra i primi 5 esportatori netti di manufatti al mondo.

Non a caso, infatti, le ripercussioni della crisi nell'industria hanno contribuito notevolmente alla depressione economica ed occupazionale del Paese. Dal 2007, l'industria in senso stretto, ha perso il 25% di produzione e circa 600.000 occupati, pur mantenendo imprese di eccellenza e sviluppando e/o incrementando l'esportazione di molti prodotti, a conferma del valore delle capacità e competenze del nostro patrimonio industriale. In questi anni inoltre si

---

<sup>1</sup> Dipartimento Relazioni Industriali CISL, Roma, e-mail: giuseppe.farina@cisl.it; Dipartimento Relazioni Industriali CISL, Roma, e-mail: c.colonna@cisl.it.

sono evidenziate l'importanza della dimensione globale della competizione industriale e quella del territorio ai fini del miglioramento della competitività delle imprese, per l'attrattività degli investimenti e per gestire meglio risorse programmate come quelle dei fondi strutturali europei.

Infine va sottolineato, da parte nostra, come sia cresciuta nel contempo la consapevolezza dell'importanza del miglioramento produttivo ed organizzativo della propria impresa anche per gli stessi lavoratori. Con un aumento del grado di attaccamento all'impresa.

È evidente che nonostante i grandi sforzi delle imprese italiane nell'aumentare la quota di esportazione, il Paese non può crescere solo grazie ad esse. Vi è ormai concordanza di vedute nel dire che per rilanciare l'Italia occorre rilanciare la domanda interna, in particolare quella che una volta veniva definita "domanda collettiva" e gli investimenti. E con loro l'occupazione, altrimenti non potremmo certo parlare di vera crescita.

In questi anni, come riportato anche dai vostri saggi, si sono persi circa 80 miliardi annui di investimenti. Una cifra enorme per un Paese come il nostro che sconta anche gravi ritardi nelle infrastrutture e nella funzionalità della pubblica amministrazione e che rischia di pagare oltremodo la carenza di investimenti.

Oggi, per alcuni aspetti, viviamo una situazione paradossale: il costo del denaro è a livello bassissimo; l'inflazione è quasi ferma; vi è grande liquidità finanziaria; il prezzo del petrolio si sta stabilizzando a livelli medio-bassi; il cambio euro dollaro sta andando verso il pareggio. È difficile immaginare una situazione migliore per favorire gli investimenti. Eppure non sembra che la tendenza si stia invertendo in maniera decisa. Allora è giusto chiedersi cosa si può fare di più e come ciascuno di noi può contribuire per favorire il rilancio degli investimenti.

Concordiamo sul fatto che investire nei settori da voi indicati come potenziali aree di investimento, e che rispondono ai bisogni dei cittadini dovrebbe permettere una ricaduta positiva anche per il settore industriale nel suo complesso. Senza pensare di favorire questo o quel settore è importante che si cerchi di promuovere le imprese migliori, maggiormente in grado di innovare in prodotti e processi.

Il settore industriale deve essere un riferimento fondamentale se vogliamo che gli investimenti esprimano la massima potenzialità per la crescita del Paese.

In tal senso riteniamo importante partire da una rilettura dell'industria italiana.

La *prima riflessione* di questa rilettura è scaturita dall'osservazione che in moltissimi casi le nostre aziende non realizzano e commercializzano (in Italia e all'estero) prodotti finali, bensì semilavorati e/o prodotti intermedi. Questo vuol dire che per le imprese manifatturiere è importante inserirsi all'interno

di una filiera produttiva che vede il prodotto finale assemblato e confezionato lontano dal proprio stabilimento e commercializzato con un marchio diverso dal proprio ma che ha volumi produttivi importanti. Collegata a questa riflessione vi è la considerazione che solo attraverso processi di innovazione continua e con prodotti di qualità è possibile presidiare segmenti e mercati all'interno di filiere produttive che raccolgono semilavorati da tutto il mondo. A corollario di questo ragionamento si evidenziano quattro ulteriori questioni: il distretto produttivo come lo abbiamo spesso pensato, legato ad un prodotto che si realizza al 100% lì, non esiste più se non forse per i prodotti intermedi; l'idea che il cosiddetto Made in Italy sia ideato e realizzato al 100% in Italia è sempre meno probabile se si parte dalle materie prime, con qualche eccezione forse per l'agroalimentare; l'importanza del peso nell'economia mondiale delle multinazionali, che spesso sono quelle che organizzano, controllano e selezionano l'intera filiera produttiva a livello mondiale; la politica industriale intesa come selezione aprioristica di specifici settori merceologici non risponde più alle esigenze di rilancio e rafforzamento dell'attuale sistema manifatturiero.

La *seconda riflessione* concerne la trasformazione o la "metamorfosi" delle piccole e medie imprese italiane, che più delle altre hanno subito l'impatto della crisi a dimostrazione della fine dell'assioma che "piccolo è bello". Rimane in Italia il dualismo dimensionale delle imprese, con prevalenza delle Pmi, ma in moltissimi casi, la crescita, il rafforzamento e il consolidamento dimensionale è stato un elemento fondamentale per la sopravvivenza, oltre che per l'elevazione del livello qualitativo delle produzioni. Questo soprattutto all'interno dei tanti distretti industriali (o cluster) ove spesso, in risposta alla dinamica competitiva mondiale, ci si è coagulati intorno a delle imprese leader (veri e propri "campioni" dei distretti), che di fatto fanno da capofila per tante piccole e piccolissime imprese, spesso di natura artigiana. Permane quindi la necessità di curare le aggregazioni di PMI, in quanto detentrici sia di conoscenza che di "saper fare" e potenziale fulcro di sviluppo per i territori, grazie – ad esempio - alle interrelazioni fra settori industriali che producono beni di consumo e quelli che producono le macchine meccaniche per produrre quei prodotti destinati al mercato.

La *terza riflessione* inerisce gli investimenti e quindi l'attrattività dei territori. Nella situazione attuale con tassi di interesse molto bassi, un prezzo del petrolio in calo, un cambio euro/dollaro favorevole, le condizioni di base per gli investimenti non potrebbero essere più favorevoli. I cospicui capitali disponibili sul mercato interno ed internazionale tuttavia decidono di investire in Italia meno che in altri Paesi. Cosa manca al nostro Paese e ai nostri territori per attirare investimenti? Come si dovrebbero organizzare? Se, come evidenziano alcune ricerche empiriche, le imprese trovano terreno più fertile nelle aree metropolitane ad alta concentrazione di insediamenti industriali, cosa si deve fare per rendere attrattivo tutto il Paese ed in special modo il Mezzogior-

no? Quali nuovi legami occorre costruire/ricostruire tra le imprese/gli imprenditori, le istituzioni e il territorio? La tipica PMI italiana, spesso a carattere familiare, come deve rinnovarsi o come si è già rinnovata? Quali legami tra scuola, università e lavoro? L'esperienza positiva dell'istruzione tecnica superiore, può essere replicata?

Una *quarta riflessione* da fare è dove e come si allocano gli investimenti. Riprendendo anche il documento base dell'iniziativa, per promuovere investimenti, al di là dell'attrattività dei territori, occorrono progetti definiti e credibili ed una grande capacità di fare sistema tra i soggetti interessati a cominciare dalle istituzioni. Cosa, quest'ultima, che come dimostrato dall'incapacità di spendere le risorse già disponibili sui Fondi strutturali e di investimento europei ha per noi ampi margini di miglioramento, che vanno immediatamente "sfruttati" per la programmazione 2014-2020. L'allocazione degli investimenti, promossi almeno a livello regionale, dovrebbe esser orientata verso produzioni innovative che mirino a soddisfare la domanda esistente e in continua evoluzione, in particolare quella proveniente dai bisogni dei cittadini in riferimento ad alcuni grandi ambiti, come i trasporti, la sanità, l'abitazione, l'ambiente, il turismo, i servizi di rete come acqua, gas, banda larga ecc.. Per favorire gli investimenti la pubblica amministrazione ai vari livelli dovrebbe investire innanzitutto nella progettazione tecnica, economica e finanziaria, che finora è stata carente e senza la quale non è possibile definire progetti industriali innovativi che possano essere realizzati in tempi rapidi e certi, e che garantiscano attraverso una regolazione stabile, un ritorno finanziario positivo per gli investimenti.

## 1. Le sfide complessive

Rispetto a questo quadro generale sembrano evidenziarsi, a nostro avviso, alcune sfide per tutto il sistema industriale italiano.

La necessità di saper costantemente innovare processi e modelli produttivi, così da poter presidiare segmenti di filiere produttive che ormai sono globalizzate.

L'importanza di saper leggere l'evoluzione dei distretti e delle filiere produttive, sia per collocarli/e nei segmenti produttivi nazionali e/o multinazionali, che per rinnovare il loro rapporto con il territorio e con il mercato globale.

Saper individuare le imprese innovatrici, su cui poter concentrare gli investimenti, anche quelli immateriali (progettazione tecnica ed economica, formazione, consulenza, ricerca applicata, ecc), o concentrare risorse per favorire in particolare la ricerca applicata, supportando la loro evoluzione dimensionale ed organizzativa.

Trovare le capacità di preservare e far crescere le competenze ed il know how esistenti e radicati nei territori, in termini di capacità imprenditoriale e

manifatturiera; cercando di risolvere la costante questione del rapporto tra imprese ed università, tra scuola e mondo del lavoro.

Riuscire a sviluppare e/o intercettare le necessarie tecnologie, con investimenti in ricerca e sviluppo.

Saper attrarre ingenti risorse finanziarie, anche attraverso la creazione di nuovi strumenti finanziari pubblici e privati.

Partire da quello che già abbiamo è di per se una scelta importante. Valorizzare il know how presente sui territori con criteri legati alla capacità di innovazione delle imprese ci sembrerebbe un percorso progettuale importante da corroborare con tavoli di confronto che vadano oltre la logica dell'emergenza.

## **2. La progettualità**

Le indicazioni contenute nel documento preparatorio e relative ai “progetti strategici” ci sembrano già sufficientemente numerose e complete per aggiungerne altre, con il rischio di fare un elenco infinito. Ci si permette solo di segnalarne un altro possibile in relazione alle bonifiche e risanamento delle aree industriali dismesse, che potrebbe poi essere collegato sia alle filiere produttive dell'ambiente, delle nuove abitazioni o per nuovi insediamenti industriali.

Ci sembra prioritario però suggerire che gli investimenti vengano selezionati in base alla loro capacità di tenere presenti le sfide appena esposte. Esse ci sembrano delle modalità di approccio importanti per valorizzare gli investimenti nelle sei filiere produttive urbane.

Se ben calibrati questi approcci possono rilanciare e/o rinnovare il legame tra le imprese ed il territorio, rafforzando le filiere produttive che possono presidiare i mercati aperti dagli investimenti.

Non pensiamo che il pubblico possa essere l'investitore principale, anzi in questa situazione di crisi della finanza pubblica occorre riuscire a drenare le ampie risorse private (come dovrebbe fare anche il Piano Juncker e altri fondi ideati dal governo italiano).

Il pubblico però, come già accennato, dovrebbe garantire una regolazione chiara, certa e stabile nel tempo ed investire in progettazioni esecutive, almeno per le infrastrutture. Acquisendo il consenso con la valorizzazione di tavoli di concertazione territoriale.

## **3. Lo specifico sindacale**

La Cisl da tempo sottolinea la necessità di avviare dei “Tavoli” per lo sviluppo e vede l'urgenza della realizzazione di un nuovo “Patto Sociale” tra le parti sociali. Più volte si è sottolineato che i molti “Tavoli” aperti al MiSE sul-

le crisi industriali debbano essere guardati con un'ottica diversa, che non sia più solo quella legata alla sopravvivenza delle imprese ed all'utilizzo, pur necessario e purtroppo ineludibile, degli ammortizzatori sociali, che sono però anche l'emblema delle politiche del lavoro "passive". Questo vuol dire anche rafforzare la task force ministeriale e dotarla di strumenti e poteri diversi per la soluzione delle crisi.

La contrattazione per noi della Cisl è l'essenza del sindacato e siamo sempre pronti a discutere di questioni relative all'utilizzo degli impianti, al miglioramento dei livelli di efficienza e di produttività, di misure di accompagnamento degli investimenti e di tutto ciò che possa promuovere condizioni favorevoli agli investimenti come l'utilizzo delle risorse dei fondi pensione.

Anche in questa occasione rinnoviamo la nostra disponibilità al confronto sui temi dell'utilizzo e soprattutto della valorizzazione della forza lavoro.

Un caso su tutti, viste le polemiche che ha suscitato, è quello della Fiat, ora FCA. Si è dovuto aspettare le 1000 e più assunzioni per comprendere il valore della scommessa che la parte maggioritaria del sindacato aveva fatto per favorire gli investimenti che hanno riguardato in primis l'applicazione del nuovo sistema produttivo del WCM, che erano alla base del rilancio dell'azienda.

Come tutte le scommesse era rischiosa ed occorreva aspettare per capire se fosse stata vincente o meno, ma occorre sapersi mettere in gioco per poter ottenere qualcosa.

La contrattazione, sia aziendale che territoriale, è un processo continuo, con continui e necessari adattamenti ad un contesto che muta sempre più rapidamente ed a cui occorre saper rispondere adeguatamente in tempi sempre più brevi.

Una questione fondamentale nelle vostre proposte di investimento è la centralità della risorsa umana, in quanto detentrici, dentro tutte le organizzazioni, delle competenze necessarie a rendere gli investimenti produttivi. Non dimentichiamo che gli investimenti senza crescita dell'occupazione di qualità rischiano di trasformarsi in mere speculazioni finanziarie.

Cosa chiede in contropartita la Cisl: una migliore redistribuzione della ricchezza prodotta; una più efficace partecipazione dei lavoratori; dei processi decisionali condivisi; una responsabilizzazione delle controparti; formazione continua per la valorizzazione e l'aggiornamento delle competenze dei lavoratori; misure di welfare aziendale che aumentino la fidelizzazione dei lavoratori ed il benessere organizzativo.

Non occorre fare un elenco, che comunque non sarebbe esaustivo e non andrebbe a cogliere le specificità delle molteplici situazioni a cui occorre dare una soluzione "tagliata su misura".

# Contrattazione territoriale per creare occupazione, innovazione e sviluppo locale

Riccardo Sanna<sup>1</sup>, Gaetano Sateriale<sup>2</sup>

Dopo sette anni di crisi la disoccupazione continua ad aumentare e restano tutti irrisolti i problemi strutturali del sistema-paese, sia dal lato della domanda che sul versante dell'offerta<sup>3</sup>. Eppure, in Italia come in Europa, ancora si pone come priorità il rigore dei conti, soprattutto attraverso il taglio della spesa pubblica, e non l'aumento degli investimenti, dell'innovazione e dell'occupazione, che però rappresentano l'unica via per aumentare la crescita potenziale, uscire dalla crisi e rendere più sostenibili le stesse finanze pubbliche<sup>4</sup>. Ormai è chiaro che la politica economica fondata su de-regolazione, privatizzazioni, rigore dei conti e svalutazione competitiva del lavoro non funzio-

---

<sup>1</sup> CGIL nazionale, Area Politiche economiche e di sviluppo, Roma, e-mail: r.sanna@cgil.it.

<sup>2</sup> CGIL nazionale, Coordinatore Piano del Lavoro, Roma: e-mail: g.sateriale@cgil.it.

<sup>3</sup> I fattori di debolezza strutturale dell'economia italiana, che nella crisi hanno generato la maggiore intensità recessiva tra i principali paesi europei, evidenziando un declino dell'offerta produttiva che anticipa l'allargamento dei vuoti di domanda effettiva. Il declino dell'economia italiana, infatti, riflette la polarizzazione del sistema di imprese, oltre che per distribuzione geografica, essenzialmente sotto due aspetti: dimensioni d'impresa (per addetti) e specializzazione produttiva (per intensità tecnologica e di conoscenza). Aspetti che si riversano nella "dualità" delle imprese in termini di propensione all'internazionalizzazione e, soprattutto, nella ricerca di produttività piuttosto che di redditività (oltre che in termini di capitale umano, sindacalizzazione e diffusione di pratiche innovative nell'organizzazione della produzione e del lavoro). Sul tema, la letteratura è molto ampia. (Basterà citare Bugamelli *et al.*, 2012).

<sup>4</sup> Nel quadro macroeconomico programmatico del Governo (DEF 2015) il tasso di disoccupazione previsto a fine 2015 resta al 12,3%, ancora il doppio di quello pre-crisi, e non si prevede un recupero dell'occupazione perduta nemmeno al 2019, in cui il tasso di disoccupazione viene programmaticamente previsto al 10,5% (e il tasso di occupazione sistematicamente sotto il 60%). D'altra parte, è la stessa Commissione europea che – seguendo calcoli molto arbitrari – prevede un tasso di disoccupazione "naturale" (il cosiddetto *NAWRU* o *NAIRU*) oltre il 10% per il nostro sistema-paese, che si riflette sulla stima del PIL potenziale (più alto è il *NAWRU* e meno è alto l'*output gap* e il prodotto potenziale), su cui si calcola l'andamento delle finanze pubbliche in termini strutturali e il ritmo di correzione per l'obiettivo di medio termine (OMT).



na e, anzi, acuisce le già insostenibili disuguaglianze economiche e sociali, che stanno alla base della stessa crisi e degli squilibri macroeconomici globali<sup>5</sup>.

La CGIL è convinta che, in assenza di una nuova politica industriale, qualsiasi previsione di ripresa appare ancora una volta irrealistica e illusoria<sup>6</sup> e, di conseguenza, gli obiettivi di finanza pubblica per l'Italia non verranno raggiunti, nonostante il nuovo record di avanzi primari e gli enormi sacrifici sociali. Non è solo un problema di *governance* e politica economica europea. Esistono ampi margini nazionali per creare lavoro e costruire un nuovo modello di sviluppo. Per questo la CGIL, come nel 1949, propone un *Piano del Lavoro* alle istituzioni, al governo nazionale e ai governi locali, alle forze politiche, sociali e civili, nonché al mondo accademico.

La proposta di un nuovo *Piano del Lavoro* della CGIL<sup>7</sup> nasce proprio dalla ferma convinzione che non si aprirà una nuova stagione di crescita e sviluppo del nostro Paese se non si parte dal lavoro e dalla *produzione di occupazione a mezzo di innovazione*. La proposta della CGIL si fonda sostanzialmente su un impianto, da un lato, esplicitamente “keynesiano” perché interviene a sostegno della domanda effettiva, sostenendo investimenti e redditi da lavoro, quindi consumi e beni collettivi; dall'altro lato, implicitamente “schumpeteriano”, poiché si propone di agire di riflesso sulla domanda attraverso politiche di qualificazione dell'offerta del sistema economico-produttivo selezionando progetti di qualità e piani sostenibili attraverso cui diffondere l'innovazione e promuovere lo sviluppo locale e i beni comuni.

Il *Piano del Lavoro* proposto dalla CGIL, perciò, porta con sé obiettivi di breve e medio periodo, con lo scopo di creare lavoro, e l'ambizione di rinnovare il ruolo economico dello Stato e, perciò, centralità all'intervento pubblico e agli investimenti come motore dell'economia e moltiplicatore dei redditi, del progresso tecnico, dell'occupazione e, quindi, della domanda aggregata. Fermo restando il contesto giuridico-istituzionale europeo e, di conseguenza, i vincoli di finanza pubblica, la CGIL è convinta che si possano realizzare progetti di sviluppo locale tramite una nuova regolazione pubblica, definita dal dialogo sociale e istituzionale, con una forte partecipazione di tutti gli attori

<sup>5</sup> I confronti internazionali sugli aggregati economici e sulle politiche economiche negli anni della crisi rilevano che nemmeno l'austerità flessibile può funzionare e che occorre una vera politica espansiva. (Sanna, 2014).

<sup>6</sup> Dall'inizio della crisi sono stati commessi “errori clamorosi” nell'ambito delle previsioni istituzionali, nazionali e internazionali, che dimostrano come la metodologia di calcolo venga piegata dalle contingenze politiche. Per sei degli ultimi sette anni è stato replicato sempre lo stesso sbaglio: una sovrastima della crescita per l'anno successivo. I sistemi di calcolo già utilizzati prima della crisi non sono stati aggiornati e non è stata mai computata la crisi di domanda (CGIL, 2015).

<sup>7</sup> Vedi Conferenza di Programma 2013 ed elaborazioni successive (CGIL, 2014). La CGIL, sin dal 2012, ha avanzato anche una proposta di politica economica nazionale: un *Piano straordinario di creazione diretta dell'occupazione* giovanile e femminile, finanziato da un'Imposta sulle Grandi Ricchezze e realizzato con la programmazione e il coordinamento di un'Agenzia nazionale per una grande iniezione di investimenti pubblici e la generazione di nuovi posti di lavoro “utili socialmente”, soprattutto nel Mezzogiorno, in funzione dei beni comuni, ovvero servizi pubblici e beni collettivi, non esposti alla concorrenza internazionale o tecnologica, non ascrivibili all'economia di mercato (Pennacchi, 2013).

economici territoriali. Occorre partire dalla *domanda*, cioè dai bisogni dei cittadini e delle comunità, stabilisca le priorità della politica industriale, fiscale, sociale e ambientale del territorio. In particolare, si tratta di realizzare una programmazione negoziata del governo della spesa pubblica degli Enti Locali, anche prevedendo un concorso fra risorse pubbliche (comprese quelle europee) e private per una politica di innovazione, attiva e “orizzontale”, capace di generare, liberare e attrarre nuovi investimenti, pubblici e privati, in più settori, comparti o filiere produttive (green economy, edilizia sostenibile, turismo integrato, progetti per le *smart-city*, ecc.), in infrastrutture materiali e immateriali (*smart-grid*, reti digitali, piccole opere, ferrovie e porti, ecc.) e negli stessi beni e servizi pubblici (tutela del sottosuolo, bonifiche, salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, valorizzazione del patrimonio artistico-culturale, trasporto pubblico locale, smaltimento e riciclo dei rifiuti, ecc.). La fase di avvio del Piano e il suo attuarsi concreto sono affidati alla cosiddetta contrattazione sociale territoriale che, sulla base delle esperienze realizzate in questi anni, ha saputo costruire – quasi sempre unitamente con CISL e UIL – un patrimonio solido, seppure non omogeneo, di intese e accordi tra forze sociali e istituzioni territoriali. In tal senso, gli accordi in nome del *Piano del Lavoro* hanno compiuto alcune scelte di campo innovative rispetto al Piano del Lavoro di Giuseppe Di Vittorio del 1949 e alla stessa contrattazione sociale territoriale svolta sinora dal Sindacato italiano. La prima riguarda la direzione dalla quale derivano le scelte di politica economica. Non essendo credibile che le autorità monetarie europee (e quelle economiche italiane) decidano a breve provvedimenti anticiclici di indirizzo e di spesa per la crescita nazionale, il nuovo *Piano del Lavoro* della CGIL di muovere dai territori, dalle realtà regionali e comunali italiane (meglio se associate) che possono, a partire dai bisogni delle loro comunità, avviare progetti di innovazione partecipati dalle forze economiche e sociali più sensibili. In questo caso, azione economica per la crescita e coesione sociale potrebbero rafforzarsi l'una con l'altra e interrompere la nefasta disarticolazione sociale degli interessi che produce emarginazione e nuove forme di “povertà non economica”.

La seconda scelta di campo riguarda la volontà netta di promuovere in tutti i settori un salto di innovazione (innanzitutto dei processi, poi dei prodotti, dei servizi, dei percorsi decisionali, ecc.) per accrescere la competitività aziendale e di sistema, a partire dai punti di arretratezza del Paese che sono innumerevoli e non destinatari di indirizzi o vincoli europei che ci obblighino (dall'alto) a intervenire. Basti pensare al dissesto idro-geologico, al rischio sismico e all'insicurezza degli edifici pubblici e scolastici, alla trascuratezza del trasporto pubblico locale, al ciclo dei rifiuti spesso “appaltato” alla criminalità organizzata, alla necessità di produrre più energia da fonti rinnovabili, alla diffusione troppo scarsa delle autostrade informatiche, al welfare distribuito in maniera diseguale e non universale ai cittadini della Penisola, alla performance

della Pubblica amministrazione, della giustizia, ecc. Queste innovazioni “di contesto”, di sistema sono quelle che possono rendere più o meno attraente la prospettiva di investimenti, anche dall'estero.

La terza scelta di campo del *Piano del Lavoro* riguarda le modalità di attivazione delle politiche per la crescita e deriva dalla novità introdotta (e teorizzata) dal Governo di non voler praticare in Italia il “dialogo sociale”, di stampo europeo. Se non esiste dialogo (e nemmeno confronto) a livello nazionale tra Governo e parti sociali è vero, invece, che procedure di ascolto e di negoziazione sono positivamente in atto a livello regionale e locale in molte aree del paese (Lazio, Toscana, Emilia Romagna, Basilicata, Puglia, Sicilia, per limitarsi agli accordi regionali già sottoscritti tra sindacati unitari e istituzioni che si ispirano agli indirizzi del Piano del Lavoro della CGIL)<sup>8</sup>. L'idea attuativa contenuta dal Piano del Lavoro è che sia proprio quell'esperienza che in termini sindacali si chiama “contrattazione sociale territoriale” a doversi rinnovare e diffondere a tutto il Paese per cogliere i bisogni prioritari di innovazione dei settori e dei territori e tradurli in progetti che creino lavoro.

Infine, è utile segnalare che la diffusione della contrattazione territoriale necessita di nuove forme di rappresentanza diretta e partecipazione, non solo dei lavoratori ma anche dei cittadini, che impongono al sindacato di uscire dai luoghi di lavoro e misurarsi con bisogni, aspettative, necessità e punti di vista sociali più larghi di quelli cui è abituato. In questo mutato sistema contrattuale, pur senza abdicare al proprio ruolo di rappresentanza sociale-politica e non partitica, il Sindacato dovrà trovar modo di rinnovare anche e prima di tutto se stesso, per essere efficace strumento di rappresentanza diretta e trasparente dei cittadini e veicolo di un miglioramento delle loro condizioni di vita. La credibilità di un obiettivo di medio o lungo periodo come un nuovo modello di sviluppo inclusivo, equilibrato, sostenibile e competitivo si costruisce dando risposta all'immediato con uno sguardo al futuro, in coerenza all'idea che il lavoro generi anche processi di riduzione della disuguaglianza, e di inclusione sociale, ridando forza anche alla stessa rappresentanza sociale del lavoro. Per questo, si propone nuove modalità di realizzazione delle politiche istituzionali, nazionali e territoriali, attraverso un *nuovo metodo* di condivisione delle esigenze dell'economia e della finanza pubblica in linee pluriennali di indirizzo, programmi e progetti prioritari, oltre che momenti di verifica e bilancio. Il *Piano del Lavoro*, proprio perché parte dal lato della domanda, si fonda sul dialogo sociale e sulle forme di democrazia deliberativa necessarie ad una *governance* partecipata dai soggetti dell'economia reale che vi operano a tutti i livelli (istituzioni, forze sociali, banche, luoghi del sapere e della ricerca, associazioni, ecc.).

---

<sup>8</sup> Sulle esperienze sin qui realizzate si veda CGIL (2015b; 2015c).

## Bibliografia

- Bugamelli M., Cannari L., Lotti F., Magri S., (2012), “Il gap innovativo del sistema produttivo italiano: radici e possibili rimedi”. Roma: Banca d’Italia, *Quaderni di Economia e Finanza* n. 121.
- CGIL – Ufficio economico (2014), Lavoro: Cgil, prosegue #JobFact in 100 tweet, online il blog. *CGL News* (21/02/2014).
- CGIL – Ufficio economico (2015a), Crisi: Cgil, sette anni di previsioni sbagliate. Errori per oltre 300 mld. *CGL News* (13/02/2015).
- CGIL – Ufficio economico (2015b), La Cgil rilancia il Piano del Lavoro a due anni dalla sua presentazione. *CGL News* (10/04/2015).
- CGIL – Ufficio economico (2015c), Piano del Lavoro: Cgil, contrattazione e sviluppo per creare lavoro. *CGL News* (24/04/2015).
- Pennacchi L. (a cura di) (2013), *Libro bianco per il Piano del Lavoro, Tra crisi e grande trasformazione*. Roma: Ediesse.
- Sanna R. (2014), Nemmeno l’austerità flessibile può funzionare Occorre una vera politica espansiva. *CGL News* (18/11/2014).



# Crisi e territorio: il caso di Monza e Brianza

Maurizio Laini<sup>1</sup>

La crisi di questi ultimi anni ha colpito più duramente di quanto non appaia. In modo selettivo ha profondamente mutato le condizioni di vita delle persone e delle famiglie – occupazione e reddito disponibile – ma ha condizionato anche le scelte delle imprese (es: le ipotesi di rilocalizzazione delle multinazionali in virtù dell’andamento negativo del mercato domestico anche su consumi di prodotti eccellenti e ad alto valore aggiunto), il perimetro di attività (e di investimento) della politica e degli enti locali, le opzioni del sistema del credito (per le famiglie e per le imprese), più in generale la propensione ai consumi e il profilo qualitativo dei consumi stessi. Con l’esplosione di fenomeni sociali ormai evidenti: l’emergenza di fasce di povertà sempre più consistenti (anche tra i pensionati), la moltiplicazione dei *poor workers* (tra i giovani, gli immigrati, le famiglie monoreddito...), la diffusione della precarietà e della disoccupazione. Chi avrebbe mai detto che solo nel territorio di Monza e Brianza quattromila persone si sarebbero trovate (parliamo del 2013) senza lavoro e senza pensione (Cigna *et al.*, 2014)? Il territorio si è quindi decisamente impoverito, in termini di opportunità di lavoro e di reddito complessivo disponibile.

Questo quadro – del quale purtroppo la consapevolezza è solo senso comune – è ancora più evidente nei territori a vocazione manifatturiera, dove – fatte salve le imprese caratterizzate da produzioni dedicate al mercato estero, all’esportazione – la miriade di piccole imprese, di imprese artigiane, di imprese contoterziste con una vita fortemente correlata con i valori dei consumi interni sono state falciate e si sono arrese.

È il caso di Monza e Brianza (AA.VV. 2014a): un quarto delle imprese edili ha chiuso i battenti; il fiorente distretto del mobile e del legno ha ceduto

---

<sup>1</sup> Segretario generale CGIL Monza e Brianza, e-mail: maurizio.laini@cgil.lombardia.it.

posizioni e subito lo smacco culturale della cassa integrazione dopo almeno 50 anni di crescita; dove – soprattutto – il distretto *high tech* (Alcatel, STM, Bames e Sem – ex Celestica - ..... ) tira avanti con profonde ristrutturazioni, minacce di delocalizzazione e circa cinquemila lavoratori “eccellenti” per formazione e professionalità, in cassa integrazione, in mobilità o dichiarati in esubero.

La crisi entra in modo dirompente nelle condizioni di vita delle persone e del sistema delle imprese sul territorio, ne cambia per certi versi la “ragione sociale”, gli stili di vita, di lavoro e di produzione, ne altera la vocazione e i modelli di produzione della ricchezza; interviene sul profilo territoriale, si potrebbe dire sulla stessa identità economica e sociale, e lo cambia decisamente. Ne tocca le specificità, l’originalità delle esperienze produttive consolidate: interviene sui percorsi formativi e professionali delle persone, modifica la gerarchia delle priorità, le abitudini e la qualità della vita. Basta pensare alla condizione dei giovani, alle loro aspettative e alle certezze dei loro padri, alla loro quotidianità.

Se questa rappresentazione del quadro può essere concessa più o meno per vera, il problema cui fornire risposta è: quale gestione, quali azioni, quali soggettività sociali, economiche e politiche sono state mobilitate sul territorio per assicurare alla crisi esiti non drammatici? Quali scelte, quali iniziative e soprattutto quale e quanto “pensiero” sono stati messi in campo per fronteggiare la crisi? Certo, sono stati utilizzati per intero tutti gli strumenti disponibili per ammortizzarne l’impatto; sono state mobilitate le risorse disponibili “ordinariamente” e nei limiti delle disponibilità. Tutti hanno fatto – sul loro terreno e in relazione alle proprie specifiche titolarità – il possibile: enti locali, imprenditori, sindacato. Ma ciascuno sul proprio pezzo. Nessun luogo territoriale ha condiviso analisi, dati, riflessioni, coordinato percorsi, immaginato azioni comuni, costruito linguaggi, provato a prevedere il futuro. Nessun soggetto – politico, sociale, economico – è riuscito (o forse neppure si è proposto) a tentare un “governo” territoriale della crisi definendo in modo condiviso priorità, vie di fuga, azioni che non fossero parziali, occasionali, tradizionali di orientamento all’uscita dalla crisi. Non c’è stato – a Monza, ma ovunque – uno sforzo di tutela del futuro del sistema territoriale frutto di una concertazione reale, di definizione comune degli obiettivi, di orientamento delle risorse verso progetti che avessero un respiro straordinario adeguato alla crisi e non solo difensivo. A giudizio del sindacato questo si è rivelato un vero disastro. Il sindacato in questa fase ha un unico problema, decisamente sopra tutti: quello della difesa dell’occupazione. E su questo terreno ha subito le più cocenti sconfitte. Il sindacato sa bene che anche la lotta per evitare la chiusura di un’azienda con le bandiere e gli striscioni fuori dai cancelli della fabbrica manifatturiera che chiuderà è una lotta perdente. E chiedere la reindustrializzazione dei siti è un’opzione insufficiente se non trova mobilitate energie, risorse, pensiero: tute-

lare le prospettive occupazionali vuol dire – in un contesto come questo – avere idee condivise su come orientare lo sviluppo, la sua qualità, la sua capacità di produrre valore e occupazione. Dedicare sforzi e politiche all'unico obiettivo e non “accompagnare” passivamente i trend dei mercati piuttosto che tentare soluzioni condivise straordinarie e innovative. Questo non è stato fatto.

Va da sé che il compito di scegliere e supportare con politiche pubbliche strategie di sviluppo territoriale; di incentivare e promuovere scenari di sviluppo; di mettere in campo azioni sul futuro è compito della politica. Va da sé che assumono in una fase come questa un ruolo decisivo quei luoghi dove la ricerca scientifica, il pensiero strategico, l'attenzione per l'innovazione organizzativa, tecnologica e produttiva vengono quotidianamente prodotti: le Università, i centri di ricerca delle grandi aziende, i centri di progettazione pubblici e privati. Ma immaginare le strade per la tutela della qualità della vita delle comunità è in primo luogo compito delle istituzioni e della politica. Sostenere progetti, agevolare gli investimenti, determinare le condizioni di vivibilità è il primo compito della politica. Lo sforzo di governo della crisi non può essere lasciato sulle spalle dello spontaneo adattamento del sistema produttivo alle complicatissime condizioni del mercato. L'intervento pubblico in termini di governo e di investimento anticiclico risulta alla fine decisivo. Se in altri tempi la politica poteva autorappresentarsi come autorità per la redistribuzione, come luogo – con portafoglio – per la definizione della gerarchia delle priorità alle quali dare soddisfazione, magari in cambio di consenso, oggi questa immagine della politica e dell'amministrazione pubblica è morta definitivamente. Le risorse sono scarse; il solo finanziamento pubblico di progetti di sviluppo spesso si rivela un'utopia. Occorre una qualità nuova della politica, che non si vede all'orizzonte. Una reinterpretazione del ruolo dell'amministratore territoriale: da erogatore di risorse pubbliche a promotore e controllore di progetti i che esplicitamente finalizzati, che mettano insieme risorse pubbliche e private su disegni redditivi e utili alla collettività, con uno sforzo di promozione cento volte superiore al passato. Gestire in modo ordinario la spesa pubblica è un compito riduttivo e insufficiente. La buona amministrazione – che molte volte resta un miraggio – è uno standard che non basta a contrastare la crisi.

Deve essere declinata l'idea di “sistema territoriale”. I suoi confini derivati da un'analisi dell'omogeneità delle vocazioni sociali ed economiche, produttive; dalle storie, dalle culture, dai patrimoni sociali (AA.VV, 2014b).

Devono essere identificate i fattori e le discriminanti della “competitività territoriale”. La qualità delle infrastrutturazioni materiali e immateriali; la qualità del funzionamento della pubblica amministrazione e della fiscalità; la qualità del patrimonio umano, di intelligenze, di formazione, di professionalità; la qualità delle relazioni, della politica, delle parti sociali; la qualità dell'offerta di servizi e di welfare.....



Devono essere assunti i bisogni dei cittadini come luogo dell'investimento produttivo. Il declino del manifatturiero consiglia una profonda riconsiderazione delle vocazioni produttive e una più seria attenzione alla possibilità di generazione del valore attraverso investimenti in cultura, qualità della vita, manutenzione del territorio, vivibilità delle città, recupero del patrimonio edilizio, dei centri storici oltre che orientamento delle start up verso la nuova impresa, fortemente tecnologica ed innovativa, ad alto valore aggiunto, supportata da reti finalmente adeguate.

Devono essere individuati e costituiti nuovi luoghi di gestione della governance territoriali: luoghi di concertazione, di partecipazione, di elaborazione, di promozione del pensiero e dei progetti.

Devono essere considerate opportunità le relazioni anche economiche tra pubblico e privato.

E il lavoro va rimesso al centro delle scelte di sviluppo. Se la grande fabbrica manifatturiera degli anni sessanta non c'è più, non per questo il lavoro ha cessato di essere motore e valore dello sviluppo. In forme nuove, ma non necessariamente povere in termini economici e di diritti, indegne di considerazione sociale, di riconoscimento.

C'è da chiedersi se ci stiamo muovendo in questa direzione. Anzi: la domanda è retorica, non stiamo muovendoci in questa direzione.

Innanzitutto le politiche nazionali sembrano confermare la volontà di rimanere all'interno di quell'"austerità" che con i tagli e l'assenza di investimenti pubblici – a dispetto degli obiettivi dichiarati – riduce il pil e impedisce al rapporto con il deficit svolte significative. In compenso il supporto pubblico alla ripresa è inesistente: non sono disponibili risorse per una soluzione della continuità della fase di stagnazione. La stessa idea di intervenire ripetutamente sulle norme in materia di mercato del lavoro dichiarando l'obiettivo di estendere e qualificare l'occupazione è del tutto vana: solo creando nuovi posti di lavoro (e non rinominando quelli vecchi) e allargando la base produttiva del paese si può sperare di abbassare i pesantissimi tassi di disoccupazione nel paese. Poi il modello: sembra prevalere l'idea di una nuova centralizzazione, sia nella gestione delle risorse che nella pianificazione degli interventi. Addirittura si smontano i luoghi di confronto e di determinazione territoriale: con suadenti motivazioni mediatiche – i costi della politica – e senza un disegno accettabile del nuovo sistema di autonomie, sono state cancellate le province e si procede mettendo mano alle Camere di Commercio. Si va verso l'azzeramento dei luoghi e delle forme di partecipazione e di valorizzazione dell'elaborazione locale e territoriale. Solo dentro un ridisegno esplicito e condiviso dell'infrastrutturazione della nostra democrazia queste scelte potrebbero essere rese accettabili. In Lombardia un accordo-piano della Regione con le Camere di Commercio fa sì che queste ultime siano gli unici strumenti di gestione delle politiche industriali della Regione: soggetti di investimento sull'innovazione,

l'internazionalizzazione, il sostegno al credito, sulla progettazione di interventi territoriali sulla competitività. Strumenti discutibili e percorsi di finanziamento di non eccellente trasparenza: ma un conto è avere soggetti pubblici partecipati (unici oggi con portafoglio) che guardano al territorio e al sistema delle imprese, un conto è non avere più nulla. Si può discutere questo modello, ma è necessario proporre un altro: il taglio così e semplicemente di questi strumenti si traduce in un impoverimento della capacità e della qualità della governance delle situazioni più complesse, non in una semplificazione e velocizzazione delle procedure.

Del resto il ruolo delle regioni (e la Lombardia non è per dimensioni, risorse, incidenza come altre regioni) sarebbe un altro tema di rilievo nella discussione sulla territorializzazione delle politiche. È innegabile che andrebbe valorizzato il ruolo di coordinamento, di valutazione e di controllo della Regione: temi come quello dei trasporti, del welfare, della formazione professionale e delle politiche attive del lavoro e dei grandi piani di manutenzione ambientale e del territorio hanno strutturalmente bisogno di autorità capaci di sviluppare un'osservazione d'insieme e politiche di respiro.

Così come senza un'idea di paese, un orientamento su scala nazionale relativamente a temi che vanno dalla vocazione produttiva alla fiscalità, dalle priorità degli investimenti alle più generali politiche sulle risorse nessun territorio può mai farcela da solo. Le scelte di politica economica e di politica industriale hanno una prima larga scala: quella che sulla scorta di opzioni sbagliate dell'Europa hanno prodotto politiche di austerità incapaci di centrare gli obiettivi che pure si erano date.

Il Sindacato rimane una risorsa fondamentale per il paese. E non solo per i motivi sociali che sono noti a tutti e insistono per la gran parte con il presidio dei diritti, della qualità della redistribuzione dei redditi, dell'equità della convivenza sociale.

Il Sindacato è un luogo di relazione e di conoscenza straordinario. È un soggetto organizzato e diffuso. Conosce direttamente la vita delle persone e i loro bisogni. Incontra lavoratori di ogni genere, pensionati, giovani, migranti. Tenta di interpretarne e di rappresentarne le condizioni e le specificità. E il suo livello confederale tenta di costruire sintesi che sono pensiero, passioni, desideri, attese di futuro. Questo sforzo costituisce un patrimonio di elaborazione che può essere speso come contributo importante e non settoriale, corporativo, di interesse o di gruppo. È un possibile generoso contributo all'elaborazione garantito dalla relazione reale con lavoratori e pensionati. Non per niente ci siamo cimentati con la predisposizione di un "Piano del Lavoro": *"Anche oggi, la riaffermazione di una progettualità di alto profilo deve esprimersi nell'identificazione delle condizioni di un nuovo modello di sviluppo che faccia perno sulla piena e buona occupazione e quindi anche su un Piano straordinario di creazione diretta di lavoro per giovani e donne, rilanciando un nuovo intervento pubblico"* (Pennacchi, 2013). A livello nazionale, ma anche a livello territoriale,

a Monza e Brianza come in molte altre parti del paese. Ai nostri molti no, corrisponde uno sforzo di proposta e di elaborazione che, se parliamo di territori, dovrebbe essere considerato imprescindibile.

## **Bibliografia**

- AA.VV. (2014a), *Monza e Brianza, nata sotto una cattiva stella – Vita, morte e miracoli di una provincia durata cinque anni*. Roma: Ediesse.
- AA.VV. (2014b), *Rivista di Economia e società regionale*, Numeri 1, 2 e 3. Milano: FrancoAngeli.
- Cigna E., Ferrari L., Gabbrielli G., Laini M., Suriano M. (2014), *Esodati – Anche un disagio psicologico*. Roma: Ediesse.
- Pennacchi L. (a cura di) (2013), *Tra crisi e grande trasformazione - Libro bianco per il Piano del Lavoro 2013*. Roma: Ediesse.

# Il ruolo degli esperti nel dibattito politico sulle politiche per la crescita

Raffaele Barberio<sup>1</sup>

Il progetto lanciato dal Gruppo di Discussione “*Crescita, Investimenti, Territorio*”, è importante per almeno due ragioni. La prima è legata all’alto profilo dei suoi componenti, molti dei quali sono autorevoli esperti del mondo universitario italiano e presenti attivamente, sui temi di propria competenza, nel dibattito internazionale. La seconda è l’approccio multidisciplinare del Gruppo di Discussione, un requisito che rappresenta un valore aggiunto di per sé. La complessità delle tematiche del mondo odierno richiede un insieme di chiavi di lettura e conoscenze, anche molto diverse tra loro, necessarie se si vuole giungere a proposte e soluzioni efficaci e sostenibili, ovvero capaci di coniugare le esigenze di individuazione/ottimizzazione delle risorse e di management dei progetti con i quadri normativi, la cultura politica del paese, i gruppi di interesse, la rappresentanza sociale e le istanze dei territori.

Il Gruppo di Discussione dichiara un obiettivo che rappresenta di per sé un salto di qualità di non poco conto: candidarsi, con la propria visione e le proprie competenze, come abilitatori di processi di creazione di valore, attraverso l’uso mirato degli investimenti, l’ottimizzazione delle risorse disponibili, la definizione di progetti dal respiro lungo. In sostanza: “*abbiamo le ricette metodologiche e le competenze per far ripartire il Paese e sappiamo come declinare le nostre soluzioni attraverso i territori di volta in volta interessati*”.

Un obiettivo forse troppo impegnativo, potrebbe dire qualcuno, ma gli obiettivi, è bene convincersene, più sono alti e più sono paradossalmente raggiungibili. Al loro successo concorrono molti elementi e va sottolineato come non sia sufficiente di per sé avere le ricette risolutorie, né a volte sono sufficienti le pur articolate competenze (Smith, 1999).

---

1 Direttore Key4biz, e-mail: raffaele.barberio@key4biz.it.

Il nostro è un sistema-paese già pigro di per sé nei confronti del cambiamento. È capace di chiudersi a riccio di fronte alla possibilità di innovazioni sostanziali, quelle che, per essere realizzate, devono agire in profondità modificando anche la geopolitica del sistema decisionale degli investimenti e delle loro destinazioni. Per far questo, che è appunto un obiettivo alto e complesso, occorre costruire intorno alla proposta del Gruppo di Discussione una condizione di consenso, di attenzione, capace di offrire attraverso il proprio dispiegamento la percezione positiva anche da parte di coloro che inizialmente potrebbero sentirsi sfidati da processi che provenendo dall'esterno (mondo dell'università, della finanza, dell'impresa) sfuggono al loro controllo (Norton, 1999).

## 1. Le dinamiche attuali italiane

L'Italia di oggi rappresenta un quadro complesso dello stato del Paese. È un quadro che registra una condizione economica allarmante e, secondo molti, ancora non vicina a inversioni di tendenza. Un governo forte nei numeri, ma con capacità realizzativa inferiore alle capacità operative che dimostra di poter controllare. Una dinamica delle opposizioni politiche del tutto insufficiente, che non aiuta il confronto tra soluzioni e modi di vedere differenti. Un Parlamento pieno di forze fresche, ma di esperienza media deludente. Un sistema decentralizzato di poteri (Regioni, aree metropolitane e grandi Comuni) caparbiamente attaccato alle vecchie regole e ai vecchi equilibri locali, che ha spesso sperperato ingenti risorse e che appare impreparato a gestire in modo virtuoso i flussi di nuove risorse provenienti dall'Europa e dalla complessiva Programmazione 2014-2020.

Questo quadro, già di per sé non rassicurante registra anche l'entrata in crisi di numerosi ruoli. Innanzitutto vi è la ormai conclamata insufficienza dei sistemi di rappresentanza di imprese (Confindustria pesa sempre meno e una ragione ci sarà) e la messa in crisi di quella dei sindacati: Renzi a un certo punto ha deciso, per evitare di essere bersagliato dai lati, di non dar luogo a momenti di confronto, e quindi dal suo punto di vista di condizionamenti, né con gli uni né con gli altri.

Con essa sono entrati anche in crisi i meccanismi di pressione tipici del mondo dei media. Questi ultimi hanno infatti un ruolo preciso, quello di essere l'occhio critico del sistema della politica, esercitando in questo modo una forma di "controllo" indiretto. Grande stampa e tv appaiono invece, nel contesto attuale, adeguarsi perfettamente sull'attività del governo e risulta carente il ruolo di *influencer* capaci di sollecitare dubbi e interrogativi sui prevedibili percorsi del Paese.

## 2. Capacità mobilitativa e “l'effetto pinguino”

Il problema che si pone al Gruppo di Discussione, è quello di sostenere una proposta che si possa trasformare in una slavina capace di inserirsi e modificare i sistemi di scelta relativi ai grandi investimenti industriali e territoriali, imponendo la logica della resistenza al lungo periodo sull'efficacia dei processi, piuttosto che quella dell'incasso mediatico immediato, tanto caro a molti settori della politica. Il problema è allora come rendere forti le proposte e come sviluppare intorno ad esse un sistema di alleanze capace di scardinare le prevedibili resistenze di chi sente tali innovazioni come minacce?

Per essere più chiari, come innescare il cosiddetto “*effetto pinguino*”? ovvero la capacità di trasformare distacco e apparente immobilità dell'opinione pubblica in una forma di partecipazione corale naturale come quella che si crea sugli scogli polari quando centinaia di pinguini rimangono immobili finché, dopo il tuffo inatteso del primo pinguino, decidono di buttarsi tutti assieme? Occorre innanzitutto un'impalcatura di “comunicazione”, intesa in senso molto ampio. Quando si fa qualcosa occorre comunicare ciò che si fa. È una vecchia regola. Occorre farlo usando intensità, canali, format differenziati in base al target di riferimento e alle alleanze che si intendono prefigurare.

Eppure a volte la sola comunicazione non è sufficiente, perché non è sufficiente solo comunicare. Serve anche mobilitare, indicare posizionamenti, indurre a scelte, per meglio incidere sui sistemi decisionali. Ciò che occorre in questi casi è un sistema complesso, un mix tra attività di comunicazione propriamente intese e attività di *lobbying* nei confronti dei decisori politici, dei rappresentanti dei gruppi di interesse, dell'opinione pubblica.

## 3. Le sfere di interlocuzione per costruire aggregazioni e alleanze

Il gruppo di discussione ha individuato 5 soggetti di interlocuzione:

- Politica e istituzioni: europee, nazionali, regionali, locali
- Finanza
- Imprese
- Università e ricerca
- Sindacato, non profit, consumatori

Con ciascuno di essi vanno aperte linee di confronto e di coinvolgimento. È necessario quindi che il Gruppo di Discussione metta a conoscenza delle proprie idee e delle proprie ricette tutti gli interlocutori privilegiati e gruppi di interesse che rientrano negli ambiti operativi, ma occorre un'azione di pressione complessiva, direi di tipo olistico, fondata essenzialmente su un mix di comunicazione, uso delle relazioni pubbliche e *Public affairs*. Solo così sarà possibile allestire una linea d'azione a sostegno alle proprie posizioni e contempo-

raneamente idonea al contrasto delle posizioni avversarie o concorrenti, che inevitabilmente si affiancheranno competitivamente o si opporranno alle proposte del Gruppo di Discussione (Berrington, 2003).

#### **4. Cambio di percezione esterna del gruppo di discussione: costruire una personalità forte**

Stando al significato letterale, un semplice gruppo di discussione nasce per alimentare un dibattito, mentre la proposta del Gruppo è proprio il passaggio “dal dire al fare” ed è proprio questo passaggio che connota la *mission* del Gruppo. In questo senso, occorre considerare la percezione che dei “professori” hanno le istituzioni e i politici: essi sono percepiti come soggetti ad elevata competenza ed il cui coinvolgimento è quasi sempre immaginato e richiesto in forma di consulenza e/o in chiave esecutiva rispetto alle strategie ed agli obiettivi del committente, pubblico o privato che sia. In questo caso la percezione va riformulata.

Il gruppo non intende proporsi come struttura di consulenza, ma come soggetto capace di contribuire direttamente alle strategie ed alle scelte operative nei progetti di investimento, con l'obiettivo che esse siano più vicine possibili alle “ricette” elaborate all'interno del gruppo, che da canto suo ritiene di poter svolgere anche le funzioni di progettazione e gestione dei progetti proposti.

Questo vuol dire che il Gruppo di Discussione dovrebbe avere un ruolo un po' più “politico”, nel senso che potrà posizionarsi non tanto come insieme di competenze al servizio dei decisori, ma come soggetto che intende partecipare in modo attivo ai tavoli di definizione, progettazione, esecuzione e *follow-up* di grandi progetti di investimento territoriale. E la capillarità di presenza territoriale del gruppo in ogni regione italiana, assicurerà anche una vicinanza reale alle dinamiche locali con le quali interloquire.

In conclusione, vi è tanto da fare, perché il paese richiede tanto. Vi è tanto da offrire, perché il Gruppo di Discussione può dispiegare livelli di competenza straordinari, capaci di contribuire ad orientare le scelte della politica che sono una delle componenti più preziose di qualunque progetto di sviluppo necessario alla crescita (EC, 2005).

#### **Bibliografia**

Berrington H. (2003), *Pressure Groups, Unit 1: People and Politics*. BBC News, 8 may 2003.

EC - European Commission (2005), Guidelines related to the Pressure Equipment Directive 97/23/EC (PED). Bruxelles, 28 june.

Norton P. (ed.) (1999), *Parliaments and Pressure Groups in Western Europe*, Vol. 2 (Library of Legislative Studies). London: Routledge.

Smith P. (1999), *Political Communication in the UK: A Study of Pressure Group Behaviour*. Politics, 19, 1-2: 21-27. Wiley Online Library





## **IV – STRUMENTI FINANZIARI**



# Rilancio economico e *smart cities*: progetti e strategie finanziarie

Maurizio Baravelli<sup>1</sup>

## 1. *Smart cities* e politiche regionali per la crescita

Nel nostro Paese, in molte regioni, lo sviluppo è ampiamente trainato dalle aree urbane, dove si concentra la maggior parte della popolazione e delle attività economiche. Focalizzare l'attenzione sul ruolo delle città nel disegnare strategie di rilancio dell'economia rappresenta, pertanto, un punto di avvio di una concreta politica per la crescita. E il riferimento al paradigma delle *smart cities* è d'obbligo perché la realizzazione di “grandi progetti urbani” e di “progetti strategici prioritari” si sposa non solo con l'obiettivo del rinnovo delle aree urbane - per il miglioramento della qualità della vita - ma anche con il fatto che nelle città vi è un potenziale di creatività che può favorire l'innovazione delle politiche industriali e regionali.

Da diversi punti di vista, si può affermare che siamo in presenza di un nuovo *modello di business*, non solo per numerosi settori industriali - con il coinvolgimento di grandi e di PMI imprese - ma anche per il sistema bancario e finanziario dato il fabbisogno di fondi che i progetti di investimento comportano; per cui al business delle *smart cities* le banche e gli intermediari devono guardare con interesse perché a esso si associa uno scenario indubbiamente promettente con la possibilità di generare (oltre a benefici sociali) interessanti occasioni di profitto e di sviluppo di affari grazie all'effetto moltiplicativo che i progetti di innovazione- ammodernamento urbani sono in grado di generare.

Se rilanciare gli investimenti è necessario per la ripresa economica del nostro Paese (Baravelli *et al.*, 2015), partire dai bisogni delle città è una via

---

<sup>1</sup> Università di Roma “La Sapienza”, Dipartimento di Management, e-mail: maurizio.baravelli@uniroma1.it

da percorrere, anche per cogliere le esigenze che derivano dalla recente istituzione delle città metropolitane, le cui amministrazioni si trovano a dover affrontare la pianificazione di ampi territori e il miglioramento delle relative infrastrutture.

Il riferimento alle aree urbane ha anche un'altra giustificazione, messa in evidenza dagli studi di economia regionale. Bisogna, infatti, prendere atto che una città *smart* differisce da una città "tradizionale", non solo perché ha risolto (o sta risolvendo) in modo efficiente ed efficace una serie di problemi che condizionano la qualità della vita dei suoi cittadini - grazie in buona misura alle nuove tecnologie e a innovazioni urbanistiche e istituzionali-organizzative - ma anche perché *smart* significa "intelligente funzionamento" nel senso che una città è intelligente perché è in grado di generare processi di apprendimento collettivi e di produrre - essa stessa - innovazione con ricadute positive e diffuse - a livello sia urbano sia nazionale - su crescita, benessere e occupazione. La questione delle *smart cities* assume, pertanto, in questa ottica, rilevanza sul piano economico-finanziario per il rilancio economico del nostro Paese.

## 2. Progetti urbani e strategie finanziarie

Realizzare una "città intelligente" richiede processi migliorativi (ma anche trasformativi) con un tasso di cambiamento che è funzione della complessità della problematica che si accumula inevitabilmente nel tempo per effetto dell'aumento della popolazione e dell'estensione territoriale (dovuta all'intensità-continuità abitativa e delle attività economiche delle aree circostanti) ma anche della scarsa attenzione, nel corso del tempo, alla razionalizzazione, al coordinamento e all'integrazione delle infrastrutture e dei servizi pubblici e privati (diseconomie urbane).

La complessità del territorio alimenta nuovi bisogni, e comporta correzioni di rotta anche per la necessità di eliminare i disagi sociali che emergono e si consolidano nel tempo per carenze imputabili alle carenze del management territoriale, alla scarsa sensibilità delle amministrazioni territoriali pubbliche (e della politica) e alla mancanza di mezzi finanziari pubblici da destinare alla loro soluzione<sup>2</sup>. Una *smart city* deve pertanto favorire anche l'inclusione sociale. I miglioramenti non sono solo possibili ma anche necessari come abbiamo sopra evidenziato. Si aggiunga che il dibattito sulle *smart cities* si è arricchito con la considerazione del profilo della competitività dei territori per attrarre maggiori o più qualificati flussi turistici, insediamenti di nuove imprese, capitali di investitori internazionali. La questione della qualità della vita si intreccia così

---

<sup>2</sup> Questi fattori spesso vengono utilizzati per giustificare un'inerzia che ovviamente non fa che aggravare la situazione creando anche un falso alibi alla tesi della impossibilità di realizzare sensibili miglioramenti.

con quella della crescita, della lotta alla depressione economica, della promozione dell'innovazione.

Il punto di vista, che qui ci interessa richiamare, è proprio quello del ruolo che le *smart cities* possono svolgere nel contribuire a innescare processi di rilancio degli investimenti e di crescita - facendo da guida e traino alla ripresa a livello nazionale - nel momento in cui sono identificati e attuati progetti di ammodernamento in svariati settori della vita urbana che consentono di creare nuovi servizi e mercati migliorando l'occupazione e il reddito con ricadute moltiplicative sulla crescita nazionale. Lanciare grandi progetti urbani in diversi ambiti dove esistono bisogni insoddisfatti, in particolare di tipo collettivo, è una strategia che si ritiene generi nuovi mercati e dare così un sensibile impulso alla ripresa economica.

Il Gruppo di Discussione "Crescita, Investimenti e Territorio"<sup>3</sup> ha individuato sei settori (vedi la tabella seguente) in cui si prospetta interessante realizzare grandi progetti urbani (Abitazione; Trasporti e logistica; Energia, ambiente, territorio e acqua; Salute, formazione e assistenza sociali; Tempo libero, cultura e turismo, media e internet; Filiere produttive locali). Si tratta di settori che, in molte città italiane, richiedono investimenti al fine dell'ammodernamento delle infrastrutture e dei beni collettivi, a favore di una migliore qualità della vita dei cittadini; ma sono anche degli ambiti in grado di sviluppare una domanda di servizi collettivi e di beni pubblici con ricadute su molteplici comparti produttivi (nelle stesse aree urbane ma anche all'esterno) e quindi in grado di generare aumenti sia dell'occupazione sia dei redditi.

È bene chiarire che i progetti urbani non riguardano solo le infrastrutture per l'erogazione di servizi collettivi alle persone e ai cittadini: anche le imprese che operano all'interno delle città - si pensi allo sviluppo dei distretti urbani, costituiti soprattutto da imprese di piccole e medie dimensioni delle diverse categorie - presentano bisogni che possono essere soddisfatti tramite la costituzione di beni comuni, così come tramite l'offerta di servizi che interessano singole categorie. Con questi beni e servizi si generano economie esterne, aumenta la produttività dell'intero sistema produttivo locale.

Il fenomeno dei *sistemi produttivi urbani* è in crescita; essi mostrano maggiori capacità d'innovazione, una più elevata produttività e una maggiore tenuta di fronte alla crisi economica: ciò conferma il ruolo delle città quali nodi delle reti della conoscenza e quindi l'importanza di creare un contesto favorevole al loro insediamento e funzionamento<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Gruppo di Discussione "Crescita, Investimenti e Territorio", 16 febbraio 2015.

<sup>4</sup> Il sostegno finanziario dei sistemi produttivi locali dovrebbe contemplare - nell'ambito dei piani di ristrutturazione e rilancio settoriali - un'offerta articolata di servizi di finanziamento anche avuto riguardo ai beni comuni e alle infrastrutture di distretto e di filiera che sono necessari per promuoverne anche la competitività (Baravelli 2014).

Se le aree urbane richiedono un programma di progetti di razionalizzazione, ammodernamento, innovazione, in grado di fungere - al tempo stesso - da motore di avviamento e di sostegno della ripresa economica, occorre evidentemente anche una “strategia finanziaria” che ne consenta la realizzazione. Il problema da affrontare è più ampio di quello di trovare soluzioni finanziarie ai singoli progetti: è necessario infatti favorire un contesto in cui si realizzi una stretta collaborazione fra gli attori territoriali che hanno un ruolo determinante nella definizione e realizzazione di tale programma: le banche e gli intermediari finanziari sono chiamati pertanto a intervenire in modo attivo alla *governance* territoriale e quindi a svolgere un ruolo di attori protagonisti (e potremmo dire anche pro-attivo) offrendo il proprio contributo non solo per quanto riguarda il *funding* ma anche sul piano delle idee e del miglioramento dei progetti.

Le relazioni collaborative in questo settore devono diventare sistematiche, alimentare una “cultura forte” che generi innovazione continua, selezione dei migliori progetti, livelli crescenti di efficienza ed efficacia. Evidentemente i modelli di *governance* territoriale richiedono che anche che le amministrazioni pubbliche territoriali facciano la loro parte e la politica crei le condizioni favorevoli per favorirle e incentivarle.

### 3. Dalle “idee progettuali” ai progetti operativi

Nel sottolineare l'importanza della fase progettuale, non ci riferiamo solo ai progetti operativi (piani industriali), che devono passare al vaglio della verifica di fattibilità, ma anche e soprattutto alle stesse “idee progettuali” che devono essere “idee-forti”, in grado di generare “buoni investimenti” e di essere pertanto condivise. Occorre quindi investire - senza lesinare sforzi - nell'approfondimento/ perfezionamento delle “idee progettuali” sottoponendole anche al giudizio degli imprenditori.<sup>5</sup>

Il processo di produzione delle idee-progettuali, visto che queste avranno effetti non solo di breve ma anche di lungo periodo, comporta capacità di *vision* del futuro delle aree urbane, della loro organizzazione e delle modalità di affrontare l'evoluzione dei relativi problemi. E capacità di *vision* significa sostanzialmente poter fare leva su *meta-capacità imprenditoriali orientate al sociale*, lungimiranti, ma anche sensibili nel cogliere i nessi tra i benefici sociali e i

---

<sup>5</sup> Le “idee progettuali” di cui parliamo possono essere generate da diverse fonti, non necessariamente dagli imprenditori. Gli studiosi, i professionisti della progettazione, i creativi nei vari campi della produzione e dei bisogni sociali possono produrre idee innovative prendendo spunti da contesti ed esperienze diverse, confrontandole e riflettendo sulle loro possibilità applicative. La creatività ha bisogno di ampi gradi di libertà per esprimersi ma deve passare poi al vaglio della pratica, deve confrontarsi con la realtà, e ha bisogno di condivisione (ma questo è anche un altro problema). Nel passare al vaglio della realizzazione, le idee iniziali possono mutare, prendere altre strade, o trovare ciò che manca al loro perfezionamento. È necessario, comunque, che gli imprenditori contribuiscano a questo processo di affinamento.

vincoli economico-finanziari. Il fatto che le “idee progettuali” (e i progetti operativi) debbano essere integrati e interconnessi al fine di produrre i migliori *effetti complessivi*, mette ancora più in risalto l’importanza degli investimenti nella fase di progettazione delle idee (e quindi anche della *vision strategica sociale ed economica*).

Ricorrere alle reti della conoscenza - che intercettino gli attori delle aree urbane e la loro creatività - al fine di raccogliere, generare e perfezionare idee progettuali - ripetiamo: forti e convincenti - è la strada da percorrere. I progetti d’investimento devono inoltre essere qualificati da forti connotati d’innovazione in modo da stimolare soprattutto le imprese dei settori più avanzati (con l’emergere anche di nuove *start-up*) e favorire l’occupazione più qualificata. In tal modo si può dare impulso alla parte più nuova e innovativa dell’economia, e che ha le maggiori prospettive di crescita in futuro<sup>6</sup>. Non solo: occorre anche puntare all’interconnessione tra i vari settori in modo da disegnare dei veri *territory turnaround plans*. Integrando progetti urbani settoriali sulla base di “idee forza” o “idee motrici” è possibile dare corso a una pianificazione urbanistica che guarda alla modernizzazione dei territori secondo un approccio sia infrastrutturale sia industriale. In tal modo, è anche possibile generare un maggiore potenziale economico complessivo e quindi rafforzare la sostenibilità finanziaria dei singoli progetti urbani.

Il punto più critico delle “strategie finanziarie” delle *smart cities* - a supporto dei “progetti innovativi” - è indubbiamente la debolezza delle pipeline di “progetti bancabili”, cioè di progetti *investment grade*, capaci di generare adeguati *cash flow* (stabili e duraturi) che assicurino sia un ritorno all’*equity* (il capitale proprio è necessario per la costituzione delle società veicolo e per alimentare strutture finanziarie sostenibili), sia il rimborso dei finanziamenti e il pagamento dei relativi oneri. Una discussione sulle “strategie finanziarie” percorribili per sostenere sia singolarmente sia complessivamente i progetti richiede di considerare una serie di profili finanziari caratterizzanti (vedi la tabella seguente) al fine di comprendere i principali “nodi” da sciogliere per assicurare il successo dei piani e le soluzioni finanziarie più coerenti.

---

<sup>6</sup> L’economia italiana ha urgentemente bisogno di investire nei settori tecnologicamente più avanzati e innovativi e con prospettive di crescita al fine di bilanciare le flessioni che da tempo si registrano nei settori tradizionali e maturi.



#### 4. Settori di sviluppo di Grandi progetti urbani

Progetti	Dimensione media dei progetti	Sostenibilità, grado d'innovazione, rischio	PPP e PF	Grado di leverage	Grandi imprese	Finanziatori	Anchor investors e ruolo delle banche
Abitazione							
Energia, ambiente, territorio e acqua							
Trasporti e logistica							
Salute, formazione e assistenza sociali							
Tempo libero, cultura e turismo, media e internet							
Filiere produttive urbane							

#### 5. Dimensione e tipologia dei progetti

Nei progetti infrastrutturali - di tipo *greenfield* (nuovi investimenti in nuovi settori) - di grande dimensione, possono più facilmente intervenire i grandi investitori istituzionali - come i grandi fondi pensione e le maggiori compagnie di assicurazione - insieme a qualificati operatori di *private equity*; un ruolo importante può essere svolto dai *project bonds* assistiti dalla garanzia della Bei (al fine di mitigare il rischio). I rendimenti attesi sono superiori a quelli degli investimenti di tipo *brownfield* (dati i maggiori rischi), trattandosi, in questo secondo caso, di opere di ristrutturazione (come la riqualificazione di ex strutture e aree industriali)<sup>7</sup>. Anche in questo secondo tipo d'interventi si richiedono approcci, strumenti tecnici e competenze specialistiche interdisciplinari.

<sup>7</sup> La riqualificazione, il rinnovo e il riutilizzo delle aree industriali dismesse (ex siti industriali) - abbandonate o sottoutilizzate (spesso con problemi di inquinamento) - localizzate all'interno o in prossimità delle aree urbane, oltre ad essere uno strumento per avviare nuove attività, favoriscono il contrasto della segregazione sociale e spaziale in molte città non solo in Italia (ma in tutta Europa).

Il requisito della sostenibilità è essenziale per l'operatore pubblico che deve coinvolgere altri investitori<sup>8</sup>. Nel caso di progetti di medio e piccole dimensioni, specie nelle infrastrutture sociali (come scuole, ospedali, *social housing*) e in quelle energetiche, la formula della *Public-Private-Partnership* (PPP) e del *Project financing* (PF) è quella che offre i maggiori vantaggi, ed è raccomandata dalla Ue soprattutto perché favorisce la partecipazione del capitale privato senza aumentare il debito pubblico. Tuttavia, la percentuale dei progetti urbani finanziati in tal modo è ancora marginale (tranne che nel Regno Unito).

## 6. Sostenibilità, grado di innovazione e rischi

Sul piano della sostenibilità finanziaria, è opportuno distinguere tra progetti in settori redditizi, perché generano buoni *cash flow*, stabili e continui, attraverso la vendita di servizi, e progetti in settori che non generano flussi continui e stabili, pur essendo di interesse pubblico.

Nei settori redditizi (per esempio quello delle utilities, delle energie rinnovabili, delle TLC, ma anche dei rifiuti, dei centri sportivi, parcheggi, ecc.) è possibile coinvolgere i capitali privati e gli intermediatori finanziari; negli altri settori (come quello dei trasporti), i cui rischi di costruzione sono elevati, è necessario l'intervento prioritario del capitale pubblico. Un elevato livello di rischio condiziona la sostenibilità perché aumenta l'incertezza dei flussi di cassa attesi: la rischiosità dei progetti varia in rapporto non solo ai rischi di mercato, tecnologico e di costruzione ma anche al rischio regolamentare. Nel caso dei progetti urbani siamo in presenza di investimenti che tipicamente rientrano tra i *flow-type project* in cui gli *asset* producono *servizi collettivi per il mercato* (a differenza degli *stock-type project* che riguardano lo sfruttamento di *asset* da cui derivano i *cash flow*).

Gli investitori e i finanziatori tendono a considerare le infrastrutture come una vera *asset class*, segmentabile in rapporto al rischio/rendimento; infrastrutture sociali (come sanità, istruzione), settori regolati (reti distribuzione gas, acqua, elettricità), infrastrutture economiche (porti, aeroporti, strade), altre attività (telecomunicazioni): ogni segmento ha una propria combinazione rischio/rendimento. Ne segue che gli investimenti infrastrutturali vengono collocati – nella curva dei rischi/rendimenti – tra il debito *investment grade* e il *venture capital*.

---

<sup>8</sup> Ci riferiamo alla Commissione Europea e al "modello SAT" (Strumenti di valutazione della rigenerazione dei brownfield) che prevede al fine del finanziamento pubblico tre fasi: collaborazione degli operatori nella definizione delle priorità per la sostenibilità; piano di finanziamento da parte degli estensori del progetto; modello di valutazione quantitativa per i decisori. Il SAT rappresenta un'innovazione importante e può non solo consentire un uso significativamente più efficace dei fondi pubblici, ma anche migliorare la qualità dei progetti di rigenerazione dei brownfield.

Si tratta di classificazioni della letteratura (Forestieri, 2011) che vanno tenute presenti perché condizionano gli investitori, ma va chiarito che il grado d'innovatività dei progetti di investimento – nella prospettiva delle *smart cities* - non è un fattore ostativo, essendo, al contrario, un fattore di successo quando riguarda appunto servizi collettivi che possono avere un alto gradimento da parte della domanda potenziale. Vi è poi da considerare che la formula della PPP - basata sull'iniziativa economica e imprenditoriale prevalentemente di soggetti privati - può produrre servizi di migliore qualità e a costi più contenuti rispetto agli standard degli investimenti pubblici.

## 7. Valutazione della sostenibilità finanziaria e garanzie

La verifica della capacità dei progetti di produrre *cash flow* è un punto centrale, come abbiamo detto: la garanzia dei finanziamenti è data da questa capacità e non dal merito di credito degli sponsor. Tale verifica viene effettuata in base alle ipotesi assunte dai progetti; ma i flussi di cassa hanno un margine di variabilità dato che determinati eventi – rischi – possono modificare le previsioni: occorre quindi tenere conto anche di ipotesi pessimistiche (analisi di sensitività ai fattori di rischio).<sup>9</sup>

Con una buona progettazione - tecnica ed economica - gran parte dei progetti urbani sono sostenibili; in ogni caso, la sfida da affrontare è quella di definire un *piano finanziario* con le *soluzioni migliori* - anche innovative- ricorrendo alla combinazione di diverse fonti finanziarie. La formula del PF consente di utilizzare livelli di *leverage* anche elevati qualora si rispetti il grado di copertura degli impegni verso i creditori (*debt service cover ratio*), cioè il rapporto fra *cash flow* e servizio del debito deve essere maggiore di 1. Anche la *struttura finanziaria* è un fattore di successo del PF: se il *leverage* è alto, significa che i rischi devono essere ben gestiti e la previsione dei flussi di cassa deve essere altamente affidabile (così anche gli azionisti-sponsor possono beneficiare di un maggiore rendimento del loro capitale).

Per ridurre i tassi d'interesse dei prestiti e degli strumenti finanziari emessi dalle società veicolo (*project bonds*) per finanziare gli investimenti, possono intervenire le garanzie pubbliche (in modo da mitigare il rischio). Così può essere incentivata la partecipazione dei capitali privati e degli investitori istituzionali di lungo termine. Una possibile soluzione può essere quella di far confluire gli strumenti emessi dalle società che gestiscono i progetti in vari settori - con differenti combinazioni rischio/rendimento - in un fondo comune (*in-*

---

<sup>9</sup> Il caso recente dell'insoddisfacente andamento della gestione della "Brebemi" (investimento finanziato con il PF) mostra come le ipotesi previsionali possano risultare, alla prova dei fatti, deboli e come taluni rischi possano essere sottovalutati (la crisi economica, non prevedibile, ha ridotto l'attività di trasporto e il numero dei transiti; mentre il miglioramento della viabilità dell'autostrada Mi-Ve (il cui traffico difficoltoso ha giustificato la stessa Brebemi) ha agito da fattore concorrenziale nei confronti della nuova autostrada.

*frastructural fund*), il quale può così emettere a sua volta strumenti con un rischio/ rendimento accettabile da parte degli investitori istituzionali (le società progetto settoriali emettono *bonds* collocati presso fondi comuni regionali promossi da enti pubblici territoriali).

## 8. Formula della PPP e PF

La valutazione del *rischio di mercato*<sup>10</sup> dei progetti è un momento rilevante dello studio di fattibilità anche perché il “premio per il rischio” (e quindi il costo finanziario del progetto) aumenta con il grado di incertezza della domanda che qualifica il progetto. Ma vi sono altri rischi da valutare (in particolare: rischio di costruzione e di completamento, rischio tecnologico, rischio regolamentare), che si riflettono sul grado di incertezza della realizzazione dell’investimento (e quindi sui *cash flow*).

La complessità del PF deriva dalla numerosità delle controparti coinvolte e dai problemi di agenzia che ne derivano, per cui hanno grande importanza i vincoli contrattuali. L’eterogeneità della normativa che si riscontra tra i Paesi della Ue costituisce un ostacolo alla creazione di un mercato europeo delle obbligazioni (*project bonds*) che le società veicolo possono emettere per finanziare i progetti, perché le diversità giuridico-istituzionali rendono complessa la valutazione degli effettivi rischi. Possono risultare quindi rilevanti le garanzie che assistono i titoli emessi al fine di renderli più attraenti agli investitori

L’importanza della collaborazione tra pubblico e privato e della finanza di progetto applicabile a gran parte dei progetti urbani porta a sostenere la necessità di potenziare questo modello<sup>11</sup> che, come già accennato, è poco sviluppato nel nostro Paese. Le cause sono diverse: a) la carenza di competenze e di professionalità specifiche da parte delle amministrazioni pubbliche che dovrebbero promuovere e attivare i progetti (carenze di iniziativa dovuta anche a scarsa capacità di vision), per cui i progetti mancano o alla fine non risultano finanziabili; b) anche da parte del sistema finanziario vi è una certa riluttanza ad entrare in questo settore (che richiede anche agli intermediari capacità di

<sup>10</sup> Se si verificano successivamente squilibri (e i *cash flow* si dimostrano inadeguati), si può procedere con aggiustamenti della struttura finanziaria che siano accettati dai creditori e dagli azionisti sul piano dei rendimenti: aumento del capitale di rischio, allungamento delle scadenze, ridefinizione del piano di ammortamento del debito.

<sup>11</sup> Occorre, quindi, un’azione di rivitalizzazione del settore migliorandolo in tutti i suoi punti di debolezza. E occorre anche ribadire la rilevanza del decentramento, rafforzando le competenze e le capacità imprenditoriali delle strutture amministrative territoriali, favorendo modelli collaborativi tra imprese, ricerca universitaria, finanza, associazioni non profit, sindacato. Puntare a modelli di “governance territoriale” significa stimolare la crescita professionale delle strutture amministrative periferiche - sulle quali occorre agire con politiche di miglioramento delle competenze - che altrimenti, in un’ottica di accentramento presso le istituzioni governative, sono destinate a indebolirsi ulteriormente. La tendenza del Governo a pilotare dal centro l’intera azione di rilancio economico (accentrando i progetti, la loro selezione e prendendo le iniziative che possono essere decentrate) si scontra con quanto afferma l’economia regionale a proposito dei processi di apprendimento territoriali, la creatività e l’innovazione che possono emergere dai contesti urbani.

analisi e valutazione); c) l'inadeguatezza della regolamentazione italiana della PPP; d) gli onerosi vincoli di capitale richiesti alle banche dalla normativa prudenziale per questi investimenti, che ne riducono l'attrattività economica.

## 9. Le fonti finanziarie del PF

Dato che il livello di *leverage* può essere elevato, le società veicolo tendono a ricorrere a forme di indebitamento in *tranche* con diverso grado di subordinazione (e diversi livelli di *rating*) in modo da ampliare la gamma degli investitori attraendo categorie con diverse propensioni al rischio. La veste di azionisti (sottoscrittori dell'*equity*) è ricoperta dagli sponsor ma anche da investitori istituzionali (fondi infrastrutturali *equity*). Il debito è suddiviso fra senior e junior: la tranche senior è più appetita dalle banche per il minor rischio mentre la junior può trovare collocamento sempre presso gli investitori istituzionali, tra cui i fondi infrastrutturali di debito. Quanto agli strumenti finanziari, l'emissione di titoli obbligazionari (*project bonds*) offre il vantaggio di poter ricorrere direttamente al mercato mobiliare, ma le società veicolo possono essere finanziate anche dai prestiti bancari (mutui a lungo termine) attraverso i prestiti sindacati (gruppo di banche coordinate da una banca *arranger*). Il ricorso al mercato mobiliare presuppone che i progetti siano attraenti per gli investitori istituzionali essendo questi, per gli attuali vincoli normativi, i soli potenziali sottoscrittori e detentori dei *project bonds*.

## 10. Ruolo delle grandi imprese del settore delle infrastrutture e contributo finanziario del Qe

Le nuove infrastrutture possono essere finanziate anche dalle infrastrutture esistenti, ma è opportuno promuovere, a tal fine, in Italia aggregazioni omogenee di imprese di servizi pubblici creando filiere orizzontali in ogni settore. Infatti, solo le imprese di grandi dimensioni ("campioni nazionali" specializzati) sono in grado di generare redditi con cui realizzare nuovi investimenti. Le grandi dimensioni presentano diversi vantaggi: le economie di scala che aumentano efficienza e la competitività; il modello delle public company; le privatizzazioni. In passato, le infrastrutture sono state finanziate quasi interamente (oltre 2/3) dalla finanza pubblica. I tagli alle disponibilità delle Regioni e dei Comuni hanno determinato la caduta di questi investimenti. Occorre quindi mobilitare i capitali privati; ma è anche possibile sfruttare la liquidità derivante dallo smobilizzo dei beni dei patrimoni pubblici non più necessari (Reviglio, 2014).

Un contributo al sostegno degli investimenti infrastrutturali può provenire dai fondi comunitari e dalla stessa Bce se la liquidità immessa con il Qe viene canalizzata negli investimenti infrastrutturali con l'intervento della Bei, o direttamente dalle banche; la Cassa di Depositi e Prestiti (CDP), insieme ad altri istituti finanziari europei, è stata inclusa nella lista degli emittenti di debito i cui titoli rientrano nel piano del Qe.

## 11. Ruolo delle banche e degli intermediari finanziari

Le banche possono intervenire con diverse modalità che vanno da un approccio integrato (copertura di tutti i servizi) alla focalizzazione (*advisory* o *arranging/underwriting*). Come *advisor*, le banche e gli altri intermediari finanziari<sup>12</sup> possono fornire pre-valutazioni della finanziabilità dei progetti, assistere gli sponsor nei rapporti con gli enti pubblici ed, eventualmente, asseverare il piano economico finanziario del PF (valutazione sul piano tecnico, fornita all'amministrazione pubblica, che attesta la coerenza del piano economico-finanziario del progetto, senza configurare un impegno al finanziamento) (Forestieri, 2011). Le banche possono svolgere attività di due *diligence* (insieme agli altri consulenti) nella identificazione e valutazione dei rischi (analisi sensitività, definizione struttura finanziaria, schemi contrattuali, ecc.). Nella veste di *arranger* possono negoziare le operazioni finanziarie sui mercati e assumersi l'impegno di *underwriting*, organizzare il sindacato di sottoscrizione (quando si tratta di grandi progetti). Come finanziatori, le banche e gli altri intermediari finanziari possono concedere prestiti assumendone i rischi o favorendo la canalizzazione del risparmio attraverso circuiti alternativi al debito pubblico.

Tra questi circuiti vanno ricordati i fondi infrastrutturali (sia di *equity* sia di debito), i quali sono specializzati nell'investimento diretto in progetti infrastrutturali in vari settori. Non tutte le banche dispongono delle competenze per offrire servizi di *project financing*; esse si trovano, tuttavia, in una posizione favorevole, dati i rapporti che hanno con il territorio, conoscono gli operatori dei settori infrastrutturali e, in ogni caso, possono entrare nel business attraverso i propri fondi di investimento.

## 12. Considerazioni conclusive

Per disporre di “idee progettuali” e di progetti validi (cioè con caratteristiche di innovatività e in grado avere un impatto significativo sullo sviluppo

---

<sup>12</sup> Ci riferiamo soprattutto ai principali Gruppi bancari che dispongono di competenze specialistiche (anche nella forma di Società controllate); tra gli intermediari che operano attivamente nel settore degli investimenti infrastrutturali vi è la CDP.

urbano) occorre che ne sia sostenuta la fase progettuale. Si tratta di un punto critico perché non infrequentemente accade che i fondi destinati allo studio dei progetti siano scarsi - non solo per la parte tecnica, ma anche per la definizione del profilo economico - spesso insufficienti per effettuare buone progettazioni, per cui, riducendosi la qualità progettuale, i progetti risultano alla fine non bancabili, oppure emergono in seguito difficoltà finanziarie, con rischio di default, oppure si verificano ostacoli realizzativi che comportano ritardi e aumenti di spesa.

La soluzione che andrebbe seguita è quella di separare la fase progettuale dalla fase esecutiva, delegando ad apposite unità di progettazione (*workteam* di specialisti) la definizione dei piani, e a strutture imprenditoriali (società veicolo) l'attività esecutiva. Normalmente accade invece che le "società progetto", che vengono costituite specie nell'ambito degli accordi di PPP, siano investite dell'intero processo: progettazione-esecuzione, e talvolta anche della gestione, ma è proprio questa commistione che determina le situazioni di difficoltà sopra richiamate.

Una buona progettazione evita di far lievitare i costi, rende più efficiente la spesa, riduce le possibili difficoltà realizzative, ne assicura la sostenibilità finanziaria: è opportuno pertanto non lesinare fondi alla progettazione se si vuole ottenere la migliore combinazione tra costi e risultati dei progetti di investimento. Purtroppo questa fase risulta abbastanza trascurata: le amministrazioni dal canto loro hanno dimostrato di essere incapaci di produrre ideomotorie e progetti significativi; proliferano bandi su iniziative frazionate, di scarso impatto e non funzionali a dar vita a coerenti strategie di investimenti infrastrutturali.

Quanto al ruolo del nostro sistema finanziario, occorre dire che, al fine della ripresa degli investimenti pubblici e privati, sia le banche sia gli altri intermediari devono assumere un maggiore orientamento a favore del sostegno dell'innovazione. Per uscire dalla recessione e ritrovare stabilmente la via della crescita, l'Italia deve colmare un doppio "gap innovativo": un gap che riguarda non solo il sistema industriale, che deve ristrutturarsi nei settori maturi e potenziarsi nei comparti innovativi emergenti, ma anche un gap che riguarda il sistema finanziario, che, per adeguarsi a queste esigenze del sistema industriale, deve dare più spazio allo sviluppo dei mercati finanziari e degli investitori istituzionali (Gervasoni 2014). In particolare le banche, per la loro vicinanza alle problematiche dei territori, devono dare il loro contributo non solo sul piano finanziario ma anche con i servizi di *advisory* e di *arrangement*. Esse devono potenziare a tal fine le proprie competenze, perché nel campo delle operazioni di *corporate* e *investment banking* occorrono risorse professionali di cui il nostro sistema bancario e finanziario attualmente non dispone in modo adeguato.

## **Bibliografia**

- Baravelli M. (2014), *La finanza di distretto. Il ruolo del sistema bancario nella trasformazione e nel rilancio dei distretti industriali*. Torino: Giappichelli.
- Baravelli M., Bellandi M., Cappellin R., Ciciotti E., Marelli E. (2015), La ripresa economica e la politica industriale e regionale, *Eyesreg, Giornale di Scienze Regionali*, 1, 5: Gennaio.
- Forestieri G. (2011), *Corporate e investment banking*. Egea: Milano.
- Gervasoni A. (2014), *Le scelte finanziarie dell'impresa e i mercati di riferimento. Come finanziare l'impresa*. Milano: GuerinNext.
- Reviglio E. (2014), *Come finanziare le infrastrutture con risorse pubbliche scarse?*. *Economia Italiana*, n. 2.





# Idee per un rilancio degli investimenti pubblici locali

*Roberto Camagni*<sup>1</sup>

## 1. Gli investimenti delle amministrazioni locali

Gli investimenti delle amministrazioni locali costituiscono nell'ultimo decennio dal 75% all'80% degli investimenti delle Amministrazioni pubbliche complessive. Il loro andamento costituisce dunque parte rilevantissima del processo di "capitalizzazione" delle città e dei territori, un processo che da molte parti si indica come insufficiente a mantenere integra la capacità competitiva e la qualità della vita nelle nostre città.

Tali investimenti, già relativamente bassi rispetto ai livelli di altri paesi (come ad esempio la Francia), si riducono come percentuale sul PIL negli anni 1985-94 del 30%, aumentano fortunatamente del 20% fino al 2004 ma iniziano di nuovo a ridursi drasticamente a partire dal 2005, e cioè ben prima dello scoppio della crisi. Quest'ultima caduta si attesta sul -34% come % del PIL in sette anni, ed è particolarmente accentuata nel caso dei Comuni (Figura 1).

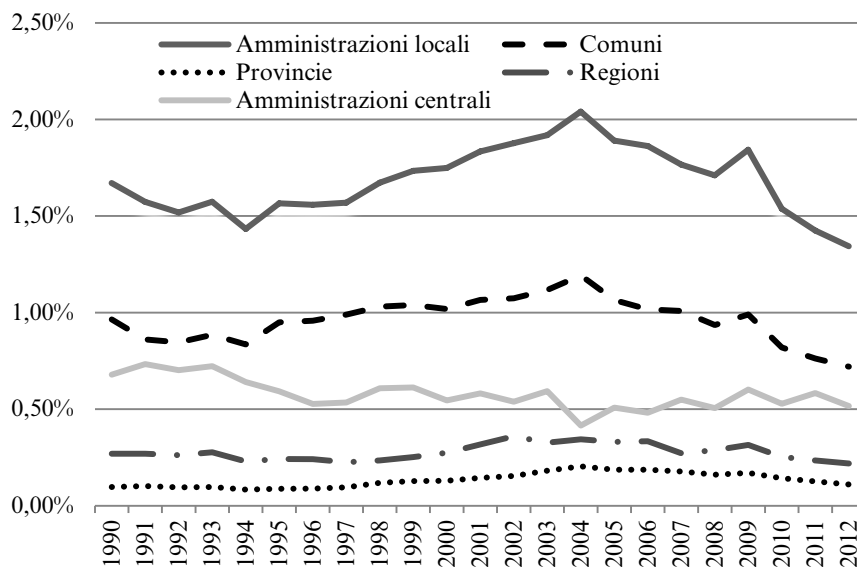
In particolare, sono soprattutto i Comuni maggiori, sopra i 60.000 abitanti, a mostrare la caduta recente più rilevante: le loro spese in conto capitale pro-capite passano infatti da oltre 800 euro nel 2005 a 300 euro nel 2010, per poi mantenersi su questo modesto livello fino al 2013 (Figura 2).

Gli investimenti pubblici costituiscono parte rilevantissima della caduta complessiva degli investimenti nel nostro paese, che il Gruppo di Discussione ha individuato come uno degli elementi maggiormente responsabili della crisi. A livello sia locale che nazionale, il paese ha risposto alla crisi finanziaria scaricando tutto l'aggiustamento sulle spese in conto capitale, lasciando invariate le spese correnti, con una scelta chiara a vantaggio dell'equilibrio politico contingente e a scapito delle possibilità di crescita.

---

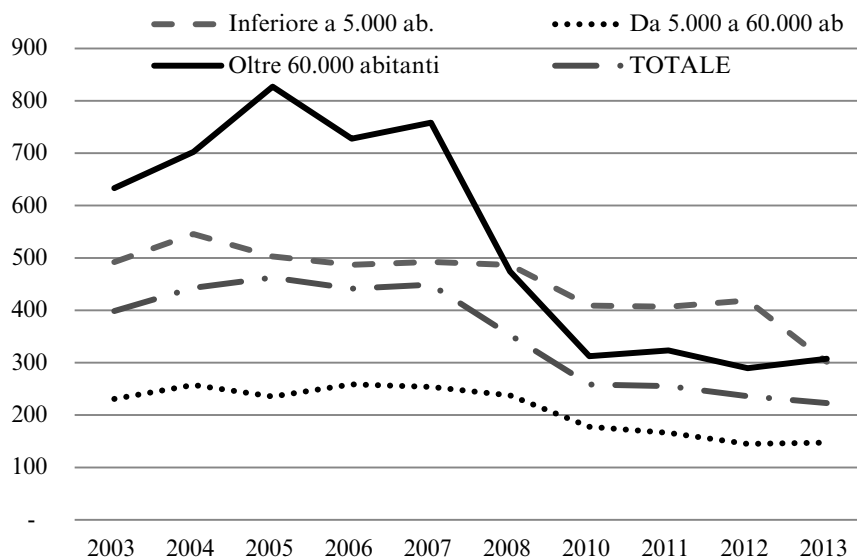
<sup>1</sup> Politecnico di Milano, Dipartimento ABC, Milano, e-mail: roberto.camagni@polimi.it.

**Figura 1 - Investimenti fissi lordi delle Amministrazioni Pubbliche (1990-2012, in % sul PIL italiano)**



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT - Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche

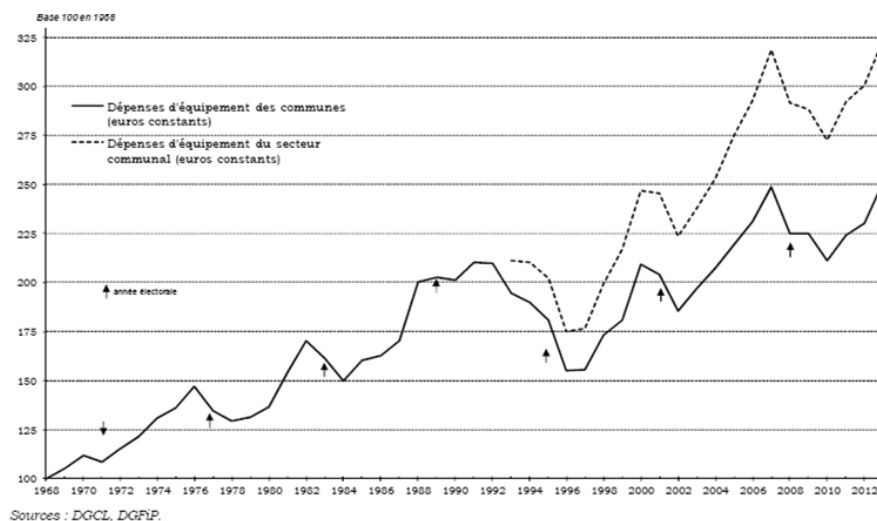
**Figura 2 - Spesa in conto capitale pro-capite dei comuni per classe dimensionale (euro)**



In Francia, un paese cui si concede (giustamente) un deficit superiore al normale 3%, la spesa di investimento, soprattutto infrastrutturale, delle città, tradizionalmente molto elevata, non ha sostanzialmente subito alcuna riduzione con la crisi generale ed anche oggi l'indicazione governativa generale è quella di non rallentare i progetti di lungo termine, utilizzando risorse provenienti dal credito (a tassi ormai bassissimi) e dai risparmi sulla spesa corrente. Ciò è vero non solo per le grandi città metropolitane ma per tutte le città capoluogo di *agglomération* (Figura 3).

Si tocca con mano qui il divario di capacità strategica e istituzionale rispetto al nostro paese, dove si plaude all'abolizione delle Province, per i miseri risparmi che genera, e si tacciono i problemi di coordinamento di qualunque intervento infrastrutturale, anche limitato alla pura manutenzione, che si sono generati; attendendo che il rilancio avvenga da poche città metropolitane cui non solo non si attribuiscono risorse fiscali proprie ma si impongono riduzioni rispetto alle stesse risorse limitatissime ereditare dalle rispettive province.

**Figura 3 – Dépenses d'équipement brut des communes et du secteur communal (Communes + groupements à fiscalité propre)**



## 2. Il rilancio degli investimenti pubblici locali

Costituisce uno dei processi più importanti da riattivare per l'uscita dalla crisi. Tuttavia questo processo è ostacolato dai noti vincoli di finanza pubblica cui il paese deve sottostare, nonché dallo spiazzamento operato dalle spese di

conto corrente delle pubbliche amministrazioni, assai meno comprimibile, sulle spese in conto capitale.

Secondo la Legge di Stabilità 2015, art. 36, “tutte le norme concernenti la disciplina del patto di stabilità interno, cessano di avere applicazione”, ma si introduce l’obbligo di pareggio di bilancio: occorre infatti “a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali; b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti”. Non vi è certo spazio per un aumento delle spese in conto capitale dei Comuni e delle Regioni – che possono essere aumentate solo riducendo parallelamente le altre spese, o nel caso che altri comuni nella Regione prestino capienza finanziaria ad altri comuni. Si impone ai Comuni di continuare a mantenere un avanzo primario e un avanzo fra entrate e spese finali, per contribuire alla riduzione del debito pubblico complessivo.

### **3. La rinuncia all’uso del credito**

È un controsenso pensare che, sul fronte degli investimenti pubblici, gli enti locali siano obbligati a rinunciare a rilanciare lo sviluppo attraverso lo strumento, normale e necessario, del debito, attraverso il quale è possibile ottenere in anticipo risorse finanziarie per realizzare quello sviluppo che ripaga il debito stesso; e soprattutto rinunciare a questo strumento nel momento storico in cui, anche grazie alle decisioni della Banca Centrale Europea, lo Stato Italiano si finanzia al tasso dell’1,3% (la Francia allo 0,8%), e a simili tassi potrebbero finanziarsi gli enti locali maggiormente solidi e virtuosi, per progetti con ritorni economici e finanziari “normali”.

Vogliamo ricordare innanzitutto che, per effetto di un puro moltiplicatore keynesiano-leontieviano e del livello attuale di tassazione complessiva, un investimento pubblico orientato alla pura qualità della vita dei cittadini generatore di nuovi redditi produce da solo entrate fiscali complessive pari al 60% della spesa per il suddetto investimento – al netto dell’evasione - (valutazione effettuata sul caso di studio del Progetto di riapertura dei Navigli a Milano).

### **4. Possibili vie d’uscita per il rilancio degli investimenti pubblici sulle città**

*4A. L’aumento dell’imposizione fiscale sulle trasformazioni urbane*, al livello locale (oneri di urbanizzazione) e nazionale (tassazione dei capital gain da trasformazioni d’uso, agricolo-residenziale, industriale-commerciale, industriale-residenziale): un ambito che nel nostro paese gode da sempre di una condizione di “paradiso fiscale”). Sarebbe stato meglio iniziare questo processo nel periodo glorioso della crescita delle quantità e soprattutto dei prezzi

(1995-2007), ma ancora oggi il settore non presenta una crisi di profittabilità, ma di domanda (ai prezzi del mercato nostrano). (Ricordiamo che un aumento della tassazione sulla rendita fondiaria-immobiliare non ricadrebbe sui prezzi finali del costruito, ma solo sui plusvalori realizzati).

L'aumento dell'imposizione, da realizzare per legge o attraverso una urbanistica negoziata degna di questo nome, garantirebbe di realizzare un'offerta di *Edilizia Residenziale Pubblica* a costo zero per le amministrazioni, sull'esempio tedesco, o realizzazione di progetti diversi a carattere pubblico, sull'esempio spagnolo e francese.

4B. *Realizzazioni di progetti di trasformazione urbana su aree pubbliche* (demanio, Ministero della Difesa, della Marina Militare) con partenariato pubblico-privato e utilizzo della rendita emergente dal mercato per la realizzazione di strutture pubbliche;

4C. *L'intervento del privato* attraverso concessioni e finanza di progetto, per progetti (tariffabili) di chiara utilità pubblica, a fronte di una garanzia di aumento di efficienza procedurale pubblica sui *tempi di approvazione* dei progetti stessi.

4D. *Utilizzo di istituzioni finanziarie impegnate in opere di interesse pubblico* (Cassa Depositi e Prestiti, investitori istituzionali di lungo termine, BEI, ...) per il finanziamento di operazioni di investimento a fronte di nuova domanda (solubile) a condizioni non-di-mercato (edilizia pubblica, *social housing* a forte impronta OSP – Obblighi di Servizio Pubblico, riconosciuto dall'Unione Europea, residenze temporanee, residenze studentesche, residenze per anziani, alloggi sociali in locazione; gestione fondi per prestiti immobiliari). Si tratta di ottenere una riduzione del prezzo di vendita/affitto attraverso una *riduzione delle aspettative di plusvalori* immobiliari/fondiari: costruzione su terreni pubblici, attivazione di una imprenditorialità che chiamerei "*normal profit / low rent*" (non tanto, o non solo, un "*limited profit sector*"), gestione di provvidenze pubbliche nazionali (PON Città Metropolitane) ed europee (Fondi strutturali 2014-20, obiettivo "inclusione sociale"), eligibili a questo scopo.

4E. Sarebbe importante una riflessione collettiva sulla possibilità di *riattivare capacità di debito in capo ad amministrazioni locali virtuose*, attivando una distinzione di obblighi fra due classi di enti, virtuosi e viziosi appunto, sulla scorta di quanto si persegue, in ambito finanziario, allorché da una impresa bancaria si scorpora una "*bad bank*". Questo non deve significare un commissariamento degli enti viziosi, ma una limitazione dei vincoli per quelli virtuosi, per progetti di riconosciuta profittabilità economica ed economico-finanziaria, al fine di riavviare un percorso giudizioso di investimenti e sviluppo, a vantaggio della collettività intera, non solo locale.



# Finanza pubblica e investimenti locali durante la crisi

*Giuseppe Gori<sup>1</sup>, Patrizia Lattarulo<sup>1</sup>*

In Europa, e in misura ancor più accentuata nel nostro paese, gli anni della crisi hanno segnato una caduta vertiginosa degli investimenti. Molti organismi internazionali e molti studiosi e politici italiani identificano nel loro rilancio una possibile via d'uscita dalla stagnazione.

La contrazione degli investimenti privati è stata la più significativa e ha risentito in maniera preponderante della caduta della fiducia tra gli operatori economici e della caduta della domanda mondiale.

Questa è una prima considerazione che ha ispirato lo stesso piano Juncker che – deludente per chi si aspettava un massiccio intervento di stampo keynesiano – si propone come un piano di intervento pubblico a sostegno degli investimenti privati.

Tuttavia, gli investimenti pubblici soprattutto a livello locale, rivestono un ruolo fondamentale, non ultimo come catalizzatori dei privati. Rilanciarli significa affrontare, in via prioritaria, importanti criticità, alcune delle quali riconducibili alla finanza pubblica locale (e quindi indirettamente legate alla recente crisi finanziaria), altre invece, che hanno carattere strutturale e che condizionano la realizzazione degli investimenti da decenni.

---

<sup>1</sup> IRPET, Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana, Firenze, e-mail: giuseppe.gori@irpet.it; patrizia.lattarulo@irpet.it.

Una versione più estesa del lavoro è disponibile in [www.Irpet.OsservatorioFederalismo](http://www.Irpet.OsservatorioFederalismo)



## 1. Investimenti pubblici e Patto di stabilità

Tra i paesi dove gli investimenti pubblici registrano un trend più negativo e persistente emergono Italia e Spagna, caratterizzati da una crisi più profonda, da un debito pubblico più pesante e da più rigidi obiettivi di risanamento, concordati in sede europea. Tra il 2009 e il 2013, gli investimenti pubblici in Italia passano dal 3,4% al 2,4% del PIL (da 54 a 39 miliardi di euro) e in Spagna passano addirittura dal 5% al 2% (da 55 a 22 miliardi di euro). Al contrario Francia e Germania non modificano consistentemente le proprie attitudini di investimento sulle infrastrutture: la Francia conferma la tradizionale elevata spesa pubblica e l'alta spesa in conto capitale, poco impegnata nel processo di risanamento in atto in Europa; la Germania ha già una tradizione di investimenti infrastrutturale molto modesta, dalla quale non si discosta. Nel 2013 la spesa in c/capitale dei vari paesi va dai 22 miliardi della Germania agli 85 miliardi della Francia.

In generale in Europa, ma in particolare nel nostro paese, la riduzione della spesa pubblica è stata accompagnata da un processo di accentramento. Se la spesa per investimenti pubblici nella prima parte degli anni 2000 in Italia era per il 65% sostenuta dagli enti locali, negli anni più recenti questa percentuale si è ridotta al 55%. Questo nonostante molti studiosi abbiano riconosciuto un più elevato impatto economico e in generale una maggiore efficienza delle infrastrutture da parte degli investimenti locali, in termini di capacità di integrazione delle reti, di rispondenza a priorità territoriali, di attivazione occupazionale e coinvolgimento di imprese locali e nazionali.

All'origine di questi andamenti si collocano le misure di rigore – in generale tagli alla spesa, riduzione dei trasferimenti- e, in particolare, lo strumento tutto italiano del Patto di stabilità interno (PSI). Questo vincolo contabile impone obiettivi di saldo finanziario (Entrate-Spese) specifici per ogni comune e provincia, calcolati in competenza mista (Entrate e spese correnti per fase di competenza contabile; Entrate e spese in conto capitale per fase di cassa) . Costituisce, quindi, un vincolo molto stringente all'intervento degli enti locali e trasferisce in larga parte su questo livello di governo il peso del risanamento, a differenza di quanto realizzato in altri paesi europei come Germania e Spagna. L'altro effetto del PSI, accanto all'accentramento della spesa, è la riduzione degli investimenti. Di fronte alla crisi che pesa sulla base imponibile e aumenta la domanda di servizi, gli enti locali soddisfano l'obiettivo di saldo finanziario imposto dal Psi prioritariamente attraverso la riduzione della componente più flessibile del bilancio, gli investimenti, e – dal momento che il vincolo sulla spesa in conto capitale riguarda le uscite di cassa – rimandando i loro pagamenti (Bocci *et al.*, 2014).

È opportuno sottolineare che, in termini di bilancio pubblico, questa manovra contribuisce a realizzare l'obiettivo di saldo primario positivo della PA e di contenimento dell'indebitamento al di sotto del vincolo europeo del

3%. Il comparto degli enti locali contribuisce al risanamento attraverso saldi contabili positivi e la riduzione dei trasferimenti dallo Stato.

## **2. Criticità degli investimenti pubblici: gli assetti istituzionali e gli ambiti di pianificazione ottimale**

Le città e le aree urbane sono le realtà maggiormente penalizzate dal PSI, costrette a ridurre più pesantemente gli investimenti, nonostante siano gravate da una domanda di servizi di area vasta e dalla fruizione da parte di una popolazione di *city users* che si aggiunge ai residenti. Prima della crisi, nel 2007, la spesa in conto capitale dei comuni con popolazione superiore ai 60mila abitanti era di 750 euro procapite, contro i 280 dei comuni tra 5mila e 60mila abitanti, e 470 dei comuni sotto i 5mila. Nel corso della crisi la spesa dei grandi comuni è crollata a 300 euro procapite, per alcuni anni anche al di sotto dei comuni di piccolissime dimensioni, mentre i comuni intermedi raggiungono nel 2013 il valore minimo di 150 euro procapite.

L'andamento per classe dimensionale della spesa in conto capitale segue le stesse regolarità della spesa corrente: i valori procapite evidenziano la presenza di diseconomie di scala per i piccoli comuni e maggiori costi dovuto all'offerta di servizi (e infrastrutture) ad una popolazione superiore a quella residente, nel caso dei comuni più grandi.

È proprio intorno ai centri urbani che gli ambiti di vita della popolazione sono andati via via ampliandosi al di fuori dei confini comunali. Gli abitanti dei centri si sono spostati al di fuori di essa, alla ricerca di una migliore qualità della vita, un più salubre ambiente naturale o un più vantaggioso rapporto qualità/prezzo dell'abitazione. Molte giovani coppie hanno dovuto allontanarsi per trovare casa in condizioni sostenibili dal punto di vista finanziario, molte famiglie si sono spostate per evitare inquinamento e congestione, molti single professionisti sono andati fuori città a cercare residenze di qualità e molti immigrati sono usciti dalle città dove non potevano permettersi affitti troppo onerosi (Lattarulo, 2011).

Da questa evoluzione dei nostri territori nasce la necessità di ripensare i confini amministrativi per ritrovare ambiti di governo del territorio più adeguati, tanto riguardo alla capacità di offerta dei servizi, quanto riguardo alla pianificazione infrastrutturale.

I vecchi confini amministrativi, infatti, non solo non coincidono più con gli ambiti di residenza della popolazione, ma spesso attraversano le aree di nuova espansione, interrompendo la continuità territoriale e limitando la possibilità di pianificazione. È questo il caso, ad esempio, del contesto fiorentino, la cui area di nuova espansione, verso la vicina Prato, viene attraversata dai confini comunali e provinciali. In un ambito già fortemente urbanizzato, la

possibilità di pianificare infrastrutture di area vasta viene condizionata dai tempi e dalle difficoltà del coordinamento tra comuni di diverso orientamento politico e con diverse strategie di governo del territorio. L'assetto assegnato alle città metropolitane, di recente istituzione, non sembrano intervenire su questa criticità.

### **3. Criticità degli investimenti pubblici: la regolazione del mercato delle opere pubbliche**

Il patto di stabilità e le regole di finanza pubblica non sono però l'unico limite all'effettiva realizzazione degli investimenti pubblici nel nostro paese. Aldilà della mancanza di risorse e dei vincoli alla possibilità di spendere quelle disponibili, i lavori pubblici sono caratterizzati da un grado di inefficienza troppo elevato e sistematico: tempi lunghissimi, costi che lievitano nel tempo, sono le maggiori evidenze della incapacità di progettare buoni interventi e di condurli a buon fine<sup>2</sup>. Quando le risorse sono disponibili, quando gli importi sono spendibili e i lavori potrebbero essere pagati, questi – come più volte emerso nel dibattito attuale – sono di qualità scadente, quando non rimangono incompiuti.

Anche in una regione che si colloca nella media delle performance di efficienza come la Toscana<sup>3</sup> è possibile riscontrare tali criticità. In circa il 65% dei lavori aggiudicati in Toscana infatti si riscontra un ritardo e/o un aumento dei costi, spesso di entità tale da raddoppiare i tempi, da un lato, e compensare i ribassi ottenuti in sede di gara, dall'altro. E questo è l'effetto della mancata trasparenza nell'aggiudicazione dei lavori, ma evidenzia anche l'incapacità progettuale nel definire tempi e costi degli interventi, l'assenza di controlli sull'esecuzione, che finiscono per fornire incentivi sbagliati al sistema produttivo.

Le conseguenze di queste criticità non sono solo il malaffare che degenera in eventi criminosi – principale oggetto della legge di riforma oggi in discussione – ma i minori impatti economici nel breve periodo, rispetto al potenziale, il venir meno dell'effetto anticiclico degli investimenti, e soprattutto il ritardo – spesso insanabile – nel soddisfare la domanda infrastrutturale e di servizi espressa dal territorio.

---

<sup>2</sup>Ne è un esempio il ritardo nella spesa dei Fondi Strutturali.

<sup>3</sup>Si veda a questo proposito DPS-UVER (2014).

## 4. Le prospettive

### 4.1. Quali margini di azione sulle finanze pubbliche?

Nel 2012 sono stati ridiscussi gli accordi europei che avevano portato al Patto di stabilità e crescita e che imponevano l'obiettivo del contenimento dell'indebitamento al di sotto del 3% del PIL annuo. Il nuovo accordo inter-governativo (fiscal compact) stabilisce per ogni paese:

- a. la norma del pareggio di bilancio per l'aggregato della PA, da inserire nella normativa nazionale (preferibilmente a livello costituzionale)
- b. il criterio della convergenza verso una riduzione del rapporto debito/Pil (60%)

In particolare, riguardo al pareggio di bilancio l'accordo comunitario prevede che l'indebitamento netto debba convergere verso un obiettivo di medio termine strutturale OMTS (al netto del ciclo e di manovre una tantum) del paese pari al massimo allo 0,5 del PIL per i paesi con debito superiore al 60% e all'1% per gli altri. Riguardo al criterio della convergenza l'accordo prevede che nei casi di superamento del 60% del debito, l'eccedenza debba essere ridotta in media di un ventesimo ogni anno.

All'interno dei margini di flessibilità impliciti nel recepimento di questi accordi, il Governo del nostro Paese ha optato per una linea di forte rigore, puntando ad un rafforzamento della credibilità in ambito internazionale: riguardo agli strumenti normativi chiamati a regolare il fiscal compact, il vincolo del pareggio di bilancio viene inserito in Costituzione, rendendo molto difficile l'introduzione di qualsiasi misura di flessibilità; l'obiettivo di medio termine strutturale viene indicato nel pareggio di bilancio; le regole contabili di pareggio vengono dettagliate nel pareggio di parte corrente oltre che finale, di cassa e competenza, previsione e consuntivo, vincolando non solo i saldi complessivi, ma ciascuno di essi; riguardo agli enti soggetti al vincolo, viene previsto un vincolo di pareggio più stringente per gli enti locali, che impone il pareggio di bilancio nominale per singola regione; la decorrenza dei termini di applicazione sono molto ravvicinati, già a partire dal 2016; e infine non vengono previste clausole di salvaguardia o *escape clauses*. L'unico paese europeo a imporsi vincoli così stringenti è la Spagna, al contrario di quanto viene fatto da altri paesi come Germania e Francia, certamente anche in ben altre situazioni di bilancio pubblico (Pola, Carniti, 2014).

La strada scelta dal paese non sembra, dunque, lasciare molti spazi all'introduzione di una qualche forma di *golden rule*, mentre i patti di solidarietà, cioè di compensazione tra enti sul territorio (ovvero cessione e acquisizione di spazi patto tra enti), hanno dimostrato di aver poco successo in condizioni di incertezza e in un contesto di forti vincoli finanziari e tagli di risorse.

La partita sembra, dunque, giocarsi ancora una volta in Europa, ma il tanto atteso Piano *Juncker* non è destinato a rispondere alle attese del territo-

rio, mirato piuttosto ai grandi progetti in cofinanziamento privato, mentre i Fondi strutturali hanno fino ad oggi dimostrato enormi debolezze.

#### 4.2. *Interventi di riforma a sostegno dell'efficienza degli investimenti pubblici*

La questione dell'efficienza degli investimenti pubblici è rimasta a lungo in secondo piano, sopravanzata dalla più generale domanda di risorse. Solo recentemente l'incapacità di utilizzare i fondi europei e le numerose evidenze di lavori non conclusi e inadeguati ha assegnato priorità ad interventi anche in questo ambito.

Le novità di maggiore rilievo sul fronte della *trasparenza* riguardano il recente rafforzamento delle competenze dell'autorità anticorruzione (ANAC), che peraltro, ex d.l. n. 90/2014, raccoglie le funzioni della soppressa autorità di vigilanza sui contratti pubblici di servizi lavori e forniture (ex AVCP). Tra le misure di contenimento della spesa pubblica, ruolo preminente ha la *riorganizzazione del sistema delle stazioni appaltanti* con l'istituzione di centrali regionali di committenza (art. 9 D.L. 66/2014). In particolare, la norma prevede la costituzione di un numero massimo di 35 “soggetti aggregatori”, almeno uno per regione<sup>4</sup> che si affiancheranno, con compiti e prerogative specifiche, alle centrali di committenza già esistenti.

Le più importanti misure di *semplificazione e accelerazione dei procedimenti e dei processi* includono invece i meccanismi acceleratori di definizione delle questioni di irregolarità formali di gara e le regole processuali sugli appalti pubblici (entrambe ex d.l. n. 90/2014).

Altri interventi posti in essere anche a scala regionale, riguardano, ad esempio l'incremento dell'azione di monitoraggio (un esempio è quello della Regione Toscana LR 35/2011 “Misure di accelerazione per la realizzazione delle opere pubbliche di interesse strategico regionale e per la realizzazione di opere private” e successivi interventi). La Legge, oltre a fissare i criteri per l'individuazione delle “opere pubbliche di interesse strategico” da realizzarsi sul territorio regionale (opere di importo maggiore di 500.000 euro e con quota di finanziamento regionale superiore al 50%), prevede una serie di obblighi in capo alle relative stazioni appaltanti volti a garantire una loro maggiore assunzione di responsabilità, in particolare in relazione alla tempistica dell'esecuzione. A questo proposito, la Legge prevede inoltre – al verificarsi di determinate inadempienze degli enti competenti – l'intervento diretto e sostitutivo degli uffici regionali tramite la nomina di un Commissario. L'effetto della

---

<sup>4</sup> L'art. 9, d.l. n. 66/2014, dispone infatti che nell'ambito dell'anagrafe unica delle stazioni appaltanti già prevista dall'art. 33-ter d.l. n. 179/2012, operante presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (per il futuro ANAC che vi è subentrata ai sensi del d.l. n. 90/2014), è istituito, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica, l'elenco dei soggetti aggregatori di cui fanno parte Consip S.p.A. e una centrale di committenza per ciascuna Regione, qualora costituita ai sensi dell'art. 1, c. 455, l. n. 296/2006. I soggetti diversi da Consip e dalle centrali di committenza regionali, che svolgano attività di centrale di committenza ai sensi dell'art. 33 codice appalti, richiedono all'Autorità l'iscrizione all'elenco dei soggetti aggregatori.

Legge non può inoltre considerarsi limitato alla possibilità di *intervento* degli uffici regionali al verificarsi di una criticità, ma può ragionevolmente essere esteso *all'incentivo* che fornisce alle singole stazioni appaltanti sia per una corretta progettazione, aggiudicazione ma soprattutto per una corretta gestione della fase di esecuzione dell'opera.

## 5. Concludendo: Produttività e sostenibilità degli investimenti pubblici

La questione dimensionale (la componente pubblica rappresenta, fisiologicamente, piccola parte del totale della spesa per investimenti) non è l'unica ad indebolire l'ipotesi che, allo stato attuale, un rilancio della spesa per investimenti funzionale al recupero di competitività e di crescita del sistema economico possa passare esclusivamente o prevalentemente dalle finanze pubbliche.

Da una parte, infatti, la dinamica degli investimenti pubblici continua a risentire dei vincoli di finanza pubblica, dall'altra risente anche di problemi legati all'efficienza della spesa e della pianificazione degli investimenti stessi. Queste ultime criticità, in particolare, hanno determinato un rallentamento del flusso degli investimenti in un arco temporale che si estende ben aldilà degli anni della crisi, e al contempo, hanno limitato gli effetti positivi di tali investimenti sul sistema economico.

Nell'ottica di preservare il ruolo peculiare che la spesa per investimenti pubblica ha e di garantire quello che può avere nell'efficace stimolo della spesa privata, sembra dunque necessario e prioritario risolvere queste criticità.

Anche il FMI, che in un recente rapporto colloca al centro delle politiche di rilancio della crescita gli investimenti pubblici, pone l'accento sulla questione efficienza. In particolare sottolinea la distinzione tra investimenti efficienti, in grado di ripagare il costo e imprimere un impatto positivo alla crescita, e investimenti meno efficienti, quali quelli finora realizzati nel nostro paese. Per questi ultimi l'effetto incrementale sul PIL nel medio periodo pare a malapena sufficiente a compensare l'altissimo costo opportunità del capitale pubblico dovuto all'obiettivo di risanamento e tale da non rendere sostenibile il ricorso all'indebitamento.

Concludendo, la condizione per attrarre capitali privati, consolidare il sistema produttivo del paese, aumentare la capacità infrastrutturale è *migliorare il livello dei nostri investimenti pubblici* attraverso una pianificazione su ambiti idonei agli interventi, l'applicazione di adeguati criteri per la selezione dei progetti prioritari, gli incentivi alla capacità progettuale, la selezione dell'impresa che offre garanzia di lavorare meglio, l'introduzione di seri sistemi di monitoraggio e controllo dei lavori.

## **Bibliografia**

Bocci C., Ferretti C., Lattarulo P. (2014), Tra rigore, riforme e rilancio, quali regole per la finanza pubblica? In: Ires Piemonte, Irpet, Srm, Eupolis Lombardia, Ipres, Liguria Ricerche (a cura di), *La finanza territoriale. Rapporto 2014*. Milano: FrancoAngeli.

Lattarulo P. (a cura di) (2011), *Rapporto territorio*. Firenze: IRPET.

Pola G., Carniti E. (2014), Debiti pubblici sub centrali e relative contromisure. In: Ires Piemonte, Irpet, Srm, Eupolis Lombardia, Ipres, Liguria Ricerche (a cura di), *La finanza territoriale. Rapporto 2014*. Milano: FrancoAngeli.

DPS-UVER (2014), *I tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche – Rapporto 2014*. Roma: DPS-UVER. [www.governo.it](http://www.governo.it).

# **Ruolo delle banche a sostegno dello sviluppo delle regioni: sistemi competitivi territoriali, filiere produttive globali e credito**

*Attilio Pasetto<sup>1</sup>, Zeno Rotondi<sup>1</sup>*

## **1. Premessa**

Questo contributo affronta il complesso tema della competitività territoriale e di come il sistema bancario possa promuovere lo sviluppo delle regioni italiane.

Un territorio viene definito competitivo, in senso lato, quando è in grado di produrre redditi elevati in misura crescente e di migliorare il tenore di vita dei suoi abitanti (Meyer-Stamer, 2008). I sistemi competitivi territoriali assumono grande importanza nella misura in cui sostengono le imprese locali e creano al loro interno le condizioni per lo sviluppo economico anche attirando dall'esterno investimenti e capitale umano. In tal modo si stabilisce un circuito tra imprese e territorio, che, a seconda dei casi, può essere virtuoso o vizioso, per cui è corretto dire che anche i territori, e non solo le imprese, competono fra loro. Tale competitività è legata a una pluralità di fattori - istituzionali, sociali, economici - fra loro intrecciati, che concorrono a determinare i “vantaggi” di una regione rispetto a un'altra.

---

<sup>1</sup> UniCredit, Institutional Affairs Italy, Germany and Austria, Roma, e-mail: [Attilio.Pasetto@unicredit.eu](mailto:Attilio.Pasetto@unicredit.eu), [Zeno.Rotondi@unicredit.eu](mailto:Zeno.Rotondi@unicredit.eu).

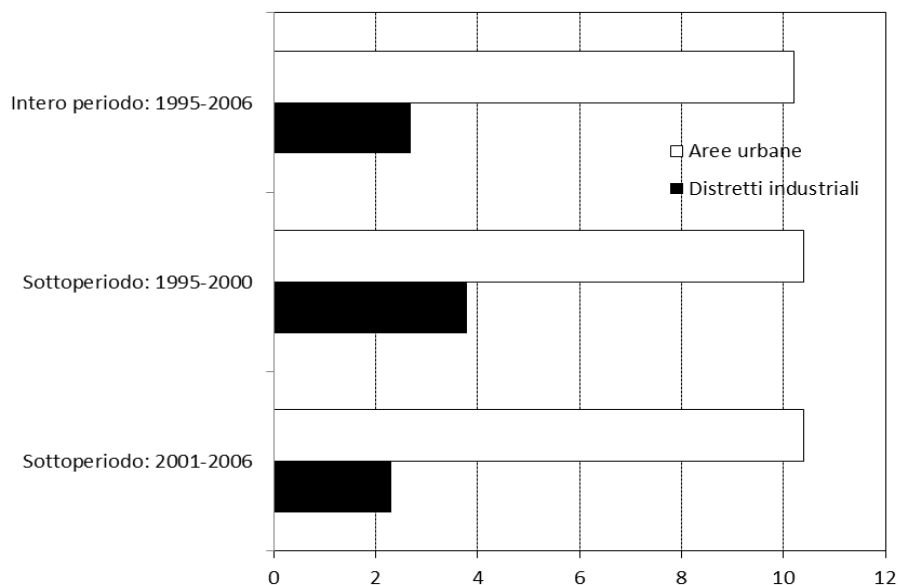


## 2. Sistemi competitivi territoriali e globalizzazione

Il concetto di competitività regionale, che tradizionalmente viene visto confrontando fra loro i punti di forza e i punti di debolezza di ogni singola regione, cambia radicalmente alla luce della globalizzazione. Occorre infatti considerare che i territori dal punto di vista dell'organizzazione e della struttura produttive sono stati soggetti a rilevanti mutamenti imposti dalla globalizzazione, con implicazioni importanti sulla variabilità delle performance delle imprese.

Cominciamo con il guardare che cosa sta succedendo nei distretti industriali. Tra i fenomeni più rilevanti che stanno avvenendo, occorre in primo luogo sottolineare la crescita del peso delle medie imprese rispetto alle piccole. Il fenomeno è osservabile in tutte le ripartizioni geografiche. In Rotondi, 2014 viene sviluppata un'analisi comparata delle imprese distrettuali con almeno 50 milioni di fatturato rispetto a quelle con meno di 10 milioni di fatturato. In particolare, si osserva come nel Nord Ovest la quota delle prime sia passata dal 60,7% del 1993 al 67,3% del 2008, contro la speculare diminuzione delle seconde dal 18,3% al 14,9%. Incrementi ancora più marcati del peso delle medie imprese si riscontrano, nello stesso arco temporale, nel Nord Est, con un aumento dal 36,8% al 45,8%, nel Centro (dal 22,2% al 37,9%) e nel Mezzogiorno (dal 46,9% al 63%). Questo andamento si spiega con la maggior capacità delle medie imprese di competere nella globalizzazione, grazie alle modifiche organizzative da esse introdotte, al più significativo ricorso all'innovazione, alla possibilità di intraprendere processi di internazionalizzazione più avanzati. Le medie imprese, a differenza delle piccole, riescono ad effettuare significativi avanzamenti organizzativi e gestionali nelle catene di produzione internazionali, riuscendo a rimanere su mercati in cui i concorrenti stranieri si fanno sempre più aggressivi (Accetturo *et al.*, 2014).

Un altro fenomeno importante è la progressiva attenuazione dei premi di produttività delle imprese distrettuali a vantaggio delle aree urbane (Rotondi, 2014). Le analisi empiriche disponibili mostrano (Figura 1) come la localizzazione delle Pmi in aree urbane accresce in misura significativa sia la probabilità che un'impresa svolga attività di R&S sia l'intensità dell'attività stessa. Inoltre la vicinanza a centri di ricerca di alto livello, in genere situati nelle grandi città, aumenta la capacità di innovazione delle imprese mediante accordi di trasferimento di conoscenze con le università. Il vantaggio competitivo delle aree urbane è associato inoltre alla dotazione di infrastrutture e servizi pubblici locali efficienti, fattori indubbiamente di grande successo dell'agglomerazione urbana sempre che naturalmente non vengano annullati dai costi di congestione che affliggono le aree a più elevata densità di popolazione e di attività economiche.

**Figura 1 - Dinamica dei premi di produttività tra aree geografiche**

Nota: Il grafico riporta i differenziali di produttività nei sistemi locali del lavoro urbani e in quelli distrettuali rispetto ai sistemi locali del lavoro che non rientrano in tali tipologie ottenuti da una regressione nella quale la produttività totale dei fattori (ptf) a livello di impresa è regredita su di un set di controlli che includono effetti fissi di settore (Ateco a due cifre), di anno, di area geografica (Nord-ovest, Nord-est, Centro, Sud e isole), la dimensione dell'impresa e una *dummy* che indica se i dati dell'occupazione siano stati imputati e, infine, due *dummy* che indicano se l'impresa è localizzata in un distretto o in un'area urbana. I valori riportati nel grafico corrispondono ai coefficienti stimati per le due *dummy*. Le stime sono effettuate per l'intero periodo 1995-2006 e per i due sotto-periodi dal 1996 al 2000 e dal 2001 al 2006. I valori stimati sono significativamente diversi da zero (almeno al 5 per cento) per tutte e due le tipologie di aree e per tutti i periodi.

Fonte: Rotondi, 2014.

A questi cambiamenti si aggiungano gli effetti della nuova divisione internazionale del lavoro, dovuta alla frammentazione e rilocalizzazione internazionale dei processi produttivi, che rappresenta una nuova sfida per le imprese italiane (Accetturo *et al.*, 2011). La fase della globalizzazione del primo decennio degli anni duemila, legata al progressivo ampliamento dei mercati internazionali di sbocco e di approvvigionamento, ha determinato, già prima della crisi del 2007-2008, profondi e rapidi cambiamenti nel sistema manifatturiero del nostro paese. In tale quadro di cambiamenti epocali assumono sempre maggiore rilevanza per le imprese il posizionamento strategico e le dinamiche all'interno delle filiere globali. Ebbene, pur in mezzo alle difficoltà che la crisi

ha reso ancora più evidenti, possiamo dire che la partecipazione delle imprese italiane alle filiere globali è elevata. La quota di fatturato su committenza delle imprese italiane e francesi, pari al 78%, è superiore a quella delle imprese spagnole e tedesche. In particolare, la quota di committenza internazionale di Francia e Italia (oltre il 40%) supera quella di Spagna e Germania (23%).

Le imprese italiane partecipano alle filiere produttive globali soprattutto come fornitrici di beni intermedi a medio-bassa tecnologia, anche se non mancano i casi in cui le nostre imprese si pongono ai vertici, ossia come venditori finali, delle catene globali del valore. In un sistema d'offerta frammentato la filiera è un modo per compensare i vincoli all'esportazione diretta collegati alla ridotta dimensione. Attraverso la partecipazione alle filiere domestiche le piccole imprese riescono a partecipare indirettamente ai benefici delle esportazioni.

Sintetizzando:

- Pur essendo caratterizzata da divari territoriali, l'Italia presenta nel confronto europeo regioni manifatturiere altamente competitive sui mercati globali.
- L'interazione tra competitività territoriale e internazionalizzazione produttiva ha reso meno evidenti i vantaggi competitivi derivanti dall'appartenenza a un distretto industriale e focalizzato l'attenzione sulle *global value chains* (GVC).
- La partecipazione delle imprese italiane alle GVC è elevata nel confronto con paesi simili per livello di sviluppo e struttura produttiva...
- ...tuttavia per l'esportazione diretta sono avvantaggiate le imprese di dimensioni maggiori, più strutturate e capitalizzate: per restare sul mercato le Pmi devono agganciare la crescita dei mercati esteri anche per via indiretta attraverso la partecipazione alle filiere domestiche.

### **3. Ruolo del sistema creditizio a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese**

Nel quadro sopra delineato, un ruolo fondamentale nell'accompagnare le imprese nell'attività di internazionalizzazione può essere svolto dalle banche. In tal modo le banche possono contribuire in maniera concreta allo sviluppo regionale. Grandi opportunità derivano in particolare dall'attività delle banche maggiormente internazionalizzate grazie al supporto che possono fornire alle imprese esportatrici non solo in termini di offerta di fondi, ma anche di servizi di consulenza dedicati indispensabili per superare le sfide della globalizzazione. In un quadro sempre più complesso internazionalizzazione non significa solo andare su un mercato, ma anche scegliere partner credibili con cui fare squadra nella partita delle filiere globali.

Ecco quindi che i servizi di consulenza dedicati all'export diventano sempre più complessi e comprendono innanzitutto il reperimento di informazioni sul mercato a più elevata potenzialità per il business dell'azienda cliente e l'analisi del rischio paese. In secondo luogo, consistono nella conoscenza di controparti estere più interessanti per il business dell'impresa italiana attraverso portali dedicati, che prevedono l'utilizzo di motori di ricerca che danno accesso ad un network di imprese nel mondo. Una volta reperite le informazioni e i contatti con i potenziali clienti, le banche possono valutare le controparti, con un servizio che fornisce un giudizio sintetico sull'affidabilità e la capacità dell'azienda di adempiere ai propri pagamenti. Segue la fase del contatto delle controparti prescelte e dell'accreditamento dell'impresa con lettere commerciali e di referenze in lingua. Infine, un aspetto molto rilevante, che solo le banche maggiormente internazionalizzate possono realizzare, è quello della partecipazione dell'impresa cliente a eventi *Business to Business* realizzati dalla banca in Italia con controparti estere selezionate.

Scendendo più nello specifico, un'altra modalità di supportare l'internazionalizzazione diretta delle imprese da parte delle banche è quella del commercio elettronico. L'e-commerce rappresenta potenzialmente un importante canale di accesso ai mercati esteri per le Pmi, in quanto attenua la tradizionale debolezza del sistema paese nella fase della distribuzione e del marketing e consente alle imprese di minore dimensione di raggiungere contemporaneamente più mercati, anche distanti. Purtroppo però lo sviluppo dei processi di digitalizzazione rappresenta spesso una tipica carenza delle imprese di minore dimensione, basti dire che la quota dell'e-commerce per le imprese italiane è molto più bassa rispetto alla media europea. Secondo infatti i dati Eurostat la quota degli acquisti e delle vendite online delle imprese italiane è pari, rispettivamente, al 17% e al 4% contro il 26% e il 13% dell'UE 27. È qui dunque che le banche possono svolgere una funzione di sostegno molto importante, aiutando le imprese a capire le grandi opportunità legate alla rete, intesa non tanto come vetrina o strumento di comunicazione, ma asset per raccogliere informazioni non standardizzate, sempre più rilevanti per fare la differenza sul mercato.

In effetti, anche in questo ambito il sistema bancario sta assumendo un ruolo sempre maggiore, supportando la creazione di piattaforme tecnologiche per la vendita online dei prodotti in collaborazione con le associazioni di categoria e le istituzioni dedicate al supporto all'export.

Un esempio è costituito dal *Case study Storytalia*, un portale di e-commerce per i prodotti del *made in Italy*, gestito da Stil Novo Management Spa. L'iniziativa, partita in seno a Confindustria, vede il coinvolgimento di alcuni soci finanziari (UniCredit e Simest) e di partner istituzionali, come Ministero dello Sviluppo Economico e Ice.

Infine, una terza modalità attraverso la quale le banche possono dare il loro sostegno all'internazionalizzazione indiretta delle imprese è rappresentata dal credito di filiera.

La natura interconnessa tra le produzioni nelle GVC crea per le banche nuove opportunità per le strategie creditizie, tra cui il reverse factoring<sup>2</sup> per imprese leader di filiera, il finanziamento di input specializzati dall'estero, il leasing di beni strumentali per imprese in subfornitura, gli investimenti diretti all'estero, la partecipazione a *joint-ventures* con imprese di altri paesi.

Anche per le banche, come per le imprese, la globalizzazione comporta nuove sfide. In particolare, per le banche le GVC impattano sulla gestione del rischio di credito: modelli di rating che consentano di valutare il merito di credito dell'impresa non solo sulla base del settore/distretto di appartenenza - divenuto oggi meno significativo - ma tengano conto anche della competitività prospettica della fase/filiera in cui l'impresa è inserita.

#### 4. Conclusioni

In conclusione, possiamo dire che le implicazioni delle filiere globali pongono anche per le banche nuove sfide nel rapporto con le imprese. In particolare esse spingono a modificare l'organizzazione dell'attività creditizia orientandola verso un modello evoluto della *hausbank* che potremmo definire come modello della *value-chain bank*.

Tale evoluzione implica il passaggio da banca di fiducia dell'impresa, con una relazione basata sulla reciproca conoscenza approfondita, a banca di fiducia dell'impresa con *anche* una conoscenza approfondita dei legami economici tra le imprese in filiera con essa. Quando tali legami vanno oltre l'ambito locale e arrivano all'estero, per definizione, tale modello evoluto della *hausbank* è realmente perseguibile solo se pure la banca è internazionalizzata.

Il passaggio al modello della *value-chain bank* comporta per la banca un radicale mutamento culturale nel rapporto con l'impresa che impatta sia nella valutazione del rischio sia nei modelli di servizio. Infatti, da un lato implica l'introduzione di una valutazione del rischio basata su un "rating di filiera", che consenta di giudicare una impresa non soltanto sulla base dei dati di bilancio passati, ma anche sulle prospettive della filiera in cui è inserita. Dall'altro lato, richiede una conoscenza approfondita del sistema di fornitori/clienti della impresa per l'offerta di servizi di consulenza e prodotti dedicati.

---

<sup>2</sup> Reverse factoring (factoring indiretto) con aziende medio-grandi leader di filiera per linee di credito Pro soluto /Pro solvendo per il debitore e finanziamento dei fornitori in filiera.

Gli aggiustamenti sopra descritti non sono privi di costi. Per la banca il credito di filiera comporta investimenti in capitale umano, con un maggiore impiego di risorse qualificate. Mentre per l'impresa richiede una maggiore trasparenza informativa con l'accettazione del coinvolgimento da parte della banca nei rapporti sia con essa sia con le altre imprese della filiera. D'altra parte, la ricerca di un rapporto più stretto e di lungo periodo tra la banca e l'impresa rappresenta una condizione indispensabile per il successo di un modello di sviluppo regionale, in quanto le banche, nell'ottica della *value-chain bank*, possono giocare un ruolo cruciale nel favorire la sostenibilità economico-finanziaria della filiera.

## Bibliografia

Accetturo A., Bassanetti A., Bugamelli M., Faiella I., Finaldi Russo P., Franco D., Giacomelli S., Omiccioli M. (2014), "Il sistema industriale italiano tra globalizzazione e crisi", in: Rotondi Z. (a cura di), *Filiere e Nuova Globalizzazione*. Bari: Laterza. 3-81.

Accetturo A., Giunta A., Rossi S. (2011), "Le imprese italiane tra crisi e nuova globalizzazione". Roma: Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 86.

ICE (2014), Rapporto 2014. Roma: Ice.

Meyer-Stamer J. (2008), Systemic Competitiveness and Local Economic Development. In: Shamim Bodhanya (ed.), *Large Scale Systemic Change: Theories, Modelling and Practices*. Duisburg.

Rotondi Z. (a cura di) (2014), *Filiere e Nuova Globalizzazione*. Bari: Laterza.

UniCredit-Prometeia (2014), Rapporto Industria e Filiere. [www.prometeia.it](http://www.prometeia.it).



# Finanza per gli investimenti: una finestra di opportunità

*Fabrizio Guelpa*<sup>1</sup>

Gli anni della crisi sono stati caratterizzati dall'emergere della consapevolezza che il tradizionale meccanismo di finanziamento degli investimenti delle imprese in Italia, basato sul credito bancario, non è più sostenibile. In un contesto industriale in cui le discontinuità saranno la regola e il ruolo degli investimenti immateriali cresce, servono necessariamente più mezzi propri. Il finanziamento con strumenti di debito – attualmente al 70% di origine bancaria contro un valore prossimo al 50% nella media europea – dovrà poi necessariamente cambiare la sua composizione. Il credito bancario non potrà infatti più crescere come in passato: tra il 2000 e il 2008 gli impieghi alle imprese sono all'incirca raddoppiati ed è impensabile che una fase analoga si possa riproporre. Inoltre il fabbisogno di capitale regolamentare e richiesto dal mercato è più che raddoppiato per le banche per ogni unità di credito concesso. Un maggior ricorso al mercato obbligazionario è quindi inevitabile.

Sono state pertanto avviate numerose iniziative per favorire un riequilibrio della leva finanziaria e un maggior ricorso al credito non di matrice bancaria. Sul fronte dell'*equity* si possono ricordare l'introduzione e il successivo rafforzamento dell'ACE, il lancio del mercato azionario per le piccole imprese ad alta propensione alla crescita (AIM), le iniziative in campo di *private equity* con il Fondo Italiano Investimenti, il Fondo Strategico Italiano, il Fondo Italiano Infrastrutture, il recente varo del Fondo Patrimonializzazione, l'introduzione della normativa sul *crowdfunding*. Sul fronte del credito invece la normativa sui minibond e il lancio dei project bond.

Qualche numero per ora è incoraggiante, altri meno. Le imprese quotate all'AIM sono attualmente 57 (con una capitalizzazione di 2 mld di euro). 15

---

<sup>1</sup> Intesa Sanpaolo, Direzione Studi e Ricerche, e-mail: [fabrizio.guelpa@intesaspaolo.com](mailto:fabrizio.guelpa@intesaspaolo.com).



sono state quotate nel 2013 e 22 nel 2014. Numeri limitati pertanto. Il *private equity* nel suo complesso stenta a decollare, malgrado il contributo importante dei nuovi soggetti sopra richiamati. Sul fronte del *crowdfunding*, sono operative 4 piattaforme (Unicaseed, StarsUp, AssitecaCrowd eSmartHub) ma al momento i progetti finanziati con successo sono pochissimi. Sul fronte dei minibond, da aprile 2013, 72 imprese sono andate sul mercato per la prima volta (considerando solo i bond con valore massimo di 50 mln di euro), per un valore totale di 708 mln di euro. Numeri anche in questo caso limitati. La domanda potenziale per questi titoli comincia comunque ad essere di un certo peso: sono stati già costituiti 29 *credit fund* e la CDP ha promosso un *fund of funds*. Per quanto riguarda infine i project bond, vi è stata quest'anno la prima emissione con un *bond* dell'Autostrada Brescia-Padova (600 mln; in parte rifinanziamento) ed è in pista il rifinanziamento del passante di Mestre (previsti 830 mln). I *project bond* stentano d'altronde a decollare in tutta Europa: la diversa giurisdizione delle singole emissioni rende complessa la valutazione dei rischi da parte degli investitori istituzionali.

Nel complesso, i volumi che si sono finora generati non sono stati in grado di riequilibrare in modo apprezzabile né la leva finanziaria né la composizione del debito nella ripartizione tra banche e mercato. La congiuntura avversa ha inoltre ridotto complessivamente le risorse finanziarie disponibili creando dei vincoli per le attività di investimento: non solo il credito bancario, ma anche le emissioni azionarie e le emissioni obbligazionarie.

Una ripresa degli investimenti si trova quindi oggi di fronte a un vincolo finanziario? Gli eventi degli ultimi mesi ci fanno pensare che non sia così, perché con il TLTRO (Targeted Long Term Refinancing Operation) e il *quantitative easing* della BCE lo scenario cambia radicalmente e si apre una finestra di opportunità di circa due anni perché partano nuovi investimenti, anche di tipo infrastrutturale. IL TLTRO prevede infatti assegnazioni di fondi alle banche con scadenza a 4 anni fino a giugno 2016, che possono essere allocati anche successivamente. Il *quantitative easing* a sua volta è previsto durare «almeno fino a settembre 2016» e comunque fino a quando l'inflazione si riporterà a livelli ritenuti coerenti con gli obiettivi della BCE (cioè vicino al 2%).

Il TLTRO, offrendo alle banche *funding* a medio termine a tasso prossimo a zero a condizione che sia utilizzato per finanziare le imprese (e le famiglie, ad esclusione dei mutui), costituisce un potente incentivo per ampliare gli impieghi per coprire investimenti. Si determina un mercato in cui il ruolo espansivo dell'offerta di credito cresce di peso rispetto a quello della domanda: le banche sono infatti spinte a ricercare tra i propri clienti potenzialità di investimento da finanziare, più che ad attendere che siano per prime le imprese a proporle. La spinta di questo meccanismo è stata debole nelle prime due aste BCE per l'allocazione dei fondi del 2014, in quanto la ripresa congiunturale era ancora debole. Ma con la prima asta del 2015 la domanda è accelerata, e il

consolidarsi delle aspettative di ripresa fanno pensare che la domanda di fondi possa crescere ancora.

Il TLTRO ha anche un altro effetto. In precedenza le banche italiane dovevano sopportare un maggior costo sulle loro emissioni obbligazionarie, in quanto i mercati prezzavano il rischio paese. Questo maggior costo si scaricava sui tassi praticati alla clientela. Con il TLTRO il *bias* paese viene meno e i tassi di interesse sugli impieghi possono prezzare solo il rischio specifico del prenditore. Il rendimento atteso dei progetti di investimento può quindi essere inferiore rispetto alla situazione precedente: più progetti diventano finanziariamente sostenibili.

Il meccanismo ha peraltro un effetto collaterale: con tassi molto bassi sono spiazzate le fonti di *funding* per le imprese alternative al credito bancario in quanto incorporano ancora il rischio paese. In particolare sono spiazzati i bond emessi dalle PMI, che hanno oggi tassi prossimi mediamente al 6%, decisamente non competitivi rispetto a prestiti bancari finanziati con TLTRO (fermo restando che le due fonti di finanziamento non sono strettamente omogenee: i bond sono soprattutto a tasso fisso e senza garanzie, mentre l'opposto vale per i prestiti bancari, determinando oggi un tasso dei prestiti bancari nettamente più contenuto, anche a prescindere dal TLTRO). Le PMI sono comunque spinte a diversificare le proprie fonti di finanziamento, se la ratio è l'ottimizzazione della struttura del proprio passivo, ma finché è operativo il TLTRO la diversificazione diventa meno probabile.

Il *quantitative easing* si interseca con il TLTRO, con effetti di rafforzamento sugli incentivi ad accelerare gli impieghi bancari. Le banche smobilizzano titoli di stato e ricercano attività alternative come possono essere i prestiti alle imprese o alle famiglie. Un effetto analogo vi è per le assicurazioni, che vendendo titoli di stato sono spinte a comprare titoli obbligazionari, anche di società, in particolare se di grandi dimensioni, e quindi liquidi (i minibond non hanno invece questa caratteristica). La tendenza a una maggiore domanda di obbligazioni private è rafforzata dal fatto che con il *quantitative easing* il rendimento di tutti i titoli pubblici in circolazione scende e i titoli privati diventano relativamente più convenienti. Si aprono quindi opportunità per nuove emissioni a tassi contenuti per finanziare nuovi investimenti. Un soggetto potenzialmente avvantaggiato sono le utility, per il rischio piuttosto contenuto e non distante da quello dei titoli del debito sovrano.

Un ulteriore rafforzamento di questa tendenza alla crescita degli impieghi bancari si avrebbe in condizioni di un più rapido smobilizzo dello stock di insolvenze, che libera capitale potenzialmente impiegabile in nuovi prestiti. Il dibattito si sta oggi concentrando su iniziative pubbliche di tipo "macro", con qualche forma di sostegno a una *bad bank* di sistema, e su iniziative "micro", operando sui tempi delle procedure concorsuali (riforma giustizia) e sul regime

fiscale del costo dell'insolvenza (l'accantonamento a fondo svalutazione crediti è attualmente sul piano fiscale diluito su cinque anni).

In sintesi, la finestra di opportunità è relativamente ampia e con caratteristiche che favoriscono una ripresa degli investimenti da più punti di vista. Potrebbe essere meno ampia peraltro con riferimento specifico agli investimenti da realizzarsi in *project financing*. Il *project financing* ha di fronte a sé l'interesse di molti investitori attratti dalle infrastrutture (sul piano soprattutto del debito) ma sconta potenziali difficoltà sul fronte dell'*equity*, in quanto l'intervento delle banche del recente passato, sia nel capitale della società progetto che sul debito, tenderà a concentrarsi soltanto sul secondo. La regolamentazione ostacola infatti sempre più l'investimento in *equity* delle banche. Occorrerà pertanto individuare altri investitori.

# Municipalizzate *rentier* o innovative?

*Francesco Silva*<sup>1</sup>

Diversamente da quanto è avvenuto ed avviene in altri paesi europei, e non solo, la cultura collettiva e quella politica italiana non ha compreso che la città è un luogo insostituibile di creazione ed aggregazione di conoscenze, idee, e non solo di consumi, e che la modernizzazione della città trascina quella del paese, ed è quindi motore di sviluppo. Di conseguenza sono mancate politiche pubbliche per le città italiane, il cui cambiamento, se c'è stato, lo è più per la spontaneità che per la politica.

Eppure le città, anche se non fossero capaci di utilizzare al meglio le regole come strumento di politica urbana - come sarebbe assolutamente opportuno che fosse-, dispongono oggi di uno strumento che può contribuire alla loro trasformazione. Ci riferiamo alle società municipalizzate che operano nell'ambito dei servizi di pubblica utilità oggi così importanti per un'economia che evolve. La potenzialità di queste società non è dovuta solo ai servizi che esse producono, ma anche al fatto che esse hanno una struttura di governo più vicina a quella delle società di capitale che non della pubblica amministrazione. Agli inizi del secolo scorso le municipalizzate furono un'istituzione "inventata" proprio per consentire alle collettività urbane di promuovere quello che era il principale strumento di sviluppo, ossia l'offerta di energia elettrica in condizioni di maggior concorrenza. Un caso emblematico fu quello dell'AEM di Milano. In tempi più recenti un analogo ruolo innovativo, nell'abito dello

---

<sup>1</sup> Università di Milano-Bicocca, Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali e Diritto per l'Economia, Milano, e-mail: francesco.silva@live.it.

smaltimento rifiuti e riscaldamento ha avuto l'ASM di Brescia. Sarebbe opportuno trarne ispirazione per il presente.

Quali sono oggi le principali caratteristiche delle municipalizzate italiane, e qui mi riferisco alle maggiori spesso quotate in borsa? Il più delle volte esse dispongono di un'infrastruttura (rete) come veicolo del servizio; operano in mercati strutturalmente regolati per la presenza di reti condivise, e per esigenze di tutela dei cittadini (servizio universale, natura del servizio come bene pubblico, sicurezza e qualità del servizio, etc.); il loro sviluppo (caratteristiche tecnologiche, quantità e qualità del servizio, etc.) dipende molto dall'azione del soggetto pubblico, che è regolatore e interfaccia rispetto alla domanda; quasi tutti i settori in cui operano si sono spostati da una traiettoria tecnologica matura ad una in rapida evoluzione; in Italia esse rappresentano un sistema di imprese di piccole e medie dimensioni, presenti sui mercati locali, ma assenti da quelli internazionali, quindi raramente sono collocate sulla frontiera tecnologica.

Date queste condizioni, prima di discutere che cosa esse potrebbero fare per lo sviluppo delle città e quindi del paese, vediamo quali sono i passaggi preliminari affinché questo possa avvenire.

Molte delle società europee di servizi di pubblica utilità hanno acquisito un profilo internazionale. In Italia, come si è detto, le cose sono diverse, per la dimensione e il profilo molto municipale, o al più regionale, delle società stesse. Prima di pensare ad operazioni di internazionalizzazione, opportune in prospettiva per le società maggiori, ma al momento premature, è opportuno procedere ad accorpamenti in imprese che operano quanto meno sul mercato regionale. L'obiettivo - ridurre i costi e migliorare la qualità e la diffusione dei servizi - è già stato individuato dai policy maker, e alcune imprese di maggiori dimensioni cominciano a muoversi in questa direzione. Per i suoi effetti sull'occupazione e sul controllo politico, questo processo trova però resistenze che potrebbero ridurre i potenziali benefici delle operazioni stesse. Questo necessario passaggio potrebbe essere aiutato dal coinvolgimento di soggetti terzi, garanti della strategia di aggregazione. Il soggetto più appropriato è indubbiamente Cassa Depositi e Prestiti, che unisce a una presenza pubblica una prospettiva di efficiente consolidamento, favorito da un maggior partecipazione privata.

Lo sviluppo di una municipalizzata di pubblica utilità presuppone comunque la definizione da parte dei soggetti pubblici -comuni, regioni governo centrale di linee di sviluppo della domanda, oltre che di regole, che consentano alle società di ridurre i rischi dei progetti d'investimento di lungo periodo, richiesti per molti di questi servizi. Questo è un punto critico perché a tutti i livelli, soprattutto locale, le amministrazioni si sono dimostrate fino ad oggi generalmente inadeguate nel definire sia un'appropriata politica regolatoria sia piani dei servizi desiderabili. Pertanto potrebbero essere molto utili linee guida

generali individuate dal governo centrale, applicabili a livello locale. Il governo centrale sarà capace di darle ?

Vi é un terzo problema, quello della governance, cruciale soprattutto per le società quotate. Il più delle volte la partecipazione pubblica le sottopone a condizionamenti e vincoli che non consentono loro di muoversi efficientemente sul mercato e di svilupparsi. Le municipalizzate sono spesso viste dalle autorità locali come “mucche da dividendo” o come punti di potere. La funzione propria del soggetto pubblico interessato al servizio non dovrebbe però essere quella di ottenere dividendi o posizioni in consigli di amministrazione, ma di definire piani di servizio e regole che consentano di offrire il meglio, in termini di qualità e prezzo. A tal fine il controllo municipale delle società é del tutto inutile, se non dannoso.

Il mantenimento di posizioni di controllo da parte dei sindaci ha un’ulteriore conseguenza. Molte municipalizzate non dispongono dei mezzi finanziari adeguati per attivare una politica di sviluppo né riescono a raccogliere sui mercati finanziari. La ragione sta nel vincolo proprietario ad aumenti di capitale, da cui sono derivate situazioni di eccessivo indebitamento. Questo fatto comporta che, qualora esse decidessero di attivare politiche innovative, i conseguenti investimenti dovrebbero trovare il sostegno di nuovi soci. CDP é solitamente accettato come partner possibile ed auspicabile, se non altro in via transitoria, in attesa di un’effettiva privatizzazione.

Quali sono le principali aree nelle quali le municipalizzate, superati gli ostacoli a cui si é fatto appena cenno, potrebbero operare, con beneficio per loro stesse, per le città e per l’economia nazionale ?

È necessario premettere ancora che gli interventi che saranno proposti più sotto richiedono l’azione combinata delle imprese di servizio locale, dei comuni in qualità di regolatori e di intermediari della domanda e spesso di soci di controllo delle società in questione, e di soggetti terzi di natura quasi pubblica (CDP) e privata, anche in posizione di finanziatori. Ma vi é di più. Essi trarrebbero un vantaggio determinante dall’ azione di coesione e coordinamento a livello nazionale. In altri termini sembra indispensabile una regia nazionale.

Indichiamo allora gli interventi a nostro avviso più importanti, precisando che escludiamo quelli relativi alla costruzione di reti di comunicazione, rispetto alle quali già si é sviluppato un dibattito e si sta pervenendo a soluzioni, oltre che in ambito di trasporti.

Vi é un urgente bisogno di investimenti nell’area rifiuti in Italia Settentrionale (Liguria), Centrale (Lazio) e Meridionale (Campania, Puglie, Calabria, Sicilia e Sardegna). Questi possono riguardare i termovalorizzatori, soprattutto se abbinati a sistemi di teleriscaldamento e raffreddamento. Nelle aree in cui il sistema di energia da termovalorizzazione é già sviluppato, vi é però spazio per l’introduzione progressiva di tecnologie alternative, più rispet-

tose del problema ambientale e che cominciano a diffondersi in altri paesi europei: trasformazione di rifiuti in combustibili ecologicamente compatibili, riutilizzo dei materiali, etc. Per quanto riguarda lo smaltimento legale dei rifiuti industriali, mercato in cui operano attualmente non molte imprese di dimensione minima d'efficienza, sono necessari investimenti da parte di queste o di nuove imprese entranti. In tutta l'attività di smaltimento e trasformazione rifiuti è comunque necessario l'intervento pubblico regionale attraverso politiche di regolazione che rendano ragionevolmente convenienti detti investimenti. Una politica ottimale consisterebbe in orientamenti nazionali e in decisioni regionali con essi coerenti. Con l'organizzazione regionalistico del processo decisionale oggi vigente in Italia è probabile che le politiche debbano accontentarsi di politiche di *second best*.

Il D.L. 4/luglio/2014 n. 102 fa propria la Direttiva europea 2012/27/UE sull' Efficienza energetica, prospettiva di grande interesse per le municipalizzate. In quest'ambito legislativo vi è spazio per due tipi d'intervento.

Il primo riguarda il riscaldamento/ condizionamento. Al riguardo è necessaria una seria riflessione sull' alternativa tra due tecnologie oggi disponibili, non necessariamente in conflitto, ma complementari. Da un lato vi è il tele riscaldamento, adatto soprattutto a grandi agglomerati urbani, il quale richiede ingenti investimenti irrecuperabili per la costituzione di una rete, il cui periodo di recupero è almeno ventennale e il cui costo dipende da molti fattori - disponibilità o meno di calore da impianti termoelettrici o da termovalorizzatori, costo della rete da costituire e regolazione relativa, regole di accesso alla rete, regole concorrenziali. Dall'altro vi è l'energia geotermica, che richiede investimenti più diffusi e di minore peso, più compatibile con aree urbane minori e promotrice d'investimenti diffusi. Manca, a nostra conoscenza, una seria valutazione tecnica ed economica da parte del soggetto pubblico interessato ad abbattere l'inquinamento -delle opportunità e costi relativi di queste due tecnologie.

Un aspetto molto importante dell'efficienza energetica è l'edilizia urbana. In quest'ambito il nostro paese è arretrato. Mentre la progettazione di nuove abitazioni ad alta efficienza può essere solo il frutto della combinazione di un'industria edilizia più avanzata e di un intelligente intervento pubblico, la messa in efficienza del patrimonio edilizio esistente potrebbe diventare una priorità di servizio di molte aziende municipalizzate. Anche in questo caso un ruolo indispensabile è giocabile dalle amministrazioni locali, che dovrebbero essere attente più a questi progetti che non al gioco (monopoli) del controllo delle loro società partecipate.

Vi sono infine tutti gli interventi che vanno sotto la rubrica *smart city*, che pure sono oggetto di grande attenzione da parte delle politiche europee. Di essi si parla più diffusamente in altra sede in questo Convegno. Tuttavia in generale possiamo dire che nelle politiche pubbliche italiane per il territorio è

mancata quasi completamente l'attenzione alle città, mai comprese come il centro dello sviluppo nazionale contemporaneo. Questa "distrazione" è, a nostro avviso, una delle mancanze più clamorose della politica economica nazionale. Pensando all'attualità ci riferiamo ad esempio all'efficienza logistica dei trasporti urbani e alla loro compatibilità ambientale, all'illuminazione urbana, alle reti telematiche. Questi sono tutti ambiti in cui sarebbe importantissimo il ruolo che possono giocare le municipalizzate. Come accennato all'inizio di questo intervento esse nacquero per promuovere lo sviluppo elettrico. Oggi sarebbe opportuno che esse uscissero progressivamente da quell'attività matura -elettricità convenzionale, ma anche gas -che è ad alta intensità di capitale e garantisce posizioni di rendita (idroelettrica), per entrare in nuovi ambiti di servizio urbano, come quelli a cui si è appena accennato. Qui si richiede un vero salto culturale al management di queste società. Un'ultima notazione: i nuovi servizi innovativi sono verosimilmente più congeniali a nuove imprese di cultura informatica, ma spetta alle municipalizzate valorizzarne le innovazioni rendendone possibile la distribuzione sul territorio. Si pensi a quanto sta avvenendo in altri settori come quello della comunicazione on-line. Vi è chi dispone di specifici canali di distribuzione (google, facebook, etc.), ma vi è anche chi sviluppa nuovi prodotti (aps).





# Rigenerare l'industria creando nuove imprese tecnologiche

Giampio Bracchi<sup>1</sup>

Nel tentativo che l'Italia sta compiendo di far ripartire i motori della crescita e dello sviluppo manca spesso una visione condivisa di quello che la sua economia e la sua industria potranno essere in futuro, in uno scenario in radicale cambiamento dei mercati e delle tecnologie abilitanti. Nel nuovo e globalizzato contesto, il nostro Paese appare sulla difensiva: il permanere di un deficit di innovazione (troppo poca innovazione realizzata da troppo poche imprese) porta a confermare una traiettoria fondata sulla bassa produttività e sull'inseguimento di una competitività ancorata alla disponibilità di un lavoro di limitata qualificazione e a bassa remunerazione.

Sta pesando più di prima la spaccatura tra la nostra capacità di ricerca e creatività e la propensione del sistema Paese ad assorbire nuove conoscenze e tecnologie, e a ospitare efficacemente giovani iniziative imprenditoriali innovative che possano dare opportunità di impiego alle risorse umane ad alta qualificazione. Nella giusta difesa del *Made in Italy* si è trascurato il rafforzamento e la valorizzazione della incompiuta filiera del *Research in Italy*.

## 1. La ricerca tecnologica in Italia e la sua valorizzazione economica

L'Italia continua a soffrire di un ben noto ritardo nella ricerca e nell'innovazione. Tale distanza, rispetto alle altre principali economie avanzate, sembra incrementarsi sia nella quantità di risorse finanziarie investite, sia nel numero di addetti e di risultati dell'attività innovativa. Ad esempio, sul versante del numero di addetti in attività di R&S, i dati delle Nazioni Unite ci

---

<sup>1</sup> Fondazione Politecnico di Milano, e-mail: segreteria@fondazione.polimi.it.

vedono piazzati al 42° posto per numero di ricercatori (220.000) in rapporto alla popolazione.

Per un'Italia ricca di validi scienziati, questi dati, oltre a destare serie preoccupazioni, mostrano che i giovani ricercatori emigrano sempre più all'estero. Così, mentre le altre nazioni competono tra loro per attirare capitali e cervelli, nel nostro paese il processo di invecchiamento che caratterizza il mercato del lavoro degli addetti all'attività di R&S è un'ulteriore conferma di una riduzione dell'attrattività dell'ambiente da parte dei nostri neolaureati. In un paese che possiede solo qualche decennio di vantaggio nella formazione di capitale umano e di conoscenze rispetto ai paesi emergenti, il rischio è quello di perdere rapidamente il livello raggiunto tra le nazioni industrializzate nel campo della scienza e dell'industria avanzata. All'insufficiente livello di investimento in R&S è necessario aggiungere la scarsa capacità di valorizzare economicamente la stessa attività di ricerca, attraverso la traduzione delle innovazioni e delle scoperte in prodotti e processi che abbiano un potenziale di mercato. Per fornire una dimensione da gap da colmare, è sufficiente considerare che nel 2013 sono state presentate presso l'EPO (European Patent Office) solo 3.700 domande di brevetto da parte di soggetti italiani: un numero modesto se confrontato con le 73.000 domande presentate da soggetti europei e le 33.000 da soggetti statunitensi.

Si tratta di un problema di carattere strutturale che influenza e riduce la capacità di generare innovazione. In molti paesi, ad esempio, il ruolo delle università ha conosciuto una profonda trasformazione, evolvendo da quello di pura istituzione erogatrice di conoscenza, verso quello di istituto teso anche a contribuire alla competitività e allo sviluppo socio-economico. Il cambio di mentalità richiesto da tale trasformazione è sicuramente molto profondo, ma il ruolo determinante che gli *incubatori universitari* giocano nel favorire un trend positivo di *start-up* tecnologiche è ampiamente documentato. Negli Stati Uniti, ad esempio, si è passati dalle circa 20 università dotate di un centro di trasferimento tecnologico nel 1980, alle 200 nel 1990, mentre oggi ogni università di rilievo ne possiede uno. Questo incremento, favorito da un adeguato contesto normativo, si è tradotto nella concessione in licenza di circa il 60 per cento dei brevetti depositati, di cui i due terzi ad imprese con meno di 500 dipendenti e a start-up.

Problemi di struttura, di quantità e di qualità della spesa in R&S non favoriscono, dunque, la formazione in Italia di un modello di "ricerca per il mercato", ma lo sviluppo di un sistema di "ricerca per la ricerca". Di fatto, emerge un'eccessiva focalizzazione sulla ricerca di base che ci distanzia dai paesi in cui il network tra mondo della ricerca, mondo della finanza e imprenditorialità risulta più saldo. Queste considerazioni giustificano, da un lato, l'assenza di un ecosistema high-tech, dall'altro, l'elevato grado di produttività di output scientifici (pubblicazioni) di origine italiana. Tale indicatore premia l'elevata qualità

del sistema ricerca, ma è poco significativo ai fini della valutazione dell'impatto sulla competitività industriale del nostro Paese.

## 2. Il risveglio della Università imprenditoriale

In questo contesto, è tuttavia possibile rintracciare alcuni segnali positivi nella realtà in chiaroscuro che contraddistingue il nostro Paese. C'è innanzitutto anche in molte nostre Università una ripresa di iniziative verso l'imprenditorialità, soprattutto a base tecnologica. Ormai la cosiddetta terza missione (il trasferimento tecnologico e di conoscenza, insieme alle due classiche ricerca e formazione) è consapevolmente accettata e perseguita in molti Atenei italiani, che iniziano anche a mettersi in rete per creare massa critica e beneficiare di economie di apprendimento. Da questo punto di vista, l'Italia paga ancora un dazio culturale che genera in ambito accademico e scientifico una certa diffidenza verso il percorso imprenditoriale, anche se va segnalata con favore la recente crescita di corsi di imprenditorialità e di incubatori di imprese in diverse nostre Università, sulla falsariga delle sopra citate esperienze internazionali. Due esempi sono l'Acceleratore d'Impresa del Politecnico di Milano, sviluppato dalla Fondazione Politecnico, e l'Incubatore Imprese Innovative I3P del Politecnico di Torino: queste strutture contano oggi decine di aziende incubate, che operano nei settori dell'ICT, dell'energia, dell'ambiente, della bioingegneria e del design, e sostengono lo sviluppo delle start-up tecnologiche attraverso l'offerta di servizi e di infrastrutture per un periodo predefinito. Attuando anche iniziative che valorizzino il carattere "infrastrutturale" del capitale umano: reti sociali, comunità, spazi di co-sviluppo di idee e di condivisione delle informazioni, contaminazione culturale.

Sono gli incubatori universitari che svolgono il compito di stimolare la valorizzazione dell'idea imprenditoriale dei giovani attraverso *business plan competition* che ne facciano emergere la potenzialità di successo commerciale. Ed è agli incubatori che spettano i compiti di organizzare spazi aperti in cui i potenziali imprenditori possano far maturare l'idea e trovare compagni di avventura, e di aiutare nella ricerca di partner industriali e di finanziamenti che supportino le varie fasi di crescita della start up. Senza trascurare fin dall'inizio l'attivazione di reti di collaborazione sul piano internazionale, perché internazionali e non locali sono in molti casi i mercati delle aziende tecnologiche. L'attività imprenditoriale, così sostenuta dall'università, emerge con tutte le sue caratteristiche di percorso di conoscenza e di valorizzazione delle persone, svolgendo un ruolo anche educativo ben consono alla missione di una moderna accademia. Le iniziative, innanzitutto di motivazione e qualificazione delle persone, e poi anche di cura e sostegno della loro vocazione imprenditoriale, emergono quali tratti comuni delle misure messe in atto a livello internazionale per promuovere l'imprenditorialità giovanile. In questo contesto,

l'imprenditorialità giovanile risulta sempre più centrale nelle politiche da attuare per la ripresa economica: non solo può arginare la sempre più preoccupante crescita della disoccupazione nei giovani, ma anche costituisce un veicolo dei processi di innovazione dell'industria e dei servizi e di crescita della competitività tecnologica del territorio, soprattutto quando riguarda persone in uscita da percorsi universitari qualificati. Questo fenomeno presenta dunque opportunità uniche per i giovani: se i giovani, infatti, da un lato risultano penalizzati nell'accesso alle risorse economiche e sono minacciati da sfide sociali senza precedenti, dall'altro lato hanno spiccata attitudine internazionale, dimestichezza con le tecnologie e strutturali doti di creatività e dinamismo. Occorrono certo anche volontà, perseveranza e ostinazione, con umiltà, mai altezzosa ma sicura di sé. E spesso occorre anche forzare le regole sociali e sfidare gli assetti economici tradizionali dall'interno, per erigerne dei nuovi, più adatti ai tempi, spesso iniettando con l'innovazione tecnologica soluzioni nuove in sistemi vecchi, rivitalizzandoli o sostituendoli.

Attorno ai centri più attivi è importante mobilitare un ecosistema favorevole all'incontro tra ricercatori, finanza e industria. Per questo, sono da premiare, anche attraverso agevolazioni e finanziamenti, le università capaci di brevettare di più o comunque che favoriscono la nascita di start up e vanno incentivati i modelli di sviluppo che vedano nello stesso contesto territoriale la presenza di centri di ricerca, incubatori universitari, business angel e fondi di venture capital.

### 3. Il Venture Capital e i Business Angel in Italia

In Italia il settore della finanza straordinaria di impresa ha una propria storia. Al di fuori delle grandi banche e degli operatori a esse collegati, è sempre stata un'area difficile per un sistema imprenditoriale strettamente legato alla proprietà familiare, e, quindi, tradizionalmente restio all'apertura del capitale a favore di operatori specializzati. Già negli anni ottanta e novanta, alcuni operatori, in assenza di una chiara e fiscalmente favorevole legislazione sui fondi chiusi di investimento, cominciarono ad operare attraverso strutture giuridiche e finanziarie "paneuropee", favorendo la nascita di numerose iniziative imprenditoriali. Oggi, in un contesto normativo divenuto più favorevole, una ventina di operatori di *venture capital* sono operativi nel nostro Paese, e ad essi si aggiungono alcune centinaia di investitori informali (*business angel*). Nello specifico, quando si parla di investimenti finanziari in imprese high-tech, è necessario essere consapevoli che la scarsità di iniziative innovative -che abbiano un potenziale di mercato e che trovino un quadro regolamentare e fiscale non sfavorevole- limita le opportunità di sviluppo di start-up e, di conseguenza, l'implementazione di un mercato finanziario che favorisca l'accesso al capitale di rischio finalizzato alla promozione di tali nuove iniziative. A questo

proposito, è sufficiente far riferimento alla normativa italiana sui fallimenti. Se già le operazioni di finanza straordinaria costituiscono un'attività difficile e pericolosa nelle aziende tradizionali, si pensi quali difficoltà comporta l'investire in imprese costruite sulla fiducia nei *business plan* di gruppi di giovani ricercatori, oppure su prospettive di mercato interessanti per una diversificazione o uno *spin-off* da imprese esistenti.

Il *venture capital*, attraverso l'*early stage financing*, rappresenta la forma tecnica di investimento maggiormente impiegata, a livello internazionale, per garantire la nascita di imprese ad alta tecnologia. Sul fronte produttivo, va evidenziato che il tasso di cambiamento tecnologico negli ultimi trent'anni si è ridotto a cicli di durata molto breve, spesso addirittura infra-annuali. Tutto ciò, per chi crea tecnologia, si traduce nella necessità di confrontarsi rapidamente con il mercato, potendo fruire delle risorse giuste (finanziarie, manageriali, di marketing ecc.) al momento giusto. Per facilitare la nascita di nuove imprese ad alta tecnologia è possibile, tecnicamente, seguire numerosi percorsi alternativi: tuttavia, analizzando le esperienze estere più significative (USA, Regno Unito, Israele ecc.), sembra chiaro che il felice connubio fra finanza, ricerca e imprenditoria, realizzato attraverso l'attività di ricerca, valutazione e selezione dei progetti per opera dei *venture capitalist* e dei *business angel*, rappresenta la strada più efficace per accelerare la crescita tecnologica. Sotto il profilo operativo, si deve sottolineare che il contributo degli investitori non si esaurisce esclusivamente nell'apporto di capitali freschi. Soprattutto le operazioni di *start-up* richiedono anche competenze aziendali che devono essere trasmesse all'imprenditore per supportarlo nell'implementazione di una formula imprenditoriale efficace per consolidare o, addirittura, formare una chiara visione del business e del mercato di riferimento. L'investitore istituzionale mette a disposizione dell'imprenditore il suo network di conoscenze, le sue capacità manageriali, che diventano ingredienti di un mix composto da capitali e consulenza.

La creazione di imprese ad alta tecnologia ha dei risvolti estremamente importanti per tutta la collettività: l'esplosione guidata dal settore high-tech, spiega perché gli USA sono stati capaci di sostenere un ridotto tasso di disoccupazione con una crescita veloce. Società come Apple, Microsoft, E-bay o Google rappresentano importanti esempi di società che hanno ottenuto investimenti di *venture capital* nella fase iniziale del loro sviluppo. Tuttavia, l'ipotesi di attribuire il compito dello sviluppo e del trasferimento delle nuove tecnologie esclusivamente a soggetti privati deve essere scartata a priori: il finanziamento di idee innovative incorpora, infatti, un grande livello di rischio. Gli investitori privati del settore del *venture capital* possono sicuramente contribuire a favorire lo sviluppo di imprese ad alta tecnologia, ma non potranno mai, a soli, attivare serbatoi di idee imprenditoriali innovative, che devono

provenire soprattutto da un valido sistema di ricerca applicata incentrato sulle strutture pubbliche.

#### **4. Interventi per favorire la creazione di nuove imprese tecnologiche e per sviluppare il *Venture Capital***

Occorre oggi introdurre ulteriori misure di incentivazione e semplificazione amministrativa volte a sostenere le *start-up* d'impresa nei primi anni di vita e creare un clima favorevole allo sviluppo e all'internazionalizzazione di imprese tecnologiche nel Paese, con interventi suggeriti in modo concreto da varie associazioni del settore, ed in particolare da AIFI, IBAN, IAG e Fondazione Ricerca e Imprenditorialità:

1. *Registrazioni di brevetti*: ridurre i costi e le procedure necessarie per la registrazione di brevetti per *start-up* e *spin-off* atto a facilitare lo start-up e l'accelerazione di nuovi business;
2. *Incentivi fiscali per IP*: prevedere l'avvio di un meccanismo fiscale per le piccole e medie imprese che registrano la proprietà intellettuale e supportarlo con una adeguata attività di diffusione della conoscenza dei valori dei brevetti; potenziare e ottimizzare i programmi di sgravi fiscali alle PMI che si avvalgono della ricerca universitaria per lo sviluppo della ricerca interna, favorendo la produzione di risultati registrabili in termini di IP;
3. *Legge fallimentare*: revisione ulteriore della legge fallimentare con l'obiettivo di non penalizzare i giovani imprenditori che falliscono nei primi tre anni di attività imprenditoriale;
4. *Fondi pubblici*: rimodulare i fondi pubblici disponibili per iniziative di finanziamento diretto o di co-investimento con privati in imprese innovative, facendo attenzione anche alla fase "*early stage*" e non solo alle fasi più avanzate della vita di impresa, a vantaggio della creazione di nuova impresa;
5. *Voucher tecnologici*: introdurre *voucher* tecnologici a sostegno delle imprese, a copertura dei costi di consulenza legati alla stesura del *business plan* e della *due diligence* tecnologica, nonché per lo sviluppo di nuovi prodotti, servizi e processi;
6. *Manager industriali*: introdurre uno sgravio fiscale e contributivo per l'assunzione di manager industriali in mobilità o in età pensionistica da parte di imprese start-up teso a introdurre capacità manageriali in queste giovani iniziative.

Va anche reso più incisivo e sistematico il programma di defiscalizzazione degli investimenti privati in capitale di rischio nonché l'istituzione di fondi di co-investimento per facilitare lo sviluppo del *seed* e del *venture capital* in Ita-

lia a sostegno di *start-up* innovative, sull'esempio di quanto realizzato in altri paesi europei, quali Gran Bretagna, Francia o Irlanda:

1. *Fondo di fondi*: creare uno o più “Fondo di Fondi” che prevedano l’assegnazione di risorse pubbliche ad operatori privati, quali fondi di *Venture Capital*, tramite un processo competitivo, a condizione che questi ultimi raccolgano un ammontare di risorse almeno equivalente sul mercato privato. Già in questa direzione si muove l’iniziativa di Cassa Depositi e Prestiti e Fondo Italiano di Investimento.
2. *Fondo di co-investimento*: rafforzare il Fondo di Co-investimento pubblico-privato in cui lo Stato coinvesta, con logica *pari passu*, in partnership con operatori privati, quali manager di fondi di VC e BA, in imprese di nuova costruzione (Art. 3 D.L. 112/2008 – convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).
3. *Fondo di Garanzia*: istituire un fondo di garanzia a copertura dei debiti contratti dalle imprese nell’ambito di investimenti mirati all’acquisizione di quote in aziende innovative, per supportare le uscite industriali dei fondi di venture capital e mantenere le tecnologie sviluppate all’interno del tessuto economico nazionale.
4. *Detassazione delle plusvalenze*: snellire la normativa vigente in materia di detassazione delle plusvalenze realizzate dagli investitori in caso di reinvestimento in nuove imprese per aumentarne la fruibilità;
5. *Credito di imposta sul reddito*: proseguire nel rafforzare il credito d’imposta sul reddito, proporzionale al valore dell’investimento diretto effettuato da persone fisiche (anche per tramite di persone giuridiche utilizzate come veicolo di investimento da parte di uno o più privati investitori) in nuove imprese innovative, al pari di quanto realizzato in altri Paesi europei.

La direzione in cui muoversi insieme ai nostri giovani qualificati è fatta di meritocrazia e liberalizzazioni, di solidarietà e condivisione, di investimenti in scuola e ricerca, di politiche di facilitazione fiscale e flessibilità, di competitività e concorrenza, e questa strada appare davvero imprescindibile per il nostro Paese. Essa potrà essere percorsa con successo se riusciremo nel contempo anche a conservare e a coniugare quei grandi valori che sono il capitale intellettuale e le competenze ideative e produttive del nostro Paese, un patrimonio distintivo nel panorama mondiale che i nostri giovani sono chiamati a reinterpretare e valorizzare nel nuovo contesto di tecnologie e di globalizzazione.

## Bibliografia

AIFI (2011), *Proposte per lo Sviluppo del Venture Capital in Italia*. Milano: AIFI.



- Audretsch D.B., Grilo I., Thurik A.R. (eds.) (2007), *The Handbook of Research on Entrepreneurship Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hwang V.W., Horowitz G. (2012), *The Rainforest. The Secret to Building the Next Silicon Valley*. Los Altos Hills: Regen Wald.
- Moss Kanter R. (2012), Enriching the Ecosystem. *Harvard Business Review*, XC, 3: 140-148.
- Varaldo R. (2014), *La Nuova Partita dell'Innovazione. Il Futuro dell'Industria in Italia*. Bologna: il Mulino.

# ***Smart regulation* per il rilancio delle città e dell'economia**

*Innocenzo Cipolletta*<sup>1</sup>

## **1. La qualità è quantità per i paesi avanzati**

Per rilanciare la crescita occorre innanzi tutto capire quali sono i meccanismi di sviluppo dei nostri paesi. La crescita di paesi avanzati non avviene più per un maggiore acquisto di beni e servizi tradizionali, com'è il caso per i paesi emergenti dove masse di consumatori accedono per la prima volta alla disponibilità di beni e di servizi di cui i paesi avanzati sono saturi. Essa avviene per processi di sostituzione più o meno rapida (elettrodomestici, auto, abiti, mobili, ecc.) e per l'innalzamento della qualità degli acquisti (turismo culturale, servizi avanzati, *upgrading* dei consumi). Questi processi sono guidati dal progresso tecnico (che rende obsoleti specifici prodotti in uso e obbliga alla loro sostituzione), dal continuo mutare dei comportamenti che seguono processi imitazionali e dalla regolamentazione da parte delle autorità pubbliche che induce a migliorare la qualità della vita dei cittadini.

Una maggiore qualità nei consumi e negli investimenti rappresenta anche una maggiore quantità in termini di crescita. Ormai i nostri paesi crescono essenzialmente se aumenta la qualità della nostra spesa. Questo è vero tanto sul piano personale, quanto su quello dei consumi collettivi come negli investimenti produttivi e infrastrutturali. I consumatori di paesi ricchi non mangiano più cibo né indossano più vestiti o abitano un numero maggiore di case. Essi passano, in un numero crescente, da consumi di bassa qualità e valore a consumi di maggiore qualità. E la maggiore qualità implica anche maggiore lavoro e maggiore valore aggiunto per unità di consumo.

---

<sup>1</sup> Presidente AIFI e Presidente FII, Milano, e-mail: segreteria@aifi.it.

Ovviamente, anche nei paesi ricchi, c'è sempre, purtroppo, uno strato di popolazione che vive ai limiti della sopravvivenza. Per questi cittadini c'è ancora spazio e necessità di crescere nella quantità dei consumi e ogni politica economica e sociale deve avere presente queste necessità che vanno soddisfatte per prime. Ma se parliamo di crescita macroeconomica, non possiamo che costatare come questa derivi più dall'innalzamento della qualità della spesa delle famiglie che da maggior quantità intese in senso proprio.

Infatti, per le famiglie dei nostri paesi, la crescita dei consumi deriva essenzialmente da un *upgrading* di qualità: nel cibo dove si scelgono prodotti con particolari caratteristiche (biologiche, nutritive, di gusto, ecc.); nel vestire dove la domanda non deriva dalla pura necessità di coprire il proprio corpo nelle stagioni fredde, ma dalla voglia di apparire e comunicare attraverso il proprio abbigliamento che può variare nel corso della giornata; nell'abitare dove la domanda è ormai guidata dal riuso di spazi abitativi con processi di ammodernamento e di riqualificazione; nell'auto dove la spesa è volta essenzialmente al ricambio dell'auto indotto dalla gamma dei nuovi modelli e dalle nuove prestazioni di sicurezza, economicità, estetica, ecc.; negli elettrodomestici dove ormai c'è saturazione e la domanda è solo di sostituzione, anch'essa dettata dalle innovazioni tecniche ed estetiche; nei servizi (come gli spettacoli, lo sport, i servizi alla persona, il turismo, ecc.), dove il tempo disponibile spesso ne limita la quantità ma dove la voglia di accedere a servizi di migliore qualità spinge verso processi di sostituzione accelerati. E si potrebbe continuare facilmente.

Lo stesso discorso vale per i consumi collettivi, come l'istruzione, la sanità, la giustizia e la sicurezza, dove la domanda è di maggiore qualità più che di maggiore quantità. Un analogo discorso vale per gli investimenti delle imprese, sempre più sostitutivi d'impianti esistenti e volti a soddisfare nuove esigenze di qualità e ad inglobare nuove tecnologie, più che ad aumentare la produzione degli stessi prodotti, almeno per quanto riguarda la soddisfazione del mercato interno europeo. Diverso può essere il discorso per alcuni investimenti infrastrutturali, dove la necessità di maggiori infrastrutture appare ancora evidente. Ma anche in questo caso ci sono ingenti necessità di *upgrading* delle infrastrutture esistenti (porti, aeroporti, ferrovie, strade, ecc.), sicché anche per questa voce della domanda interna europea la ricerca della migliore qualità rappresenta un fattore di crescita quantitativa.

La maggiore qualità della spesa si trasforma in maggiore quantità, nell'accezione statistica delle valutazioni del Prodotto Interno Lordo, perché essa implica l'impiego di un maggiore volume di fattori produttivi. Basta fare un esempio. Per produrre delle scarpe di plastica serve essenzialmente un buon macchinario e poche persone che sorvegliano la produzione ed effettuano alcune operazioni manuali. Per produrre lo stesso prodotto ma con un marchio ben visibile e accettato dai consumatori, occorre una produzione

manuale per curare i dettagli, un buon disegno per essere innovativi, uno studio sulle caratteristiche del camminare e/o del correre, una campagna pubblicitaria sostanziosa, una distribuzione efficiente e diffusa e molte altre cose: insomma una dose rilevante di servizi e di produzioni che si affiancano a quelle scarpe. Se poi si passa a produrre scarpe da donna di elevato pregio e ricercatezza, la stessa produzione richiede molti più fattori sia nei materiali che nelle persone coinvolte, che infine nel disegno, nella pubblicità, nella distribuzione e così via. Il consumatore che passi dall'acquisto di un paio di scarpe di plastica senza marchio a quelle di qualità superiore, avrà sempre acquistato un solo paio di scarpe, ma avrà attivato una maggiore quantità di lavoro e di produzioni che si traducono in un maggior Prodotto Interno Lordo. Ecco allora che la ricerca di una maggiore qualità da parte del consumatore si è trasformata in una maggiore quantità in termini di PIL.

Lo stesso discorso (anzi un discorso di peso maggiore) si può fare per altri consumi per gli investimenti e per le infrastrutture. Ormai nei nostri paesi la crescita della quantità di PIL deriva in larga parte, se non esclusivamente, dalla maggiore qualità delle nostre scelte di spesa. Questo avviene durante le fasi di crescita economica: un discorso analogo ma di segno opposto vale per le fasi di recessione, dove la riduzione della qualità nelle nostre scelte di spesa contribuisce in modo rilevante alla riduzione del PIL. Basti pensare che la semplice decisione di non rinnovare per sei mesi l'auto da parte dei consumatori riduce la qualità del servizio di trasporto perché si usano auto mediamente più vecchie e determina la caduta di quasi il 50% della domanda di auto nuove, dato che il rinnovo rappresenta la motivazione largamente prevalente per l'acquisto di un'auto nei nostri paesi.

## **2. Stimolare la domanda interna attraverso la regolamentazione**

Se vuole riprendere la via della crescita, si deve allora puntare sulla qualità della domanda interna. E si può fare senza squilibrare i conti pubblici. La via è quella di usare la regolamentazione per perseguire obiettivi di benessere generale.

Quest'ultima è, a mio avviso, la nuova leva di politica economica dei paesi avanzati, senza o con poco uso di risorse finanziarie pubbliche. Facciamo un esempio. Se si decidesse di avviare una seria politica di risparmio energetico, si potrebbe imporre un obiettivo di conservazione dell'energia all'interno delle nostre abitazioni nell'arco di un certo numero di anni. Per conseguire quest'obiettivo si potrebbe immaginare un sistema d'incentivi (per chi si adegua prima) e penalità (per chi si adegua dopo). Si determinerebbe così una sostenuta domanda di rifacimento degli immobili, costante per un certo numero di anni. Questa domanda certa farebbe nascere nuove imprese, nuove professionalità, nuove tecnologie e nuovi occupati. Le nuove tecnologie

potrebbero essere esportate generando anche un miglioramento della bilancia dei pagamenti. Poiché gli incentivi sarebbero pagati dopo le operazioni di adattamento, essi sarebbero finanziati dalla maggiore attività economica. Gli incassi delle penalità potrebbero servire per finanziare i casi di persone con redditi così bassi da non potersi permettere queste spese. Di fatto la manovra sarebbe finanziata dalla mobilitazione del risparmio privato, ma non sarebbe una nuova tassa perché si tratterebbe di un investimento sui propri beni. Il minor consumo di energia migliorerebbe così la qualità della nostra vita e favorirebbe anche una maggiore crescita economica.

Le regolamentazioni potrebbero riguardare tanti altri campi: l'illuminazione per adottare i nuovi sistemi *led* che consumano meno energia; le auto con tecnologie per dare ai passeggeri maggiore sicurezza in caso di incidenti e minori consumi; l'ambiente; il recupero estetico delle città; l'istruzione e così via. Si tratta di individuare nuovi obiettivi di qualità della vita, che possono portarci a una nuova crescita economica trainata dal nostro mercato interno, senza pesare sulle esauste finanze pubbliche. Tutto questo è possibile, ma necessita di una capacità di visione per il nostro futuro e di una grande capacità di scegliere le regole giuste. In Europa ci sono esempi di *Smart-Regulation*, per indicare una capacità di mettere regole che sappiano indurre a comportamenti volti a raggiungere obiettivi desiderati in vari settori: nello smaltimento dei rifiuti, nella circolazione delle auto nelle aree metropolitane, nella conservazione ambientale, ecc.. Questa capacità di regolamentazione, inducendo cambiamenti di comportamenti, può generare una nuova domanda che può rappresentare la via per la crescita nei nostri paesi.

### **3. Una possibile politica di regolamentazione per le città d'Italia**

L'Italia è certamente il paese che ha maggior bisogno di nuove regole per rendere vivibile il nostro territorio. Una politica intelligente che puntasse a favorire ammodernamenti e messa in sicurezza del nostro territorio sarebbe una politica capace di rimettere in moto la domanda interna, di favorire l'occupazione e le nuove tecnologie, di accrescere la nostra attrattività e il turismo di qualità. Un uso molto limitato degli incentivi pubblici basterebbe ad avviare una simile operazione che troverebbe il suo reale finanziamento nella crescita economica e nell'investimento sulla propria proprietà.

La politica della regolamentazione potrebbe riguardare molti e svariati campi. Ci sarebbe solo da scegliere. Chi gira per le città italiane e per i nostri bei centri storici vede molti dei nostri palazzi (antichi e meno antichi) in stato di degrado. Molti palazzi sono transennati per i pericoli di crollo dei cornicioni. Le facciate sono spesso cadenti e sporche. I pochi restauri fatti sono attornati da palazzi cadenti, dando un senso di desolazione e di

improvvisazione. Le nostre abitazioni conservano male l'energia, con sprechi d'inverno e di estate per il diffondersi dei condizionatori d'aria che spuntano desolatamente da finestre e balconi. Una selva di vecchie antenne sui nostri palazzi testimonia di tutte le ere tecnologiche della televisione, mentre compaiono tristi "padelle" sui balconi per catturare i nuovi canali televisivi, appartamento per appartamento. I sistemi d'illuminazione sono ormai superati dalle nuove tecnologie che consumano meno energia e danno una migliore qualità della luce.

In molti paesi esistono norme che impongono il rifacimento periodico delle facciate. Esistono leggi e incentivi per la conservazione dell'energia, come esistono regolamentazioni che impongono o quanto meno favoriscono la centralizzazione delle ricezioni della televisione. Chi non si adegua, paga multe salate o perde l'uso della proprietà. È una questione di decoro e di efficienza. I palazzi non sono solo beni privati. Essi appartengono anche alla comunità perché insistono su luoghi comuni (strade e piazze), possono generare pericoli e determinano quello che è il panorama del nostro paese.

Se l'Italia avviasse un programma di manutenzione periodica per il rifacimento delle facciate e per il contenimento dei consumi di energia su un arco di dieci/venti anni, sfasato zona per zona per evitare la concentrazione della domanda, avremmo molti effetti positivi. Si creerebbe una domanda interna prevedibile e permanente. Questa domanda attiverebbe la nascita di imprese e di professioni per soddisfarla. Non solo imprese di costruzione e di manutenzione. Ma anche studi di disegno, arredatori, installatori di sistemi tecnologici, ecc. Queste imprese assumerebbero lavoratori e svilupperebbero nuove tecnologie per meglio competere nel soddisfare la domanda. Le nuove tecnologie farebbero fare un passo in avanti alle nostre imprese che potrebbero anche applicarle in mercati contigui estendendo la propria attività. Potrebbero esportare la loro capacità di risolvere questi problemi in altri paesi. Si metterebbe in moto il circuito dello sviluppo. Come risultato si avrebbe una maggiore crescita economica e città più belle e più efficienti. Ne beneficerebbe anche il turismo, attratto dalle bellezze architettoniche del nostro paese.

Chi paga tutto ciò? Come negli altri paesi, il costo sarebbe a carico dei proprietari degli immobili, per i quali quest'operazione non sarebbe una tassa, ma un investimento sul proprio patrimonio che sarebbe così valorizzato. Il grande patrimonio edilizio italiano potrebbe così da agire da volano di sviluppo, mentre oggi è solo una fonte di scarsa rendita. Si possono poi immaginare forme d'incentivo fiscale a chi anticipa certi interventi e multe a chi ritarda. Si possono immaginare mutui bancari convenienti per quanti si apprestano a condurre operazioni di risanamento edilizio e altri strumenti per favorire questo processo.

L'Italia ha un immenso patrimonio storico e un grande patrimonio edilizio che in parte è stato realizzato nell'immediato dopoguerra, quando

materiali e tecnologie erano ancora carenti. Molte delle strutture in cemento armato del dopoguerra necessitano di forti manutenzioni, pena il rischio di cedimenti e di disastri. Una bella operazione di manutenzione, che potrebbe assumere un carattere straordinario all'inizio, può essere la soluzione per rilanciare il paese e renderlo più bello e più efficiente.

Un'urgenza ancora maggiore sta nel mettere in sicurezza gli immobili e le persone che risiedono in zone sismiche. Ormai non passa anno che non ci sia un'emergenza sismica in qualche parte d'Italia. Ci si rende conto che la maggior parte degli immobili è stata costruita senza tener conto del rischio terremoto. Paesi come il Giappone hanno riedificato gli immobili che oggi resistono a terremoti anche disastrosi. Nel nostro paese la maggior parte degli edifici è stata costruita prima delle norme antisismiche e molti di quelli costruiti dopo non ottemperano a tutte le disposizioni. Inoltre la tecnologia fa continui passi in avanti anche in questo campo, sicché le aree a rischio terremoto devono sempre aggiornare le disposizioni antisismiche e favorire un continuo ammodernamento degli edifici per ridurre al minimo il rischio dei crolli.

Un progetto di messa in sicurezza degli edifici nelle zone sismiche, con qualche finanziamento pubblico e con il coinvolgimento dei proprietari degli immobili potrebbe dover durare molti anni. Se avviato da adesso, potrebbe contribuire a salvare molte vite umane, mentre potrebbe costituire anche un sostegno alla domanda interna. Ne potrebbero derivare tecnologie nuove attraverso il coinvolgimento delle nostre Università e dei centri di ricerca. Ne potrebbero nascere nuove imprese che poi potrebbero esportare i loro servizi nel mondo dove ci sono emergenze non dissimili alle nostre.

I campi di applicazione di nuove regolamentazioni che favoriscano la qualità della vita e, di conseguenza, anche la crescita economica, ve ne sono molti. Basti pensare all'esigenza di migliorare il trasporto urbano in un paese come l'Italia che ha centri storici antichi molto affollati, dove, accanto ai costosi progetti d'infrastrutture per il trasporto pubblico, si possono immaginare nuove soluzioni per il trasporto individuale, come la sostituzione di auto a benzina con quelle elettriche e modalità nuove per i parcheggi.

La via della regolazione può essere una strada da seguire per rilanciare la domanda interna in Italia senza dover pesare troppo sulla finanza pubblica. Essa necessita di visione e di coerenza politica per portare avanti nel tempo operazioni che non possono esaurirsi nell'arco di pochi mesi. Essa potrebbe dare un contributo decisivo all'innalzamento della qualità della vita dei cittadini ed essere, per tale via, anche un contributo non effimero alla crescita economica del paese.

## **Bibliografia**

- Cappellin R. (2014), Innovation and investments in an urban cross-sectoral growth model: a change of course is needed in macroeconomic policies. Relazione presentata alla Riunione Scientifica della SIE – Società Italiana degli Economisti, Università di Trento, ottobre.
- Markusen A. (2007), A Consumption Base Theory of Development: An Application to the Rural Cultural Economy. *Agricultural and Resource Economics Review*, 36, 1: 1-13.
- Markusen A., Schrock G. (2009), Consumption driven urban development. *Urban Geography*, 30, 4: 344-367. Doi: 10.2747/0272-3638.30.4.344.





# Infrastrutture, capitali e intelligenze: le città come hub di sviluppo

*Anna Gervasoni*<sup>1</sup>

Il rapporto tra capacità di attrazione e sviluppo economico delle città (elementi alla base del concetto di area a elevata concentrazione urbana e imprenditoriale), nonché quello tra l'accessibilità derivante da efficienti reti di trasporto e di comunicazione e la presenza di capacità tecnologiche e di capitali monetari ed umani, è profondo e interattivo.

Le città possono essere il punto di ripartenza di una nuova economia.

Negli ultimi anni il concetto di città, con specifico riferimento ai grandi agglomerati urbani, si è modificato: numerosi piani territoriali hanno di fatto rimosso il concetto tradizionale di strategia di sviluppo urbanistico e gli schemi di relazione centro-periferia, mutando la definizione stessa di insediamento "esterno" alla città o "satellite". Si è passati, così, a rendere non più determinabili i cosiddetti confini della città, salvo considerare la necessità di attrarre, con migliorate condizioni di accessibilità, il maggior numero di persone all'interno di una determinata area territoriale. Sono, quindi, sempre più rilevanti le politiche di sviluppo infrastrutturale con riferimento ai percorsi di breve e medio raggio, nonché di accesso a sistemi di servizi sanitari, d'istruzione e quant'altro, che oltrepassino il concetto di mera municipalità.

È già cambiata profondamente la composizione settoriale che storicamente aveva caratterizzato le grandi città italiane. Un esempio è dato dalla città di Milano, un tempo principale polo italiano dell'industria "pesante", a causa di processi di deindustrializzazione e riconversione industriale ha modificato radicalmente la propria attività economica, basata ad oggi sull'industria "leg-

---

<sup>1</sup> Università Cattaneo - LIUC, Scuola di Economia e Management; Direttore Generale AIFI, e-mail: agervasoni@liuc.it.

gera” e sui servizi, quali: moda, design, servizi alle imprese, finanza, ma anche telecomunicazioni, media e biotecnologie.

Il potenziale innovativo, grazie anche alla presenza di Università d’eccellenza, fa sì che i centri e le aree urbane si trasformino, creando nuove industrie, nuove filiere e soprattutto nuove professioni e stili di vita. Cambiano i confini delle città, i poli d’attrazione di residenti e di lavoratori, le abitudini in termini di abitazione, di lavoro, di tempo libero e conseguentemente di trasporto e di connessione.

Le città hanno, da sempre, profondamente influenzato e determinato la configurazione strutturale e l’esistenza delle reti di trasporto, che a loro volta attraverso i flussi di movimento e la loro distribuzione fisica hanno contribuito a plasmare le città nel loro complesso, creando una stretta connessione reciproca.

Per agevolare nuovi processi innovativi sulle città, in modo che possano competere a livello globale pur mantenendo saldi i valori di cultura civica e di sviluppo sostenibile, si impone un sostanziale ripensamento del sistema di accessibilità e della mobilità urbana, così da garantire un efficiente network di collegamenti sia interni sia verso l’esterno, nonché per facilitare gli spostamenti di “ultimo miglio” di persone e merci. Parliamo, quindi, sia di investimenti in infrastrutture sia in servizi, quali i logistici e il trasporto urbano. Questi progetti possono attrarre sia investimenti sia nuove attività imprenditoriali, non solo di provenienza nazionale ma anche internazionale.

La condizione necessaria per poter cogliere al meglio le opportunità derivanti da tale evoluzione, che crea grandi opportunità sia nei settori tradizionali sia nei campi più innovativi, è quella di disporre di un sistema di reti adeguato ed efficiente, che sia in grado di consentire l’espansione dei grandi centri ed, al tempo stesso, di permettere alle nuove imprese nascenti di essere collegate su tutto il territorio e di avere il bacino d’utenza più ampio possibile, incentivando così l’attrattività.

Grazie ai processi di innovazione, le città si riaffermano e cambiano la loro fisionomia. Ma quali sono le determinanti di questo processo? Intervengono alcuni fattori facilitanti, quali: la presenza di Università sul territorio, di grandi industrie, di centri di ricerca, di infrastrutture, di trasporti e di comunicazione, che spontaneamente favoriscono tali meccanismi. Inoltre, queste variabili permettono di accelerare la competitività dell’area urbana, dando una connotazione precisa e mettendo le basi per uno sviluppo futuro duraturo.

Il concetto di città come *hub* di sviluppo implica non solo l’idea di tecnologia al servizio della città, ma di tecnologia come strumento mirato a migliorare la vita del cittadino facendo un uso ottimale delle risorse. Gli investimenti fatti in capitale umano e sociale, nei processi di partecipazione, nell’istruzione, nella cultura, nelle infrastrutture per le nuove comunicazioni, alimentano lo sviluppo economico sostenibile, garantendo un’alta qualità della vita per tutti,

prevedendo, inoltre, una gestione responsabile delle risorse naturali e sociali, attraverso una *governance* partecipata.

È necessario comprendere non tanto quali siano i limiti, ma quale sia l'organizzazione territoriale utile in virtù delle funzioni di insediamento e della gestione dei flussi interni alla città. Quanto più il sistema urbano presenta funzioni di interscambio di rete, maggiormente diventa opportuno intervenire sul traffico attraverso l'implementazione del trasporto pubblico, prendendo come riferimento i modelli che già si sono sviluppati con successo in primarie città europee, dove il ruolo del trasporto pubblico è centrale per il buon funzionamento della routine quotidiana.

Vanno promosse nuove e moderne infrastrutture, che evitino la trasformazione dei nostri principali centri urbani (Roma, Milano, Torino ecc.) in grandi periferie europee, e che consentano di attrarre e trattenere talenti, capitali e imprese, mantenendo viva l'attenzione mondiale sul suolo nazionale per i suoi meriti ed eccellenze.

Per fare questo il ruolo dei fondi di investimento in infrastrutture *greenfield* è di necessaria importanza: bisogna mobilitare capitali istituzionali internazionali e domestici. Va svolta un'azione di sistema indirizzata da un lato a dare certezza sul quadro normativo legale e fiscale (fondamentale per attrarre capitali internazionali), d'altro canto a stimolare l'impiego dei capitali degli investitori istituzionali italiani (soprattutto fondi pensione) attraverso specifiche misure di incentivazione, ad oggi in fase di studio, quali: la riduzione della fiscalità, i meccanismi di garanzia e l'avvio di fondi pubblico-privato.

Infine, va incoraggiato lo sviluppo di nuove imprese innovative; essendo i processi di innovazione dinamici per definizione, non si può pensare di indirizzarli in modo rigido e inflessibile. In tal senso, da tempo si è affermata l'attività di venture capital come veicolo di selezione delle migliori opportunità imprenditoriali e di finanziamento con capitali privati. Una politica di incentivazione del venture capital, come ad esempio favorire l'afflusso di capitali istituzionali internazionali e domestici (si veda quanto detto sopra per i fondi infrastrutturali), renderebbe possibile un cambiamento dei profili di competitività sui territori e la creazione di valore e di posti di lavoro qualificati (infatti, numerosi studi dimostrano l'impatto economico positivo del venture capital, soprattutto in termini di occupazione); nonché l'attrazione di risorse professionali di eccellenza. Il venture capital ha un ruolo determinante in questo processo: permette la realizzazione di iniziative che non necessitano inizialmente di grandi capitali, ma che abbiano enormi potenzialità una volta avviate; ciò è ampiamente dimostrato della sperimentazione di questi meccanismi che da anni registrano successi a livello internazionale e che hanno iniziato a dimostrare la loro validità anche in Italia. Recentemente numerose start up, promosse anche da giovani, si sono affacciate a diversi settori della nostra realtà imprenditoriale proponendo prodotti innovativi, sia in campo ICT, sia in campo *life*

*science*. In aggiunta, una policy di indirizzo territoriale può essere vincente per evitare dispersioni di capitali e di intelligenze. Partendo dalle eccellenze e dalle peculiarità/tradizioni dei territori, si possono promuovere eventi di *networking* strutturati e creare poli catalizzatori, quali le Università stesse, purché collegate alle migliori realtà imprenditoriali presenti (associazioni di categoria ed imprese). Si possono, infine, ipotizzare politiche di sostegno all'insediamento di start up (esenzioni da imposte locali, sconti su pacchetti di servizi, utenze libere e gratuite per un dato periodo, facilitazione sulla mobilità del lavoro attraverso schemi di condivisione tra imprese ecc.), mirate ad alcuni settori specifici e coerenti con i poli sopra citati, creando nuovi modelli di *free zone*.

Gli investimenti in *startup* da parte del venture capital hanno dimostrato come, partendo da alcuni limiti o difficoltà, l'intelligenza italiana sia riuscita a superare gli ostacoli di un sistema caratterizzato da un alto livello di burocrazia e da una bassa propensione alla mobilità, creando innovazioni in grado di cambiare lo stile di vita quotidiano in modo moderno e attuale, generando posti di lavoro di qualità ed esempi di successo.

Se la città diventa un *hub/incubatore* di nuove filiere di business e di nuove eccellenze, migliorando la propria dote infrastrutturale, ne conseguirà che nuove start up sposteranno la loro attenzione sul suddetto territorio, valutandolo come possibile insediamento, ampliando così il potenziale di utenza di beni e servizi e attraendo nuove opportunità.

Il nostro Paese presenta un mix unico di capacità innovativa, di tradizione e tecnologia, offrendo un terreno fertile per creare e testare nuovi bisogni e nuovi stili di vita e per avviare nuove attività imprenditoriali, in grado poi di esportare con successo tali modelli nel mondo.

# Il finanziamento delle infrastrutture

## Verso un nuovo modello

*Edoardo Reviglio*<sup>1</sup>

### 1. Ripartano gli investimenti in Europa? Il Piano Juncker

Insieme alla Comunicazione sulla flessibilità, la Commissione Europea ha avviato il Piano di investimenti per l'Europa (c.d. Piano Juncker). Si tratta del tentativo di costruire un nuovo modello europeo di finanziamento delle infrastrutture e delle PMI. Funzionerà? In molto se lo domandano. Carcereremo di capire le ragioni sottostanti al modello. Proveremo a sostenere che le ragioni potrebbero essere giuste e che se il modello avrà successo l'Europa avrà un futuro più forte e sicuro. Certo non mancano le sfide e la sua realizzazione potrebbe incontrare rigidità di varie natura e comunque richiedere più tempo di quanto auspicato. Cercheremo di individuare le opportunità ed i rischi che l'Unione Europea dovrà affrontare per la sua piena messa in opera.

Il primo governo Juncker sul fronte degli investimenti ha “ideato” molto ma realizzato poco. Il tema degli investimenti di lungo periodo è stato messo al centro della discussione. Sono state avviate diagnosi sulle cause della grave carenza di investimenti di lungo termine, proposti nuovi strumenti finanziari europei, nuove regolazioni che favoriscano gli investimenti di lungo periodo, stilati importanti documenti, fatte promesse. Ma di fatto molto poco è stato realizzato (Bassanini, Reviglio, 2014). Con il secondo governo Juncker si cambia musica. Il finanziamento degli investimenti vengono messi al centro con l'avvio di politiche economiche europee concrete con il lancio di un grande e nuovo programma comunitario. In prima battuta, alcuni lo accolgono come poca cosa – addirittura come una sorta di “gioco di prestigio” attraverso il

---

<sup>1</sup> Cassa depositi e prestiti (CDP), Università LUISS di Roma e *International University College* (IUC) di Torino, e-mail: edoardo.reviglio@cdp.it.

quale con 21 miliardi (di garanzie) facciamo partire 320 miliardi di opere. La realtà è diversa e cercheremo di spiegare il perché.

Partiamo da due considerazioni. Una di ordine micro-economico e l'altra di ordine macro-economico. Dal punto di vista micro-economico solo il 90 per cento degli investimenti in infrastrutture in Europa viene realizzato in finanza di progetto (Inderst, 2013).<sup>2</sup> Il restante 90 per cento viene realizzato – circa per parti uguali - dalle imprese (prevalentemente *utility*) e dal pubblico. Dal punto di vista macro-economico, l'Europa deve pensare ad un futuro di lungo periodo basato su: forte invecchiamento della popolazione (quindi aumento dei costi di sanità e pensioni); alti debiti pubblici; tassi di crescita moderati (almeno al confronto con quella delle grandi aree emergenti); ed una accelerazione della competizione dovuta a mutamenti epocali nell'economia globale. Le prospettive macroeconomiche di lungo periodo ci impongono di prepararci ora per poter giocare la partita domani con un bilancio pubblico europeo sostenibile, e con un sistema finanziario stabile e forte sui mercati globali. Ma anche con infrastrutture – materiali ed immateriali – all'avanguardia e con un sistema industriale – e pensiamo soprattutto alle PMI – capace di cogliere le grandi opportunità della globalizzazione. Per ottenere questo obiettivo è necessario cambiare modello nel finanziamento degli investimenti e nel sostegno alle PMI. E questa la scommessa che l'Europa si sta giocando in questa fase della sua storia politica ed economica (Bassanini, Reviglio, 2013).

Ma quale è questo nuovo modello? Innanzitutto è un modello, come vedremo, altamente avanzato sia dal punto di vista tecnico e sia dal punto di vista finanziario. Un modello capace di attirare il grande stock di finanza globale di lungo periodo che è alla ricerca di investire una quota importante, ancorché minoritaria, in prodotti finanziari con sottostanti infrastrutture e altre attività dell'economia reale. Prodotti finanziari con profili di rischio/rendimento non speculativi e di lungo periodo. Per fare ciò è necessario allargare la quota di investimenti in finanza di progetto e in Partenariati-Pubblici-Privati (PPP) sulla quota di finanziamenti diretti pubblici. Questa è la sfida. Per poterla vincere, come avremo modo di discutere, è necessario fare una serie di interventi di policy a vari livelli. Questo nuovo modello contiene anche un importante messaggio politico. La creazione di una finanza per la crescita non solo per le generazioni presenti ma anche di quelle future. Se fondi pensione e assicurazioni vita investono una parte dei propri risparmi per le infrastrutture e a favore dell'economia reale avranno contribuito ad un mondo migliore per i propri figli e nipoti – ai quali nella seconda parte del secolo scorso hanno sottratto ri-

---

<sup>2</sup> Va osservato, per inciso, che il mercato mondiale dell'equity per le infrastrutture vale poco meno di 500 miliardi di dollari (dati Dialogic, 2013), di cui 2/3 in Europa. Se consideriamo una leva media dell'80%, 500 miliardi di capitale di rischio in finanza di progetto, equivalgono a circa 2.500 miliardi di opere finanziate a livello mondiale (di cui 2.000 di debito). A titolo meramente esemplificativo, questo ammontare può essere messo a confronto con i circa 90.000 miliardi di asset gestiti a livello globale da fondi pensione, assicurazioni e fondi sovrani.

sorse future attraverso un utilizzo eccessivo del debito pubblico e pensioni troppo generose.

Il Piano Juncker rappresenta un passo importante nella creazione di un modello europeo per il finanziamento degli investimenti che pesi il meno possibile sulle finanze pubbliche. Esso si basa su alcuni principi portanti e su una nuova architettura.<sup>3</sup>

E veniamo ai principi guida che sono a fondamento del Piano. Il primo principio innovativo è quello della *addizionalità* (*additivity*). L'idea che progetti che non potrebbero essere finanziati senza il Piano lo potranno essere. Rappresenta un vero e proprio punto di svolta con il passato "Il sostegno da parte del FEIS a iniziative che hanno fallimenti di mercato o situazioni di investimento sub-ottimali e che non sarebbero potute essere finanziate con la normale strumentazione della BEI e del FEI e della UE" Si tratta di progetti che hanno tipicamente un profilo di rischio più alto e che grazie all'intervento delle garanzie diventano "finanziabili". Ci si augura che possa favorire maggiormente i paesi che ne hanno più bisogno. L'introduzione del nuovo concetto permetterà di: (1) superare, almeno parzialmente, i c.d. "colli di bottiglia" grazie alla creazione di una pipeline più ampia di progetti "bancabili"; (2) affrontare "fallimenti di mercato" ed aumentare la finanziabilità di progetti a più alto rischio, al momento non finanziabili; (3) favorire il "blending" di risorse nazionali ed europee con risorse private, al fine di permettere la creazione di piani economico-finanziari sostenibili con un leva "ragionevole"; (4) favorire quei Paesi Membri che hanno maggiormente bisogno di investimenti, ma che per ragioni macroeconomiche e fiscali e/o altri ostacoli di carattere non finanziario e regolamentare non sono riusciti a decollare; (5) creare un processo di imitazione virtuoso tra sistemi paese, di graduale standardizzazione e condivisione di "migliori pratiche". Il secondo principio è quello della *comunicazione e della trasparenza* attraverso la creazione di una piattaforma europea in grado di dare agli investitori informazioni dettagliata - sui progetti e sulle piattaforme - per la valutazione e per la conoscenza di nuove opere<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> "Da parte della Commissione una prima risposta è venuta col "Piano di investimenti per l'Europa" (COM(2014) 903), presentato il 26 novembre 2014, che prevede lo stanziamento iniziale di 21 miliardi, composti da una garanzia di 16 miliardi proveniente dal bilancio dell'UE (ricavati dal Meccanismo per collegare l'Europa per 3,3 miliardi, da Orizzonte 2020 per 2,7 miliardi e dalla riserva di bilancio per 2 miliardi), e da un impegno della BEI di 5 miliardi di euro. Applicando a tale somma iniziale il moltiplicatore di 1 a 15, che costituisce - a detta della Commissione - una stima prudente rispetto ai più elevati effetti moltiplicativi verificatisi nell'ambito dei programmi BEI e COSME, i 21 miliardi da assegnare a un nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici, da istituire in seno alla BEI, dovrebbero mobilitare complessivamente 315 miliardi nell'arco di tre anni 2015-2017. Tale somma, peraltro, non tiene conto del potenziale derivante dagli eventuali contributi delle banche di promozione nazionali e degli stessi Stati membri (sui quali ultimi non si applicherebbero i vincoli del Patto di stabilità e crescita)." Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul Piano di investimenti per l'Europa, Commissione V Bilancio - Camera dei Deputati, 25 febbraio 2015. Sul tema si vedano, Bassanini, Reviglio, 2015 e Bassanini, 2015).

<sup>4</sup>Al riguardo si legge nella bozza di Regolamento del Fondo "Within the Union, there are a significant number of potentially economically, financially and technically viable projects that are not being financed due to a lack of certainty and transparency with respect to such projects. Often, this is because private investors are not aware of the projects or have insufficient information to make an assessment of the investment risks. The



L'architettura del Piano è basata su un sistema "multi-livello" che dovrebbe essere in grado di intercettare operatori e progetti su diversi piani e diversi settori dello scacchiere europeo. Al centro c'è il Fondo composto da uno Steering Committee e da un Investment Committee. Quest'ultimo si occupa di valutare i singoli grandi progetti co-finanziati con la BEI e le c.d. Piattaforme. Quest'ultime possono essere regionali, nazionali e/o settoriali. L'architettura permette un'ampio numero di combinazioni possibili in grado potenzialmente di adattarsi alle diverse necessità di investimento presenti nell'Unione. Inoltre, è possibile capitalizzare sulle Piattaforme già esistenti, eventualmente ampliandole, e/o di crearne di nuove. Le recenti piattaforme pilota sviluppatesi nell'ambito dell'ultima fase di budget europeo, come il Fondo Marguerite, la *Loan Guarantee Instrument for Trans-European Transport Network Projects (LGTT)*, l'*Energy and Efficiency Fund*, la *Project Bond Initiative*, sono la dimostrazione che tali "Joint Platforms" possono avere successo. Un altro pilastro del Piano è il riconoscimento del ruolo che le National Promotional Banks (NPBs) possono giocare nel Piano. Le NPBs si sono dette disponibili a mobilitare risorse importanti a favore degli investimenti pubblici e privati del Piano <sup>5</sup>. Il loro obiettivo è di fare in modo che le risorse pubbliche e private vengano mobilitate nella maniera più efficace possibile. Esse si sono rese disponibili a: co-investire con la BEI; costituire piattaforme regionali, nazionali e/o settoriali; fornire assistenza tecnica utilizzando le loro competenze locali a livello nazionale; e contribuire alla definizione e individuazione di pipeline di progetti bancabili nazionali. Infine, il Piano costituirà un Hub di assistenza tecnica a livello europeo.

Per poter fare sì che il Piano abbia successo ciascuno Paese membro deve fare la sua parte. Anche l'Europa, tuttavia, ha ancora molto da fare per creare una cornice regolamentare più favorevole agli investimenti. Altrimenti la NEI e le NPSa si troveranno da sole, con un settore finanziario privato non in grado di partecipare ai progetti di investimento. I principali pilastri di questa strategia dovrebbero essere i seguenti (Bassanini, Reviglio, 2011, vol. 1, pp. 23-63; 2014, pp. 13ss.).

1. la definizione di un quadro regolatorio più "favorevole" agli investimenti di lungo termine. Attualmente, le principali regole contabili e prudenziali (Basel III-CRD IV, Omnibus, IORP, IFSR) tendono ancora a favorire il breve termine e penalizzare gli investimenti di lungo termine. CRDIV è passata al varo del Parlamento europeo. Eventuali ricalibramenti (soprattutto sul fronte dei ratio di liquidità e di assorbi-

---

Commission and the EIB should promote the creation of a transparent pipeline of current and future projects in the Union which are suitable for investment. This 'project pipeline' should ensure that information regarding investment projects is made publicly available on a regular and structured basis so as to ensure that investors have reliable information on which to base their investment decisions".

<sup>5</sup> KfW, CCD e CDP si sono impegnate con 8 miliardi di euro a testa da investire, non direttamente nel Fondo, ma nei progetti e nelle piattaforme del Piano.

mento di capitale per certe classi di attivi) potranno quindi eventualmente essere introdotte solo in un secondo tempo. Su Omnibus c'è ancora uno spazio, anche se ristretto, per ottenere un trattamento più favorevole agli investimenti di lungo periodo. I Fondi pensione potranno, ci si augura, capitalizzare sul lavoro fatto dalle assicurazioni per ottenere qualche significativa modifica. In generale, se vi è un forte interesse da parte del mercato ed un sostegno convinto da parte dei Governi per fare nascere una nuova "asset class" rappresentata dalle infrastrutture e, più in generale, dagli investimenti di lungo periodo, vorrà dire che alcune importanti modifiche saranno inevitabili. Sul fronte degli IAS in rapporto al *business model* ed alla filosofia del *mark to market*, il tema è all'attenzione del FSB dopo il G 20 di San Pietroburgo, ma la strada sembra essere per ora ancora piuttosto "in salita".

2. L'introduzione di incentivi fiscali può essere giustificata soprattutto in quei casi nei quali le tasse possono essere utilizzate per correggere esternalità che provengono da fallimenti di mercato, come nel caso della finanza di progetto. Le tasse sulle imprese nella maggioranza dei paesi tende a favorire il debito verso il capitale di rischio, creando così incentivi ad utilizzare rapporti di leva generalmente più alti. I tassi di interesse sono, infatti, deducibili, mentre non lo sono i ritorni dal capitale. La riduzione della leva finanziaria dovrebbe essere un importante obiettivo di politica economica dei governi. Gli incentivi fiscali possono inoltre incoraggiare il PPP. Da una parte, infatti, permettono di realizzare investimenti che altrimenti non si sarebbero realizzati perché necessitavano di risorse pubbliche; dall'altra questi investimenti contribuiscono positivamente alla crescita e quindi al consolidamento fiscale. Si tratta di un fatto incontrovertibile, almeno in tutti quei casi in cui l'incentivo è strettamente indirizzato a ri-bilanciare il piano finanziario di un'opera che aveva subito un effetto negativo dalla cancellazione dei sussidi o un aumento dei costi dei prestiti bancari. Deve essere limitato a quella porzione di maggiori tasse introitate, generate dall'investimento, al netto dei fattori di sostituzione. Non va dimenticato, infine, che bisogna evitare che l'incentivo fiscale non contribuisca a distorcere la valutazione del rischio.
3. La riduzione dei rischi e costi regolatori. Stabilità politica e legislativa, procedure amministrative snelle e rapide, carichi regolatori e burocratici contenuti, un sistema giudiziario rapido e affidabile, una pubblica amministrazione efficiente e tecnicamente preparata, sono notoriamente fattori decisivi nelle decisioni di investimento, che oggi hanno come orizzonte l'intero globo. Nello spazio amministrativo europeo, che ha trovato finalmente una base giuridica nel Trattato di Lisbona, è oggi

possibile pensare ad una politica europea di *better regulation*, mirante ad assicurare la convergenza delle regolazioni europea e nazionali verso modelli *investment friendly*.

Il Piano Juncker si muove nella giusta direzione. È necessario ora che UE, BEI, Banche Promozionali Nazionali e governi nazionali facciano la loro parte. Gli ambiti su cui è ancora necessario intervenire sono molti. I tempi sono stretti. Bisogna evitare che sia nell'ambito europeo e sia a livello nazionale la burocrazia non renda i processi "pesanti" allungando i tempi e, in questo modo, allontanando gli investitori che potrebbe invece decidere di investire in altre aree e regioni del mondo dove il contesto di riferimento si sta adeguando con maggiore rapidità. Se l'Europa vuole consolidare il suo nuovo modello deve farlo con grande coraggio politico ed istituzionale su tutti i livelli coinvolti nel governo dei processi. In molti casi si tratta di avviare vere e proprie "riforme strutturali" a livello nazionale.

## 2. Le infrastrutture in Europa (e in Italia)

Le infrastrutture, in questa fase di transizione, esprimono alcune caratteristiche idiosincratiche tipiche dei mercati di nuova costituzione. L'offerta di finanza è tornata ad essere abbondante, ma la pipeline di progetti bancabili è ancora scarsa, anche nei mercati più avanzati come quello europeo. Un esempio per tutti: uno dei maggiori fondi Greenfield che operano in Europa ha analizzato, negli ultimi due anni, circa 500 progetti nell'energia, nei trasporti e nella banda larga nei 29 paesi membri della UE. Tra questi ha deciso di co-investire nell'*equity* di solo 9 di essi. Altri fondi Greenfield che operano in Europa hanno un rapporto tra progetti analizzati e progetti in cui si è deciso di investire è un po' più alto, anche se rimane comunque, nella media, ben al di sotto del 30%. Questo preoccupa e sta a significare che molto resta da fare per far decollare il PPP in Europa. Mancano pipeline di progetti "*investment grade*", quindi non solo bancabili, ma anche adatti per le categorie di investitori più prudenti sul mercato dei capitali, come i fondi pensione e le assicurazioni vita. La complessità della costruzione e finanziamento di una grande opera, soprattutto nei settori ad alto contenuto tecnologico oppure ad alto rischio regolamentare o macro-economico, richiede un complesso concerto tra diversi soggetti; e non per un periodo breve di tempo, ma in molti casi per 30 o 50 anni. Il settore pubblico, per esempio, in vari paesi della UE, non sembra essere sempre all'altezza dei suoi compiti, sia tecnicamente che dal punto di vista politico, regolamentare ed amministrativo. La UE può e deve fare molto su questo fronte; ma anche i singoli paesi membri devono lavorare sul contesto regolamentare e sulla qualità tecnica delle strutture pubbliche coinvolte, con diversi ruoli, nelle iniziative di PPP.

Il modello di nuova generazione nel finanziamento delle infrastrutture che sta emergendo a livello globale rappresenta una vera e propria nuova frontiera nella realizzazione degli investimenti. Processi e modelli sono più complessi del passato, e pongono sfide continue a tutti gli attori coinvolti (settore pubblico, settore privato e comunità finanziaria). Le Smart City del futuro, per esempio, saranno composte di sistemi di infrastrutture integrate, e potranno essere effettivamente realizzate soltanto attraverso delle strutture finanziarie innovative ad hoc.

Ma chi sono i potenziali finanziatori delle opere in PPP? E quali i prodotti finanziari più adatti?

Nel finanziamento di progetti Greenfield di media e grande dimensione, gli strumenti utilizzabili da fondi istituzionali di lungo periodo (fondi pensione, assicurazioni, ecc.) sono limitati, al momento, ai seguenti: (i) quote di capitale di rischio nei singoli progetti (*unlisted equity*), possibilmente a fianco di fondi di *private equity* di grande reputazione, che giocano un ruolo di *anchor investor*; (ii) *project bond* garantiti dalla BEI (in questo caso la garanzia ed il premio di illiquidità giustificano un rendimento più alto); e (iii) attraverso la partecipazione diretta al debito dell'opera, da soli (*shadow banking*) o a fianco di altri intermediari. Questo tipo di investimento è limitato ai fondi pensione o alle compagnie assicurative di grandi dimensioni che le uniche in grado di creare internamente o di acquisire dal mercato "capacità di valutazione indipendente" di questi strumenti. I numerosi fondi pensione e assicurazione di minore dimensione, hanno grandi difficoltà ad investire singolarmente in questo tipo di attività. Vi è tuttavia la possibilità di allearsi tra di loro condividendo l'acquisto di capacità di analisi esterne. In generale, il sistema di finanziamento non bancario delle infrastrutture potrebbe che sta emergendo a livello globale potrebbe vedere la nascita di una *nuova categoria di intermediari*, in grado di fare da ponte tra gli investitori e gli investimenti.

Lo stesso tipo di schema vale per le opere medie e grandi nel Brownfield. Le competenze richieste in quest'ambito sono, tuttavia, diverse ed i rendimenti mediamente inferiori in quanto tendenzialmente minori dovrebbero essere i rischi. Attualmente, la domanda di opere Brownfield da parte degli investitori è di gran lunga superiore a quello di opere Greenfield. Tuttavia, in generale, nei prossimi decenni, soprattutto nelle economie emergenti, ma non solo, la necessità di costruire opere nuove sarà superiore al fabbisogno richiesto per gestire ed ammodernare le opere esistenti.

Infine, non si chiede, ai fondi pensione e ad altri *long term institutional investor* di diventare i principali finanziatori delle infrastrutture. Si tratta di favorire lo sviluppo di un sistema in cui questo tipo di investitori sia messo nelle condizioni di aumentare di almeno due o tre volte la propria capacità di investimento nella *asset class* infrastrutturale. Incentivando una maggiore allocazione da parte degli investitori istituzionali in investimenti in infrastrutture,

passando per esempio dall'attuale 3% anche solo al 5% del totale delle attività gestite, si potrebbero reperire ulteriori risorse per circa 2.200 mila miliardi di dollari a livello globale (B20, 2015). I fondi canadesi ed australiani investono già attualmente circa il 15% in infrastrutture. Non credo sia possibile arrivare a tanto in altri paesi in tempi brevi, ma avvicinarsi a quella soglia potrebbe essere auspicabile.

### 3. Le infrastrutture di piccola e media dimensione

Diverso – ma non di minore importanza – è il caso di opere in PPP di minore dimensione, come ad esempio, le infrastrutture sociali (ospedali, scuole, asili nido, edilizia sociale) o come le infrastrutture energetiche o di altra natura, ma sempre di dimensione media e piccola. Se vogliamo che anche questo tipo di opere possano essere finanziate, almeno parzialmente, dagli investitori istituzionali di lungo periodo, è necessario che siano standardizzate e raccolte in portafogli dedicati<sup>6</sup>. Questo pone alcune sfide che dovrebbero essere al centro delle azioni di policy della UE nella prossima legislatura. Malgrado il PPP sia fortemente raccomandato dalla UE esso (a parte nei trasporti e nell'energia) non è mai veramente decollato, fatta eccezione per alcuni paesi come il Regno Unito, l'Olanda ed il Belgio. Nel Regno Unito, ad esempio, infrastrutture sociali costruite in PPP sono state nel periodo 1990-2012 (in base al volume – dato EPEC-BEI 2013) sono state pari al 35% del totale del PPP nell'istruzione e al 34% nella sanità. Nel resto d'Europa pari all'11% rispettivamente nell'istruzione e nella sanità. Più in generale, malgrado si assista ad una crescita del PPP rispetto ai finanziamenti diretti pubblici, la sua quota rimane comunque ancora piuttosto minoritaria. Nell'istruzione è pari al 20% nel Regno Unito a meno dell'1% nel resto d'Europa; nella sanità è pari al 40% nel Regno Unito e a poco più dell'1% nel resto d'Europa. Cosa dire delle prospettive del PPP e del PFI nella costruzione di infrastrutture sociali in Italia (ed in Europa) nei prossimi anni?

---

<sup>6</sup> Può forse essere utile un accenno alla nuova struttura di costruzione dell'edilizia scolastica nel Regno Unito che utilizza gli schemi di nuova generazione in un paese dove il PPP è nato e si è sviluppato con un certo successo. In breve, lo schema è il seguente. Il processo è centralizzato e gestito per il settore pubblico direttamente dal Governo. Viene affidata a ciascuna SPV la realizzazione un gruppo di circa 9 scuole, che vengono chiamati batches. Il Governo paga un canone di disponibilità per trent'anni a ciascuna SPV (una sorta di leasing finanziario). I batches vengono poi raccolti (bundled) in portafogli che emettono titoli più grandi del valore di 2-3 miliardi ciascuno, che a quel punto vengono acquisiti dal mercato dei capitali, entrando nei portafogli degli investitori istituzionali. L'Unione europea spinge anche gli altri Stati membri a finanziare gli investimenti con questo tipo di strutture. Ma il processo stenta a decollare. Perché in molti paesi dell'Unione si fanno ancora così poche operazioni di PPP standardizzate e raccolte in singoli portafogli? Le ragioni sono molte e alcune di esse differiscono da paese a paese. Un problema abbastanza comune è la mancanza di capacità tecniche delle amministrazioni pubbliche rispetto a schemi di contratti di grande complessità. Sono state generalmente poco efficaci le agenzie ad hoc che molti governi hanno costituito per dare assistenza tecnica alle amministrazioni pubbliche. Nell'agenda europea di politica degli investimenti il PPP, va ripensato e rilanciato con azioni di policy più coraggiose. Il Piano Juncker sembra volersi muovere in questa direzione.

Se i progetti sono ben studiati, se il rischio regolamentare è contenuto o addirittura protetto da una garanzia pubblica e/o da speciali incentivi fiscali, la finanza di progetto con la partecipazione, a fianco degli operatori privati, di investitori “pazienti” e di lungo periodo può funzionare, in parte compensando i tagli di fondi pubblici dovuti alla crisi fiscale che stiamo attraversando. Se vogliamo che anche questo tipo di opere possano essere finanziate, almeno parzialmente, dagli investitori istituzionali di lungo periodo, è necessario, inoltre, che siano standardizzate e raccolte in portafogli dedicati. Questo pone alcune sfide che, come già osservato, dovrebbero essere al centro delle azioni di policy della UE nella prossima legislatura. Perché in molti paesi dell’Unione si fanno ancora così poche operazioni di PPP standardizzate e raccolte in singoli portafogli? Le ragioni sono molte e alcune di esse differiscono da paese a paese. Un problema abbastanza comune è la mancanza di capacità tecniche delle amministrazioni pubbliche rispetto a schemi di contratti di grande complessità. Sono state generalmente poco efficaci le agenzie ad hoc che molti governi hanno costituito per dare assistenza tecnica alle amministrazioni pubbliche. Il Piano Juncker con la costituzione di un HUB dedicato per l’assistenza tecnica a livello europeo in collegamento con altri HUB nazionali da rafforzare e/o da creare ex novo potrebbe dare un forte stimolo ad accelerare i tempi su questo cruciale ambito delle politiche europee per gli investimenti in project e in PPP.

Costruire un opera in PPP è efficiente se è vero che rappresenta più *value for money* (proposizione ancora controversa nella letteratura economica), ma lo è soprattutto se si considerano i moltiplicatori economici sul Pil, gli effetti positivi sull’occupazione, sulla coesione sociale ed, in generale, le “esternalità positive” che producono. Con debiti pubblici così alti, che rimarranno alti probabilmente ancora per molti anni, il futuro del finanziamento delle infrastrutture in Europa dovrà necessariamente cambiare. In sintesi, il nuovo modello potrebbe essere una sorta di “capitalismo istituzionale o degli investitori istituzionali”, tecnicamente molto esperto, capace di guadagnare in efficienza attraverso le economie di scala della standardizzazione, attraverso la creazione di Piattaforme nazionali, regionali e/o settoriali dedicate. Vi sono, inoltre, risorse comunitarie da sfruttare, sistemi di garanzia, anche di nuova generazione (Piano Juncker), nuovi strumenti finanziari innovativi, da orientare ed utilizzare per favorire l’investimento in questi settori. Il tema è interessante e degno di attenzione, anche in considerazione del lancio del Piano Juncker: il welfare visto come motore di sviluppo, con tutto quello che ne consegue in termini di strumenti finanziari per raccogliere investimenti da destinare alla crescita. È necessario affiancare all’Unione monetaria europea un Unione sociale europea passando anche attraverso una maggiore attenzione al finanziamento delle infrastrutture sociali.

## 4. Conclusioni

Se consideriamo gli investimenti pubblici in Italia la riduzione nel periodo 2008-2013, è stata pari a circa 7 miliardi di euro, passando da 37 miliardi nel 2008 a 32 miliardi nel 2013, valutati a prezzi correnti (Reviglio, 2014). Nel periodo in questione la diminuzione degli investimenti pubblici è stata quasi unicamente imputabile alla riduzione degli investimenti delle Amministrazioni territoriali, passati da 28 a 23 miliardi (- 22%), Gran parte della riduzione ha riguardato quindi la spesa degli Enti territoriali che, nel 2014, *ha rappresentato il circa il 72% della spesa pubblica totale per investimenti.*

È difficile che la situazione descritta possa cambiare radicalmente nei prossimi anni, se non decenni, a meno di non tornare a crescere a ritmi sostenuti e/o che non si prendano iniziative straordinarie sul fronte del debito pubblico.

Cosa fare dunque? In questo contributo indicherò tre possibili strade.

La prima, come abbiamo cercato di presentare in questa breve nota, riguarda il finanziamento attraverso il PPP e l'utilizzo di capitali e risparmio privato di lungo periodo come i fondi pensioni e le assicurazioni vita.

La seconda, riguarda la razionalizzazione, rafforzamento, ma soprattutto consolidamento del sistema delle società di pubblica utilità, che realizzano una grande parte delle infrastrutture del Paese.

La terza, l'utilizzo dei fondi provenienti dalla vendita dei beni del patrimonio pubblico non necessari, per finanziare beni (infrastrutture) necessari, da soli, o in combinazione con le iniziative in PPP (ASTRID, 2013).

In un periodo in cui la finanza pubblica è una risorsa estremamente scarsa, il gap infrastrutturale – quantitativo e tecnologico – può essere colmato con il moderno modello di finanza istituzionale: utilizzare le risorse derivanti da una gestione efficiente delle infrastrutture esistenti per finanziare lo sviluppo di nuove opere, ma anche dalla privatizzazione di altri asset del patrimonio pubblico come immobili e terreni, attraverso un modello nuovo di PPP, tutto italiano.

## Bibliografia

ASTRID (2013), Valorizzazione e privatizzazione del patrimonio pubblico. Per una crescita sostenibile di lungo periodo: meno debito e più Pil. ASTRID Rassegna, Roma 12 settembre 2013.

B20 (2015), Infrastructure and Investment Task Force, Context on infrastructure sector globally March 2015. [www.b20australia.info](http://www.b20australia.info).

- Balassone F., Casadio P. (2011), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*. Roma: Banca d'Italia, Collana Atti Seminari e Convegni n. 7.
- Bassanini F. (2015), *The Juncker Plan*. Keynote Speech di Franco Bassanini – Brussels, 13 aprile 2015. ASTRID Rassegna,
- Bassanini F., Reviglio E. (2015), *Evitare il fallimento del Piano Juncker*. Il Sole 24 Ore, 12 aprile.
- Bassanini F., Reviglio E. (2014), Gli investimenti di lungo periodo in Europa. La nascita del tema e le prospettive future. Relazione al Seminario italo-francese *The challenge of long term investment for Europe: a French-Italian view*, organizzato dal Cercle des Economistes e dall'Ambasciata d'Italia a Parigi, 16 maggio 2014, in ASTRID Rassegna n. 10/2014. Versione inglese, Long-term investment in Europe The origin of the subject and future prospects.
- Bassanini F., Reviglio E. (2011), Financial stability fiscal consolidation and long-term investment after the crisis. *Oecd Journal of Financial Trends*, 1: 23-63. Doi : 10.1787/fmt-v2011-1-en.
- Bassanini F., Reviglio E. (2013), Le istituzioni europee alla prova della crisi: investire per crescere e per competere. In: Amato G., Gualtieri R. (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*. Firenze: Passigli Editore.
- Imperatori G., Reviglio E. (2011), *La finanza locale nel mercato globale. Lo sviluppo del territorio in tempi di crisi: una sfida per l'Italia*. Prefazione di Carlo Azeglio Ciampi. Roma: Gianfranco Imperatori Onlus.
- Inderst G. (2013), Private Infrastructure Finance and Investment in Europe. Luxembourg: European Investment Bank, EIB Working Paper n. 2.
- Reviglio E. (2013), *Finanziamento delle infrastrutture*. In: Zanardi A. (a cura di), *Rapporto di finanza pubblica 2012*. Bologna: il Mulino.
- Reviglio E. (2014), *Come finanziare le infrastrutture con risorse pubbliche scarse*. *Economia Italia*, 2, 2014.





# **V – PROGETTI TERRITORIALI**



# Le politiche e i progetti urbani nel quadro della nuova normativa nazionale ed europea

Enrico Ciciotti<sup>1</sup>

## 1. Premessa

Nel documento “La ripresa economica e la politica industriale e regionale” (Baravelli et al., 2015) vengono dati alcuni suggerimenti sulle possibili azioni per il rilancio dell’economia che, in estrema sintesi, possono essere riassunti nel modo seguente:

- puntare sugli investimenti e in particolare sugli investimenti innovativi (e non solo sui consumi);
- orientare tali investimenti soprattutto ai nuovi bisogni per nuove filiere, (non solo sul *made in Italy* tipico) per una politica di rinascita industriale;
- concentrare gli investimenti nelle aree urbane per la loro densità di espressione dei nuovi bisogni, ma anche come nodi di infrastrutture territoriali;
- definire una strategia nazionale multi-territoriale di governance di progetti integrati di investimento, utilizzando a scala locale la Pianificazione strategica urbana e territoriale, e individuando piattaforme di innovazione e internazionalizzazione.
- definire nuove modalità di intervento delle istituzioni finanziarie per il sostegno a investimenti innovativi integrati: partnership pubblico privato e project financing, utilizzando anche i fondi resi disponibili dalla nuova programmazione 2014-2020 (agenda urbana, *smart cities* e *smart specialization*, ecc.).

---

<sup>1</sup> Università Cattolica del Sacro Cuore, Facoltà di Economia e Giurisprudenza, Piacenza, e-mail: enrico.ciciotti@unicatt.it.

Scopo di questa nota è verificare in che misura il nuovo ciclo della Politica di Coesione della UE 2014-2020 tenga conto di quanto detto in precedenza e possa permettere di realizzare tali obiettivi. In particolare si sono prese in considerazione in modo esplicito le politiche urbane (la così detta Agenda Urbana) in quanto si ritiene che la concentrazione degli investimenti (innovativi e orientati ai nuovi bisogni) nelle aree urbane costituisca il “focus” principale della nuova politica regionale e industriale. A fine sono stati analizzati i principali strumenti della programmazione: Accordo di Partenariato, Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane, Programmi Operativi Regionali, tenendo anche conto delle riforme istituzionali degli enti locali introdotte dalla legge 56/2014.

## 2. Il modello proposto

Lo schema a blocchi di seguito riportato mette al centro dell'ipotesi di sviluppo urbano due fattori: da un lato i nuovi bisogni dei cittadini-consumatori e dall'altro i nuovi settori in grado di rispondere a questa domanda. L'innovazione costituisce il punto di collegamento tra questi due elementi grazie all'azione contemporanea della domanda (*demand-pull*) e dell'offerta (*technology-push*) mentre il meccanismo in grado di facilitare questo incontro è rappresentato dalla progettazione integrata. Lo sviluppo di questi nuovi settori ha un beneficio diretto sull'economia urbana attraverso un effetto di reddito (sia immediato sia attraverso il moltiplicatore) che si traduce in nuovi bisogni. Inoltre i nuovi settori determinano una nuova soglia urbana (non necessariamente quantitativa, ma sicuramente qualitativa) in grado di attrarre investimenti e popolazione ( con effetti positivi sia sulla domanda di nuovi consumi, sia sull'innovazione). Un effetto indiretto sull'economia urbana deriva inoltre dal possibile sviluppo di una nuova base economica, in grado di ampliare le esportazioni della città di nuovi beni e servizi. Va infine osservato come la domanda dei nuovi beni e servizi non debba essere necessariamente soddisfatta solamente da imprese localizzate nelle aree urbane, ma possa generare effetti positivi per l'economia regionale e nazionale attraverso l'integrazione di filiera e opportune politiche industriali.



In particolare, per quello che riguarda *i settori*, le attività innovative e i progetti integrati di sviluppo si tratta di:

- Settori emergenti e innovativi per dare una risposta ai nuovi bisogni del cittadino-consumatore, migliorare la qualità della vita, le economie esterne e la competitività delle aree urbane, produrre una nuova base economica urbana (v. anche Agenda Urbana).
- Settori a forte domanda interna, ma nei quali è anche possibile acquisire vantaggi competitivi a scala internazionale, in quanto esiste sicuramente un mercato rilevante almeno a livello UE (es. valorizzazione centri storici, messa in sicurezza dei relativi edifici, industrie culturali e creative, turismo, riqualificazione urbana)
- Settori per i quali è richiesta una progettazione integrata, dando la giusta enfasi nella valutazione dei progetti di politiche urbane agli elementi immateriali, quali il marketing territoriale, la promozione, la comunicazione e gli aspetti gestionali delle iniziative.

*L'integrazione domanda-offerta* viene realizzata attraverso un circolo virtuoso che partendo dalla domanda-offerta delle innovazioni necessarie ai nuovi bisogni dei cittadini si evolve lungo il sentiero: miglioramento della qualità della vita- maggiori economie esterne- maggiore competitività urbana- innovazione e attrazione di investimenti- sviluppo di nuovi settori a scala locale-nazionale (nuova economia industriale).

Per quanto riguarda infine *l'integrazione di filiera* da perseguire anche attraverso una nuova politica industriale essa dovrebbe:

- sfruttare il naturale processo di diffusione delle innovazioni attraverso l'armatura urbana;
- sfruttare le possibili economie di scala nella produzione e nell'utilizzo dei nuovi prodotti e servizi messi a punto per i singoli sistemi urbani;
- mettere in atto strategie e azioni specifiche volte, ad esempio, alla nascita o al consolidamento di opportuni cluster: settori ove la domanda da parte delle città si mostra di peso maggiore in termini quantitativi, di innovazione tecnologica e di export potenziale.

In generale si può immaginare la nascita di una nuova economia industriale incentrata su "idee motrici/mercati guida" che raggruppano più filiere.

La messa in pratica di un simile modello richiede una strumentazione adeguata declinata sia a scala locale sia regionale e nazionale.

A *scala locale* si è già citata la necessità di una progettazione integrata che utilizzi sul piano finanziario il PPP e il PF. Più in generale lo strumento più idoneo per coordinare i singoli progetti in base ad una visione complessiva appare senza dubbio il Piano Strategico Territoriale che ogni città dovrebbe redigere. Le caratteristiche del piano strategico, infatti, (multilivello, multisettoriale, territoriale e integrato) lo rendono lo strumento fondamentale per l'attuazione di una politica urbana come quella ipotizzata in precedenza, oltre ad essere perfettamente in linea con quanto richiesto dall'Europa.

A *scala regionale e nazionale* si tratta di perseguire lo sviluppo urbano sostenibile dal punto di vista economico sociale e ambientale, centrato su un modello di *governance bottom-up*, corretto e inquadrato in uno schema strategico regionale/nazionale, non solo per l'indicazione delle aree/settori di intervento, ma anche per fornire assistenza nella fase di progettazione e finanziamento e per l'integrazione delle singole progettualità secondo la logica delle reti di cooperazione e di sinergia e, quindi, per ottenere le economie di scala sia sul lato della domanda sia dell'offerta.

### 3. Le politiche attuali

Come si è detto è opportuno verificare in che misura le politiche attuali, nazionali ed europee possano essere utilizzate per perseguire il modello di intervento proposto e perseguire gli obiettivi generali indicati nella premessa. Ci riferiamo alla legge 56/2014, all'Accordo di Partenariato, al PON Metro e in generale alla nuova Programmazione 2014-2020. In particolare ci siamo soffermati sui soggetti delle politiche urbane, sugli obiettivi e i relativi contenuti, sulla loro attuazione e relativa governance.

### 3.1. I soggetti

Secondo l'Accordo di Partenariato (AdP)<sup>2</sup> le città sono state individuate come ambiti di applicazione preferenziale per un approccio integrato alla programmazione in cui gli aspetti spaziali, settoriali e temporali dell'azione progettuale siano fortemente coordinati anche attraverso il coinvolgimento degli *stakeholders* locali. Su questa base sono state selezionate due tipologie di territori:

- le 10 città metropolitane individuate con legge nazionale (Bari, Bologna, Genova, Firenze, Milano, Napoli, Roma, Torino e Venezia; Reggio Calabria) e le 4 città metropolitane individuate dalle Regioni a statuto speciale (Cagliari; Catania, Messina, Palermo). Su queste città si concentrerà l'intervento del Programma Operativo Nazionale (PON) "Città metropolitane";<sup>3</sup>
- le città medie e i poli urbani regionali, ovvero le aree urbane densamente popolate che costituiscono i poli di erogazione di servizi – essenziali e di rango elevato – per aree vaste significative (in primo luogo i Comuni capoluogo di Regione e Provincia). In questi territori interverranno i Programmi Operativi Regionali che assumeranno come interlocutori privilegiati i Sindaci dei Comuni individuati come città medie e poli urbani regionali, ai fini dell'identificazione degli uffici responsabili del ruolo di Autorità urbana. (v. oltre)

Allo stato attuale una prima identificazione delle città medie è quella riportata nella tabella alla pagina seguente (fonte IFEL).

### 3.2 Obiettivi e i relativi contenuti

L'AdP individua tre driver di sviluppo che sono rilevanti anche per le funzioni assicurate dalle città al territorio più vasto che gravita su di esse. Essi sono:

- Ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città.
- Pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati.
- Rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali.

---

<sup>2</sup> Come è noto l'AdP è il documento predisposto da uno Stato membro in collaborazione con le istituzioni di livello centrale e locale e i partner economici e sociali, che definisce strategie, metodi e priorità di spesa è approvato dalla Commissione Europea in seguito del negoziato con lo Stato membro (quello attuale è stato approvato il 29/10/2014).

<sup>3</sup> Si tratta delle stesse città previste dalla legge 56/2014.



Regione	N. città	Denominazione delle 105 città medie
Piemonte	6	Alessandria, Asti, Cuneo, Moncalieri, Novara, Vercelli
Valle d'Aosta	1	Aosta
Lombardia	15	Bergamo, Brescia, Busto Arsizio, Como, Cremona, Gallarate, Lecco, Legnano, Mantova, Monza, Pavia, Rho, Sesto San Giovanni, Varese, Vigevano
Trentino-Alto Adige	2	Bolzano, Trento
Veneto	5	Padova, Rovigo, Treviso, Verona, Vicenza
Friuli-Venezia Giulia	3	Pordenone, Trieste, Udine
Liguria	3	La Spezia, Sanremo, Savona
Emilia-Romagna	9	Carpi, Ferrara, Forlì, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini
Toscana	11	Arezzo, Carrara, Empoli, Grosseto, Livorno, Lucca, Massa, Pisa, Pistoia, Prato, Siena
Umbria	3	Foligno, Perugia, Terni
Marche	5	Ancona, Ascoli Piceno, Fano, Pesaro, San Benedetto del Tronto
Lazio	7	Anzio, Civitavecchia, Frosinone, Latina, Rieti, Tivoli, Viterbo
Abruzzo	4	Chieti, L'Aquila, Pescara, Teramo
Molise	1	Campobasso
Campania	9	Avellino, Benevento, Caserta, Cava de' Tirreni, Nocera Inferiore, Pozzuoli, Salerno, Scafati, Torre del Greco
Puglia	7	Andria, Barletta, Brindisi, Foggia, Lecce, Taranto, Trani
Basilicata	2	Matera, Potenza
Calabria	4	Catanzaro, Cosenza, Crotona, Lamezia Terme
Sicilia	6	Agrigento, Caltanissetta, Gela, Ragusa, Siracusa, Trapani
Sardegna	2	Olbia, Sassari

Le priorità dell'Agenda urbana sono dunque riconducibili ad un sottoinsieme degli Obiettivi Tematici (OT) della programmazione 2014-2020 e contribuiscono direttamente al raggiungimento dei risultati attesi più generali definiti nel confronto partenariale.

Dal canto suo il Programma Operativo Nazionale Plurifondo Città Metropolitane (PON METRO) interviene (in modo complementare ai Programmi Operativi Regionali) per sostenere specifiche e determinate azioni prioritarie che compongono una strategia nazionale unificante per i Comuni capoluogo delle 14 Città metropolitane. Gli assi prioritari di intervento risultano:

- agenda digitale metropolitana: attraverso infrastrutture adeguate
- sostenibilità dei servizi e mobilità urbana
- servizi e infrastrutture per l'inclusione sociale.

### *3.3 Attuazione e governance*

L'AdP prevede che per l'attuazione delle politiche siano individuate Autorità urbane (AU) che saranno titolari di progetti dell'Agenda urbana. L'Autorità urbana svolgerà i compiti concernenti la selezione delle operazioni. Analoga disposizione è prevista dal PON METRO.

Inoltre, lo strumento attuativo è costituito dalle azioni integrate secondo i principi di programmazione orientata al risultato. L'azione del PON "Città metropolitane" non sarà meccanicamente intesa come sostitutiva o alternativa all'azione regionale anche nelle città metropolitane. Gli interlocutori di tale programma saranno i Sindaci dei Comuni capoluogo e gli uffici da questi individuati che assumeranno pertanto il ruolo di Autorità urbana con funzioni di Organismo intermedio. Nelle città medie interverranno i Programmi Operativi Regionali (POR)<sup>4</sup> che assumeranno come interlocutori privilegiati i Sindaci ai fini dell'identificazione degli uffici responsabili del ruolo di Autorità urbana. Va infine considerato che la riforma amministrativa introdotta dalla legge 56/2014 prevede per le città metropolitane tra le finalità generali, la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano e tra le funzioni, la redazione di un Piano Strategico triennale; mentre rientrano tra le funzioni delle province non metropolitane, la pianificazione territoriale di coordinamento e la cura dello sviluppo strategico del territorio.

---

<sup>4</sup> Si noti che i comuni con meno di 5.000 abitanti sono i principali destinatari (84%) della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI)

## 4. Conclusioni

Dall'analisi precedente oltre alle ovvie opportunità offerte dalle risorse finanziarie messe a disposizione dalla programmazione comunitaria 2014-2020, emergono alcune criticità che vale la pena di sottolineare.

Il primo problema riguarda la definizione delle strategie. È indubbio, infatti, che esista una strategia della programmazione europea che, infatti, parla di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva come obiettivo della politica di coesione e in base alla *vision* di Europa 2020. Come si è detto poi questa strategia generale è declinata attraverso 11 OT (obiettivi Tematici) e, per quanto riguarda l'Agenda Urbana, in 3 driver (AdP), e in tre prioritari (PON METRO) e diverse azioni strategiche nei POR. Manca però una strategia specifica che identifichi la *vision* per ogni città (sia essa città metropolitana o città media). L'indicazione dello sviluppo urbano sostenibile dell'Agenda Urbana è troppo generale e, nello stesso tempo, i driver, gli assi prioritari e le relative azioni sono solo alcuni dei campi sui quali le città possono orientare il proprio sviluppo sostenibile (a prescindere dal fatto di ottenere o no i finanziamenti europei). Ciascuna città dovrebbe prima identificare una propria visione del suo futuro, declinarla in assi e azioni attraverso un proprio Piano Strategico, e poi verificare se rientrano in quelle finanziabili con i fondi strutturali di investimento europei (indipendentemente dal fatto che essi rientrino in quelli specifici dell'Agenda Urbana o in altri obiettivi tematici). Al limite, potrebbero esserci obiettivi non previsti dalle politiche europee che comunque le città potrebbero perseguire attraverso le proprie politiche ordinarie e/con finanziamenti privati. Il richiamo alla Pianificazione strategica per le città metropolitane, fatto dalla legge 56 /2014, va nella giusta direzione, salvo poi fare confusione anche terminologica e concettuale: il concetto di "sviluppo strategico" non ha fondamenti teorici, esiste uno sviluppo economico, sociale e ambientale territorialmente equilibrato che può essere perseguito attraverso un piano strategico, il cui contenuto riguarderà tra l'altro i servizi, le reti, le infrastrutture, ecc., favorendo l'integrazione tra sviluppo economico e pianificazione territoriale.

Questa visione e le relative strategie, assi e azioni, inoltre andrebbero definite non solo dai soggetti istituzionali (UE, Stato, Comuni) e dalle loro emanazioni (Autorità di Gestione, Autorità Urbana) ma anche attraverso la partecipazione degli *stakeholder* locali (cosa peraltro riconosciuta dall'AdP). Questo ci porta al tema degli attori delle politiche urbane non tanto in sede di attuazione, quanto in sede di processo di formazione del consenso e quindi di aumento delle probabilità che l'attività di programmazione abbia successo. La costruzione del consenso deve avvenire per ciascun piano strategico urbano, non è sufficiente quella realizzata a scala più generale, ad esempio nella defini-

zione dell'AdP. La *governance* territoriale è uno degli strumenti più importanti nel determinare la competitività urbana.

Per quanto riguarda i settori, le parole chiave che si ricavano dagli Obiettivi Tematici, driver, assi prioritari e così via, vanno nella direzione dei nuovi bisogni citati nel modello di sviluppo urbano C'è però poco riferimento alle potenzialità collegate alla nascita di nuovi settori per soddisfare i nuovi bisogni dei cittadini-consumatori e alla nuova economia industriale ( e relative politiche ) che da essi potrebbe nascere. Benché, infatti, uno dei driver dell'AdP, come si è detto, cita apertamente lo stretto raccordo con le *smart specialization* per favorire filiere produttive anche esterne per localizzazione immediata ai confini urbani il tema non viene ulteriormente precisato. Al contrario, a nostro avviso si tratta di uno degli aspetti più rilevanti di una politica di sviluppo sostenibile incentrato sulle città proprio per il collegamento con le politiche industriali e regionali e nazionali, anche a prescindere dalle *smart specialization* e dalla programmazione europea attuale.

In generale la complessità della programmazione, per quanto riguarda: soggetti coinvolti, procedure, e adempimenti formali, rischia di assorbire tutte le energie dei soggetti pubblici e privati secondo un modello di sviluppo “burocratico”, orientato più a soddisfare i requisiti per ottenere i fondi (cioè orientato alle risorse finanziarie), che orientato all'individuazione dei nuovi bisogni e dei progetti per soddisfarli ( e poi dei fondi necessari).

## **Bibliografia**

Baravelli M., Bellandi M., Cappellin R., Ciciotti E., Marelli E. (2015), La ripresa economica e la politica industriale e regionale, *Eyesreg, Giornale di Scienze Regionali*, 1, 5: Gennaio.



# Scala, efficienza, equità: le condizioni per un nuovo ciclo di investimenti sul territorio

*Giancarlo Corò*<sup>1</sup>

## 1. La caduta degli investimenti e la difficile risalita

Il dato più preoccupante della lunga recessione che ha colpito l'Italia è stato il crollo degli investimenti. A fine 2014 la spesa per investimenti nel nostro Paese era infatti scesa a 230 miliardi, un quarto in meno rispetto ai livelli pre-crisi. Considerato che dagli investimenti dipende la capacità di espansione e rinnovamento tecnologico della base produttiva, nonché gli interventi per accrescere qualità ed efficienza delle infrastrutture, la contrazione di questa componente della domanda interna non ha avuto solamente effetti congiunturali, ma si rifletterà negativamente sui livelli futuri di produttività e, di conseguenza, sul tasso potenziale di crescita. Certo, gli investimenti rappresentano la componente più sensibile ai mutamenti del ciclo economico. Tuttavia, una caduta così pesante, prolungata e generale – che ha riguardato le costruzioni come i macchinari, i mezzi di trasporto come le tecnologie informatiche e di telecomunicazione – non si era mai manifestata nella storia economica recente dell'Italia.

Non si può dunque che concordare con la proposta del gruppo di economisti coordinati da Riccardo Cappellin di individuare nel rilancio degli investimenti la condizione fondamentale per riprendere un cammino di crescita sostenibile. Ed è particolarmente convincente l'idea di ancorare il nuovo ciclo di investimenti a politiche territoriali, con il duplice obiettivo di sostenere subito la domanda e creare, nel medio lungo termine, condizioni di competitività in grado di generare e attrarre risorse per lo sviluppo futuro.

---

<sup>1</sup> Università Ca' Foscari Venezia, Dipartimento di Economia, Venezia, e-mail: giancarlo.coro1@gmail.com.

Proprio per questo bisogna però essere chiari su un punto. Un nuovo ciclo di investimenti non potrà essere attivato pensando alle tradizionali politiche keynesiane di deficit *spending*. Non solo perché, dato l'elevato debito pubblico dell'Italia, i vincoli di bilancio sono difficilmente negoziabili. Ma anche perché proprio l'esperienza italiana è lì a dimostrare che non è liberando la capacità di spesa delle pubbliche amministrazioni che l'economia può rafforzarsi. D'altro canto, senza una nuova politica fiscale non è pensabile che la timida ripresa in corso possa consolidarsi. Dopo sette anni di crisi, la spinta degli investimenti privati è ancora debole, complice anche un sistema finanziario inefficiente, ancora troppo basato sul capitale di debito e, di conseguenza, poco propenso a sostenere progetti innovativi. Sappiamo inoltre che una nuova stagione di sviluppo non si aprirà con un semplice ritorno al precedente ciclo economico, bensì con un salto di capacità competitiva del sistema produttivo, che richiede anche una nuova e più avanzata dotazione di beni pubblici: capitale umano, ricerca, connettività, sicurezza, sostenibilità ambientale. Ecco allora che il rilancio degli investimenti pubblici sul territorio può diventare una strategia credibile e coerente di crescita solo se ancorata ad alcune precise condizioni, in particolare un convinto rinnovamento delle istituzioni locali, precisi criteri di selezione della spesa e una distribuzione più equa del "capitale spaziale", cioè di quell'insieme di risorse presenti sul territorio che favoriscono l'inserimento nella vita sociale, culturale, professionale e politica di ogni cittadino. Queste condizioni rinviano a questioni di politica economica regionale da troppo tempo disattese in Italia e che in buona parte possiamo riassumere nella "questione metropolitana", ovvero nel salto di scala istituzionale necessario ad assicurare una gestione più efficiente delle risorse territoriali.

## 2. Il valore dello spazio metropolitano

La questione metropolitana non è certo nuova in Italia. È almeno dagli anni '60 che su tale questione si esercitano diverse categorie di studiosi e che il sistema politico propone leggi e normative puntualmente disattese. Non si tratta di un problema da poco. Perché la questione metropolitana non è solo un problema amministrativo, ma innanzitutto un'esperienza vissuta in prima persona da lavoratori, imprenditori, studenti e consumatori che si muovono quotidianamente all'interno di uno spazio di relazioni che eccede i confini amministrativi del comune e della provincia in cui si risiede.

L'esigenza di un *governo metropolitano* nasce proprio dalla consapevolezza che il disallineamento fra l'estensione delle strutture fisiche e socio-economiche da un lato, e di quelle politiche e istituzionali dall'altro, crea sempre più inefficienze e diseconomie, le quali rendono più costosa la vita ai citta-

dini e alle imprese, assorbendo così risorse preziose che vengono sottratte a consumi e investimenti.

Affrontare la questione metropolitana significa, perciò, organizzare un nuovo modello di governo del territorio che renda possibile ampliare lo spazio di opportunità a disposizione di cittadini, lavoratori, imprese. Significa creare condizioni di efficienza, qualità e attrattività dell'ambiente in cui viviamo. Significa poter competere in un mondo sempre più aperto e interdipendente, all'interno del quale aumenta la libertà di scegliere dove insediarsi, ma anche la necessità di accedere a un insieme di risorse comuni (bacini di professionalità e competenze distintive), di relazioni generative (scambi informativi, servizi innovativi, culture tecniche) e di istituzioni (educative, di ricerca, amministrative) che rimangono ben radicate in contesti specifici.

Paradossalmente, fenomeni che ritenevamo stessero riducendo, se non annullando, il ruolo della distanza geografica – come lo sviluppo delle tecnologie di comunicazione, la crescita del contenuto di innovazione nella produzione di beni e servizi, la partecipazione a catene globali del valore – stanno in realtà rafforzando l'esigenza di scambi diretti e ripetuti a scala metropolitana, poiché è all'interno di tale spazio di relazioni che si possono meglio condividere le conoscenze necessarie a governare la crescente complessità dell'economia globale.

Il significato di un governo metropolitano dovrebbe perciò essere quello di favorire le condizioni per un rilancio dello sviluppo e per creare nuove occasioni di lavoro. Affrontare i temi del governo metropolitano significa, in altri termini, guardare alla *qualità della crescita*, nella consapevolezza che in Italia il vecchio ciclo dello sviluppo si è oramai chiuso, e che un nuovo ciclo potrà ripartire e diventare sostenibile solo costruendo condizioni di maggiore efficienza, innovazione e attrattività del territorio.

### 3. Territorio, produttività, istituzioni

Un aspetto spesso sottovalutato è che proprio l'inadeguata organizzazione del territorio costituisce una causa non secondaria della bassa produttività dell'economia italiana. La bassa produttività è collegata sia ai maggiori costi relativi che cittadini e imprese devono sopportare nell'abitare, muoversi, lavorare in territori congestionati e di scarsa qualità, sia alla limitata spinta all'innovazione che solo ambienti metropolitani vibranti, ben organizzati e attrattivi riescono a fornire. Combinando i dati Oecd ed Eurostat<sup>2</sup>, possiamo osservare che nelle regioni europee dove è cresciuta una grande area metropoli-

---

<sup>2</sup> Per un'analisi dei dati e della letteratura sull'economia delle aree metropolitane sia concesso rinviare Corò e Dalla Torre (2015).



tana il reddito pro-capite è mediamente superiore di un quinto rispetto alle regioni che ne sono prive, mentre la dotazione di capitale umano è maggiore di un terzo. Ma il dato che risalta maggiormente è quello sulla creazione di brevetti, che nelle regioni metropolitane ha un indice doppio rispetto alle altre, che diventa addirittura triplo se consideriamo i brevetti a maggiore contenuto scientifico e tecnologico. L'aspetto da sottolineare è che lo sviluppo di una città metropolitana costituisce un fattore di competitività per tutta la regione, in quanto genera effetti esterni di cui possono beneficiare anche imprese e soggetti collegati a tale città, anche se non operano al loro interno.

In Italia da troppo tempo la politica urbana è assente dall'agenda nazionale, rinunciando così a una formidabile leva per investimenti utili a migliorare la qualità della vita dei cittadini e accrescere l'efficienza e i potenziali di innovazione del sistema nazionale. Nemmeno le Regioni hanno saputo o voluto impostare una politica per le città, fornendo risposte convincenti alla questione metropolitana. Questa sottovalutazione ha diverse cause. Innanzitutto perché all'interno del tradizionale schema distributivo della politica italiana, una crescita del protagonismo delle città avrebbe significato sottrarre visibilità e risorse agli altri livelli di governo, in particolare proprio a quelli – nazionale e regionale – che avrebbero dovuto aiutare dall'alto la formazione di un governo metropolitano. Tuttavia, se in Italia la questione urbana e metropolitana è ancora aperta, una parte non piccola della responsabilità è distribuita nei tanti territori in cui si organizza la vita collettiva, che non hanno voluto e saputo organizzare livelli di governo adeguati alla nuova dimensione dei processi economici e sociali. La frammentazione amministrativa che tutt'ora permane nel nostro Paese e che ha pochi eguali al mondo, è lì a dimostrare che anche dal basso è venuta a mancare la spinta per dare una maggiore razionalità alla risorsa istituzionale sul territorio. Continuano infatti a pesare inerzie e resistenze istituzionali da parte di quei piccoli comuni che non vogliono rinunciare a un micro potere cresciuto grazie all'incapacità di governare l'espansione edilizia dei centri urbani maggiori. Eppure, senza una maggiore razionalità istituzionale sarà impossibile non solo ridurre i *costi* dell'amministrazione pubblica, ma soprattutto generare quei *benefici* in termini di infrastrutture, efficienza e qualità del territorio che costituiscono un insieme di fattori fondamentali per assicurare una crescita sostenibile di lungo periodo.

I limiti qui sopra richiamati hanno comunque trovato un potente alleato in una cultura politica ed economica ancorata a schemi del passato, in particolare all'idea che la questione metropolitana sia, alla fine, un tema minore rispetto alle "vere" politiche per lo sviluppo, che richiedono capacità di manovra a livello macroeconomico e finanziario, insieme a interventi su regole e infrastrutture a scala nazionale. In realtà, come sta mettendo in luce il vivace dibattito che si è aperto negli ultimi anni negli Stati Uniti, porre il tema delle città non significa affatto rifugiarsi in una dimensione marginale della politica

economica, ma esattamente il contrario - si vedano in particolare Katz e Bradley (2013) e lo stimolante libro di Benjamin Barber (2013). Infatti, una volta che a livello nazionale viene definito un quadro di regole e indirizzi generali su welfare, giustizia, difesa, politica estera e stabilità macro-economica – tutte materie che nel caso dell’Italia vedono tra l’altro un ruolo sempre maggiore del livello europeo – è poi nelle città e nei territori dove queste regole vengono concretamente vissute e dove poi si sperimentano le decisioni che interessano maggiormente i cittadini: dalla casa, alle infrastrutture, all’ambiente, dalla salute alle politiche sociali e culturali, dal funzionamento concreto delle Scuole e delle Università, alle politiche per l’occupazione, l’innovazione e lo sviluppo. È inoltre sul territorio che si decide la politica del commercio, che si rapportano banche e imprese, che si scambiano servizi complessi, che imprenditori e sindacati si confrontano su crisi aziendali e investimenti.

Affrontare la questione metropolitana è in questo senso un modo per ripensare forme, livelli e strumenti di governo dello sviluppo. È un laboratorio avanzato dove sperimentare azioni più efficaci per elevare la capacità sociale di competere in un’economia sempre più aperta e basata sull’innovazione.

#### **4. Accessibilità, sostenibilità, inclusione: un’agenda metropolitana**

La credibilità di un’agenda di governo metropolitano dipende dunque dalla capacità di individuare temi rilevanti per lo sviluppo del territorio e per i quali la gestione locale è diventata del tutto inadeguata. Un primo aspetto rilevante per lo sviluppo metropolitano riguarda la modernizzazione del *sistema dei trasporti*. È infatti difficile immaginare l’effettivo dispiegamento delle potenzialità di un spazio metropolitano in assenza di un’offerta di servizi di mobilità collettiva all’altezza delle altre città europee. L’esistenza di moderni servizi di trasporto rappresenta la condizione per accrescere lo spazio di opportunità a disposizione di cittadini, lavoratori e imprese, con conseguenze rilevanti in termini di allocazione delle risorse. Inoltre, un sistema integrato di mobilità aumenta accessibilità e valore dei nodi del trasporto nazionale e internazionale, quali aeroporti e reti dell’alta velocità, accrescendo così l’attrattività del sistema metropolitano.

Un secondo aspetto qualificante riguarda il fronte della *banda larga e della connettività digitale*. Un’area metropolitana che si rispetti è in grado di garantire servizi di connettività di avanguardia a costi contenuti. Il potenziamento della dotazione tecnologica passa anche attraverso l’attrazione di investimenti nazionali ed esteri di imprese che si posizionano sia dal lato della domanda (come utilizzatori professionali della rete), sia da quello dell’offerta (come fornitori di prodotti e servizi digitali).

Fra i temi prioritari per una riorganizzazione del territorio metropolitano in Italia c'è sicuramente quello delle *aree produttive*. Anche negli anni della crisi, infatti, la domanda di spazi per attività produttive, logistiche, terziarie, commerciali è proseguita, ma ha mostrato caratteristiche diverse rispetto al passato. Oggi, la crisi da un lato e le mutate esigenze dei settori e delle aziende dall'altro, stanno contribuendo a liberare degli spazi che, tuttavia, non sempre sono compatibili con le nuove funzioni produttive. Emerge pertanto l'opportunità di attivare processi di recupero, riconversione e valorizzazione dei "vuoti metropolitani" anche attraverso strumenti innovativi di gestione immobiliare.

Tra i servizi che potrebbero beneficiare di un governo metropolitano ci sono anche quelli di *pubblica utilità*, come la gestione dei rifiuti, la regolazione dei servizi idrici e la stessa sicurezza idraulica. È la stretta interdipendenza negli usi del suolo a creare la necessità di un governo unitario di queste materie ambientali, il cui salto di scala potrebbe aiutare anche lo sviluppo di un'offerta industriale avanzata e di *spillover* tecnologici. Un progetto di scala metropolitana sarebbe utile anche per sviluppare una *politica energetica* innovativa basata sui sistemi di produzione sempre più distribuita e reti intelligenti (*smart grid*).

C'è inoltre un tema diventato centrale nell'analisi della crisi e a lungo sottovalutato nelle politiche urbane: quello della diseguale distribuzione delle risorse, che sempre più trova nelle città fattori di accentuazione. Lo ha messo bene in luce Bernardo Secchi nel suo ultimo libro quando sostiene che "la città, da sempre immaginata come lo spazio dell'integrazione sociale e culturale per eccellenza, è divenuta, negli ultimi decenni del ventesimo secolo, potente macchina di sospensione dei diritti dei singoli e dei loro insiemi" (Secchi, 2013). Se l'uscita dalla crisi richiede un rilevante impegno politico nel trovare regole di distribuzione più equa delle risorse, l'organizzazione delle città e del territorio non potrà che diventare uno degli ambiti nei quali tale impegno politico si dovrà concretamente manifestare. Per riprendere ancora una volta le parole di Secchi, ciò implica "che si torni a riflettere sulla struttura spaziale della città (...) che si riconosca il ruolo di una sua infrastrutturazione capillare e isotropa, tale da conferire alla città e al territorio una maggiore e più diffusa porosità, permeabilità, accessibilità; che si disegnino spazi pubblici ambiziosi, tenendo conto della qualità di quelli che ci hanno preceduto; che si torni a ragionare sulle dimensioni del collettivo".

## 5. Per un modello cooperativo di governo metropolitano

Com'è evidente a chiunque analizzi la struttura urbana di gran parte delle regioni italiane, il processo di diffusione insediativa e di estensione delle re-

lazioni funzionali è talmente rilevante che ha spesso portato alla saldatura tra sistemi urbani, in particolare lungo le principali direttrici infrastrutturali. Tale fenomeno ha dato forma a sistemi metropolitani policentrici diventati oramai una componente costitutiva del paesaggio urbano italiano: è senz'altro così nella città diffusa dell'area centrale del Veneto o lungo l'asse emiliano e quello romagnolo, ma ciò vale anche per Milano (nucleo principale di un sistema metropolitano che include gran parte della Lombardia), oppure per l'area Firenze-Prato. Ma anche guardando alla realtà europea l'assetto policentrico dei sistemi metropolitani appare più *regola* che eccezione: basti pensare al Randstad-Holland o al Noord-Brabant, alle Fiandre come all'area Reno-Ruhr (Cfr. Agnoletti et al., 2014).

L'affermarsi di una forma policentrica e reticolare di spazio metropolitano non è solo l'esito di un insieme di processi spontanei di crescita che si amalgamano su un territorio, ma anche un modello che emerge da una selezione competitiva. Se adeguatamente governato, un sistema policentrico può fornire un equilibrio avanzato fra le *economie di scala metropolitana* – esternalità, varietà, istituzioni, apertura culturale, dotazione infrastrutturale – e il bisogno di mantenere un'*identità locale*, grazie alla quale alimentare l'integrazione sociale e un ancoraggio delle imprese al territorio. Ma questa forma non può non avere un suo risvolto politico: il policentrismo insediativo è anche un policentrismo dei poteri, che devono dunque essere coordinati in base ad un modello di governo cooperativo, non autoritativo.

È chiaro, pertanto, che l'estensione dei bacini di relazione delle città impone di ragionare non soltanto sulla base dei confini e logiche amministrative, come invece induce a fare un'applicazione ordinaria della cosiddetta legge Delrio (L. 7 aprile 2014 n. 56), che dopo numerosi tentativi che si sono succeduti negli ultimi 25 anni, ha istituito in Italia le Città metropolitane. Nella misura in cui si sposta il livello di governo dal territorio comunale a quello provinciale, tale legge contribuisce al superamento degli ambiti locali in materie rilevanti per il governo dello sviluppo territoriale, ma rimane tuttavia ancorata a un ritaglio amministrativo che quasi mai corrisponde all'estensione effettiva dei processi e degli interessi metropolitani. Il pericolo è dunque di riprodurre uno schema di governo – quello provinciale – che ha funzionato così male da essere eliminato attraverso una legge costituzionale.

Se, dunque, è evidente la necessità di programmare il territorio secondo logiche di tipo metropolitano, è meno chiara l'esigenza di istituire un'autorità amministrativa metropolitana che si sostituisca ai Comuni replicando un modello gerarchico e autoritativo.

Guardando alle principali esperienze internazionali di governo metropolitano si individua un quadro piuttosto eterogeneo, dove tendono comunque a prevalere forme associative fra sistemi locali nella gestione di funzioni comuni. In alcuni Paesi, come Germania e Stati Uniti, convivono più forme di *gover-*

nance metropolitana, favorendo in questo modo la sperimentazione di soluzioni differenziate. In Italia si è deciso di seguire un modello unico, valido per tutte le città. Si tratta di un grave limite delle leggi di riforma degli assetti amministrativi che si sono finora succedute. Un Paese come l'Italia così diverso per storia, cultura, livelli e modelli di sviluppo avrebbe richiesto un approccio più aperto e sperimentale. Sarebbe poi stato sul piano della qualità delle politiche di sviluppo e sull'efficacia della programmazione del territorio che si poteva valutare la bontà della scelta compiuta.

Questa strada non è tuttavia completamente preclusa. Spetta alla capacità degli attori locali, all'interno di un più ampio quadro di cooperazione metropolitana, esplorarla con maggiore convinzione, facendo leva su idee e progetti concreti di investimento.

## **Bibliografia**

- Agnoletti C., Camagni R., Iommi S., Lattarulo P. (a cura di) (2014), *Competitività urbana e policentrismo in Europa*. Bologna: il Mulino.
- Barber B. (2013), *If Majors Ruled the World*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Corò G., Dalla Torre R. (2015), *Spazio metropolitano*. Venezia: Marsilio Editore.
- Katz B., Bradley J. (2013), *The Metropolitan Revolution. How Cities and Metros are Fixing our Broken Politics and Fragile Economy*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*. Bari: Laterza.

# **Il ruolo delle politiche economiche volto a favorire il processo di sviluppo sul territorio: un contributo critico**

*Aurelio Bruzzo*<sup>1</sup>

## **1. Introduzione**<sup>2</sup>

Questo contributo prende spunto sia da alcuni contributi contenuti nell'eBook, curato da Cappellin *et al.* (2014), sia da alcuni interventi presentati in occasione del workshop su: “Le politiche per la crescita in Italia e in Europa”, svoltosi nel luglio dell’anno scorso, iniziative che vertono entrambe sul ruolo potenzialmente svolto dalle politiche industriali e regionali ai fini della ripresa dello sviluppo economico nel nostro Paese. I contributi chiamati in causa sono tutti quelli che propongono misure di politica economica che – incentrandosi sul versante della domanda – mostrano una derivazione sostanzialmente Keynesiana, senza però preoccuparsi di tutte le possibili implicazioni da quelle prodotte.

L’obiettivo del presente contributo è, pertanto, duplice: svolgere alcune considerazioni critiche in merito agli studi specificamente considerati, sebbene in un approccio sostanzialmente concordante, nonché sviluppare da tali considerazioni una specifica proposta d’intervento finalizzato allo sviluppo, in parte alternativa a quelle avanzate dagli studiosi di riferimento.

---

<sup>1</sup> Università di Ferrara, Dipartimento di Economia e Management, e-mail: bruzzo@economia.unife.it.

<sup>2</sup> Testo dell’intervento al *Policy Workshop* su: “Crescita, investimenti e territorio: dalle idee ai progetti”, svoltosi nel corso della XXXV Conferenza AISRe, Padova, settembre 2014.

## 2. Le politiche macroeconomiche a livello nazionale e talune loro implicazioni

La principale valutazione critica riguarda la proposta di avviare in Italia una qualche politica fiscale di tipo espansivo, al fine di far uscire il nostro sistema produttivo dalla crisi ancora in corso, attraverso un aumento della domanda aggregata, sia per investimenti che per consumi. Tale proposta, infatti, non sembra tener conto della situazione di apertura dei mercati e d'integrazione dei sistemi produttivi in cui si trovano i Paesi europei che fanno parte del Mercato Unico europeo e che hanno anche aderito all'Unione Economica e Monetaria europea. Tale situazione che non va assimilata a quella che è stata oggetto del precedente dibattito sui moltiplicatori fiscali<sup>3</sup>, può essere adeguatamente rappresentata ricorrendo ad uno strumento di analisi macroeconomica interregionale o, ancor meglio, a uno dei modelli di sviluppo regionale indotto dalle esportazioni (*export-led growth*).

Si tratta del noto modello – elaborato da North (1955) – del reddito interregionale, in quanto operando nell'ambito del MUE e dell'UEM gli Stati membri possono essere assimilati a regioni appartenenti a un unico sistema produttivo. Come si ricorderà, in questo modello – anch'esso di derivazione Keynesiana – il reddito complessivo di una determinata “regione i”, costituita nel nostro caso da uno Stato membro dell'UEM ed operante nel MUE (come l'Italia), può essere espresso dalla tradizionale identità macroeconomica:

$$Y_i = C_i + I_i + G_i + (X_i - M_i) \quad [1]$$

la quale però si contraddistingue per il fatto che le esportazioni registrate dalla regione i corrispondono alla sommatoria delle importazioni effettuate dalle regioni j (cioè gli altri Stati europei) presso tale regione.

Sulla base delle definizioni e delle ipotesi, del tutto realistiche, adottate in tale modello per le variabili contenute nell'iniziale espressione, nonché in seguito alle sostituzioni che si possono operare, soprattutto al fine di evidenziare le componenti autonome di domanda, si ottiene di nuovo il reddito della regione i nella seguente forma:

$$Y_i = \frac{A_i + \sum m_{ij} Y_j (1 - t_j)}{1 - (c_i - \sum m_{ij})(1 - t_i)} \quad [2]$$

Pertanto, il reddito della regione i è dato dalla somma dell'insieme delle sue spese autonome ( $A_i$ ) e delle sue esportazioni ( $\sum m_{ij} Y_j (1 - t_j)$ ), moltiplicato per il valore del moltiplicatore ottenuto dal seguente rapporto:  $1 / [1 - (c_i - \sum m$

<sup>3</sup> Cfr. European Commission (EC, 2012).

$j_i) (1 - t_i)]$ . Di conseguenza, le cause di un aumento del reddito per il sistema economico-produttivo considerato possono essere individuate – oltre che in una variazione positiva delle spese autonome locali ( $A_i$ ), tra cui l'aumento della spesa pubblica, e in quella del reddito delle altre regioni ( $Y_j$ ), sulla cui crescita però è ben difficile influire – in un aumento della propensione al consumo ( $c_i$ ) e in una diminuzione di quella alle importazioni ( $m_{ji}$ ), nonché del tasso d'imposizione fiscale ( $t_i$ ) della regione  $i$ .

In sostanza, da tale modello emerge con una certa evidenza che l'eventuale effetto prodotto dal moltiplicatore Keynesiano in seguito ad una politica di investimenti pubblici che venisse condotta in Italia – per quanto elevato sia il valore di partenza assunto dal moltiplicatore – tenderà invece a ridursi nei periodi successivi, a causa di un'eventuale crescita del coefficiente  $m$ , cioè al crescere della tendenza ad importare dagli altri paesi del resto del mondo, tra cui in particolare quelli europei, e ciò in seguito soprattutto all'appartenenza del nostro Paese al MUE e all'UEM. Inoltre, il valore del coefficiente  $m$  potrebbe essere particolarmente elevato se il sistema produttivo nazionale – come di solito si sostiene per il nostro – risulta poco competitivo rispetto agli altri sistemi oppure è costretto ad importare a causa dell'indisponibilità di materie prime e di risorse energetiche, com'è in effetti nel caso dell'Italia, la cui struttura produttiva è spiccatamente manifatturiera<sup>4</sup>.

In tutti questi casi, dunque, una parte più o meno elevata dell'effetto prodotto sul reddito da un'eventuale politica fiscale espansiva tenderebbe a disperdersi all'estero, cioè negli altri Paesi con i quali il nostro commercia, anziché rafforzare il processo di sviluppo endogeno.

Pertanto, per evitare ciò, sarebbe necessario ridurre il valore del coefficiente  $m$ , limitatamente almeno alla componente connessa al basso livello di competitività. Per riuscire ad ottenere un simile risultato bisogna ovviamente adottare politiche che favoriscano l'aumento della competitività del sistema economico nazionale, la quale dipende dalla produttività dei settori e dei fattori produttivi, la quale a sua volta dipende fondamentalmente dal grado d'innovazione tecnologica e organizzativa adottata dal sistema produttivo nel suo complesso, che in Italia è formato in prevalenza da PMI operanti soprattutto in comparti di tipo tradizionale.

In termini ancora più espliciti, a nostro avviso occorre ricorrere a politiche come quella di coesione economica, sociale e territoriale dell'UE, che alcuni studiosi invece tendono a trascurare totalmente (forse anche perché continuano ad attribuirle una mera finalità di riequilibrio regionale<sup>5</sup>), mentre altri<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Per Casini Benvenuti (2014) la dipendenza dall'estero del nostro sistema economico è rimasta sostanzialmente inalterata anche durante la crisi, a conferma del fatto che le importazioni effettuate dalle imprese e dalle famiglie italiane attualmente non presentano un'offerta alternativa a livello nazionale.

<sup>5</sup> Il superamento definitivo dell'ambiguità connessa alle finalità perseguite nel passato, cioè fino al 2013, dalla politica di coesione dell'UE può essere colto – secondo Albanese, de Matteis (2014) – dal fatto che nei nuovi



la considerano ai fini della definizione di un nuovo processo di sviluppo, concendola però in modo riduttivo rispetto alla sua effettiva valenza, vale a dire in termini di sola politica urbana.

### 3. L'effettiva valenza della politica di coesione dell'UE

Si deve invece tener presente che la politica di coesione:

- nel periodo 2007-2013 era una delle principali politiche comunitarie volte a realizzare la strategia di Lisbona, giacché gran parte del complessivo ammontare di risorse allora stanziato per essa (pari a 347 mld. di euro) doveva essere investita nelle priorità chiave di Lisbona, quali l'economia della conoscenza, la ricerca e lo sviluppo, l'innovazione, il capitale umano e il “*business development*” (CE, 2007);
- inoltre, fin dall'inizio della crisi finanziaria mondiale e del conseguente rallentamento economico, la politica di coesione ha contribuito alla realizzazione del “Piano europeo di ripresa economica” (CE, 2008a) come principale fonte di finanziamento degli investimenti comunitari nell'economia reale, apportando così un notevole sostegno agli investimenti pubblici, compresi quelli a livello regionale e locale, e fornendo precise indicazioni ai governi degli Stati membri sulle modalità d'intervento da privilegiare (CE, 2008b);
- alla fine del periodo 2007-2013 è infine emersa la conferma secondo cui la politica di coesione ha contribuito, da un lato, ad attenuare la crisi e, dall'altro, a favorire la crescita (EC, 2013), per cui oggi essa va intesa come una politica di sviluppo socio-economico incentrata sul territorio, anche perché è di prevalente competenza delle Amministrazioni regionali e locali.

Ulteriori motivi per cui a mio avviso pare opportuno ricorrere in modo tendenzialmente risolutivo alla politica di coesione, sono i seguenti due:

i) la politica di coesione – a partire dal periodo di programmazione 2014-2020 – dovrebbe ispirarsi, da un lato, al *Place-based Approach*<sup>7</sup>, secondo

regolamenti per il periodo 2014-2020 è stato cancellato il riferimento all'obiettivo della convergenza (tra le regioni sviluppate e quelle in ritardo di sviluppo).

<sup>6</sup> Si veda, ad esempio, Cappellin (2014).

<sup>7</sup> L'approccio della politica di sviluppo *place-based* (o mirata a luoghi) incorpora i seguenti elementi di base: la specificità territoriale delle risorse naturali e istituzionali, nonché delle preferenze e delle conoscenze individuali; il ruolo svolto dai collegamenti (materiali e immateriali) tra i luoghi; la conseguente necessità di interventi da adattare ai vari luoghi. Di conseguenza, una politica di questo tipo può essere allora configurata in tre punti, vale a dire: i) una strategia di sviluppo a lungo termine il cui obiettivo è ridurre la persistente inefficienza e ineguaglianza all'interno di dati luoghi; ii) una componente endogena, costituita dalla produzione di pacchetti di beni e servizi pubblici progettati e attuati estraendo e aggregando preferenze e conoscenze locali per mezzo di istituzioni politiche di tipo partecipativo; iii) una componente esogena riconducibile ad una strategia promossa dall'esterno del territorio attraverso un sistema di *governance* multilivello e di trasferimenti condizionati (da Albanese, de Matteis, 2014, pp. 15-16).

quanto suggerito nel noto Rapporto Barca (Barca, 2009) e, dall'altro, alla “*Smart Specialization Strategy*”<sup>8</sup>, secondo quanto previsto in modo cogente dalla nuova normativa comunitaria (Bellini, 2014);

ii) una parte prevalente dei fondi strutturali e d'investimento europei è destinata – già dal 2010 – al finanziamento delle misure previste per il perseguimento del fine ultimo fissato dalla strategia “Europa 2020”, cioè promuovere un processo di “crescita intelligente, sostenibile e inclusiva” degli Stati membri con una prospettiva quantomeno decennale (CE, 2010b), come del resto la precedente Strategia di Lisbona.

Più specificamente, il contributo recato al raggiungimento di questa articolata finalità dalle numerose misure rientranti nella politica di coesione, da condurre in modo integrato, può essere esposto nel seguente modo:

- a. la politica per l'avanzamento delle conoscenze, cioè la politica della Ricerca scientifica e tecnologica – se condotta in modo coordinato tra i vari Paesi membri coerentemente con il Programma Horizon 2020 – consente di ottenere risultati di valenza condivisa, cioè sia per gli Stati più sviluppati che per quelli ancora in ritardo di sviluppo. La politica regionale, in particolare con l'iniziativa faro “L'Unione dell'innovazione”, può contribuire a liberare il potenziale di crescita dell'UE, promuovendo l'innovazione in tutte le regioni e, al contempo, garantendo la complementarità tra il sostegno comunitario, nazionale e regionale alla R&S, innovazione, ICT e all'imprenditorialità. La politica di coesione, in sostanza, rappresenta uno strumento chiave per tradurre le priorità dell'Unione dell'innovazione in effettive azioni pratiche<sup>9</sup>;
- b. la politica per l'innovazione, rientrante in parte anche nel nuovo Programma COSME per le PMI, favorisce anche la crescita qualitativa dei processi e dei fattori produttivi endogeni alle singole regioni;
- c. la politica dell'istruzione finalizzata alla diffusione sul territorio europeo delle innovazioni induce l'evoluzione del fattore lavoro in capitale umano;
- d. la politica della sostenibilità dei processi produttivi aumenta l'attrattività del territorio delle singole regioni, sul quale possono essere attirati nuovi

---

<sup>8</sup> La principale argomentazione della *Smart Specialisation* attiene alla concentrazione degli interventi di *policy* in quegli ambiti applicativi che possano avere un particolare rilievo per ciascuna regione, in termini di vantaggio comparato. Ne consegue l'invito a investire in specifici segmenti ed in specifiche aree; nelle dinamiche intersettoriali; ed infine nella diffusione, adozione e adattamento delle tecnologie abilitanti e trasversali, tra cui le ICT. Infatti, come sostiene Bellini (2014), la specializzazione *smart* di cui alla prossima politica di coesione più che un invito a ottenere un maggior livello di specializzazione degli apparati produttivi o a consolidare quello già esistente, consiste in un obbligo a specializzare le politiche e i loro obiettivi.

<sup>9</sup> Tali azioni comprendono la creazione di condizioni favorevoli al cosiddetto “triangolo della conoscenza” (ricerca, istruzione e innovazione), in modo da incoraggiare investimenti fortemente orientati alla R&S e all'avanzamento delle conoscenze, nonché iniziative a sostegno di attività a valore aggiunto più elevato. Può altresì contribuire a vincere la principale sfida per gli Stati membri e le regioni che consiste nell'aumentare la capacità di innovazione e R&S delle imprese e nel rafforzare i legami di queste ultime con università e centri di ricerca. Le Regioni rivestono un ruolo centrale in quanto sono il principale partner istituzionale delle università, di altri istituti di ricerca e istruzione e delle PMI, attori chiave del processo di innovazione e quindi elementi indispensabili della strategia Europa 2020. (Cfr. CE, 2010a).

Investimenti diretti esteri, anche grazie all'iniziativa faro “Un'Europa efficace sotto il profilo delle risorse. La concretizzazione degli obiettivi fissati nella strategia Europa 2020 dipenderà, in larga misura, da decisioni adottate a livello locale e regionale. La politica regionale, dunque, svolge un ruolo essenziale nel favorire il passaggio ad investimenti destinati a favorire una crescita intelligente e sostenibile, mediante azioni volte a risolvere problemi climatici, energetici ed ambientali (CE, 2011);

- e. e) la politica inclusiva<sup>10</sup>, o per l'inclusione sociale, migliora le condizioni di vita della popolazione localmente residente, così come aumenta anch'essa l'attrazione esercitata sul fattore lavoro più qualificato proveniente da altri Stati, grazie alla libertà di spostamento.

Nel caso della politica di coesione, dunque, rispetto alle tradizionali politiche fiscali di tipo espansivo invocate da molti economisti per il rilancio del processo di sviluppo in Italia, l'aumento dei beni d'investimento che consegue dalla sua realizzazione, rientrerebbe prevalentemente nella domanda interna o, comunque, i beni capitali per essa acquisiti dall'esterno sarebbero destinati ad essere collocati nel territorio delle regioni italiane, integrandosi opportunamente con quelli locali.

In definitiva, se si riuscisse ad ottenere – almeno nel medio-lungo periodo – un sistema produttivo tecnologicamente ed organizzativamente più avanzato, la disponibilità di fattore lavoro più qualificato, un ambiente locale più vivibile, tutto ciò non rappresenterebbe altro che il soddisfacimento delle condizioni richieste per dare vita anche ad un processo di sviluppo cumulativo e auto-sostenibile.

Infine, per mantenere un atteggiamento realisticamente costruttivo non si può trascurare di menzionare i principali fattori che secondo l'opinione prevalente tenderebbero a limitare l'efficacia e l'impatto della politica di coesione, sia in generale, sia in particolare, cioè nella specifica esperienza Italiana:

i) la contenuta quantità di risorse stanziata dalla UE, rispetto a quelle effettivamente necessarie per contrastare la profonda e dilagante crisi in atto, la quale però – si ricorda – dipende principalmente dalla scelta politica formulata dai Presidenti e dai capi di governo degli Stati membri in sede di Consiglio europeo, circa il volume complessivo del bilancio comunitario e le sue fonti di finanziamento;

ii) lo scarso livello di efficienza e di efficacia che è stato fatto registrare a tutto il 2013 dalle Amministrazioni pubbliche italiane, responsabili della gestione e dell'impiego delle risorse stanziata dall'UE e, soprattutto, dalle Am-

---

<sup>10</sup> Crescita inclusiva per l'UE significa, da un lato, promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale e, dall'altro, costruire una società coesa in cui i cittadini possano prepararsi ai cambiamenti e gestirli così da partecipare attivamente alla società e all'economia; cfr. ancora CE, 2010b.

ministrazioni operanti nelle regioni meno sviluppate dell'ex obiettivo "Convergenza" (Bruzzo, 2014)<sup>11</sup>.

Quest'ultimo, a nostro avviso, è il principale limite incontrato dal processo di sviluppo socio-economico nel nostro Paese, sul quale il governo attualmente in carica dovrebbe prioritariamente concentrare il proprio impegno (mediante le risorse stanziare col FSE)<sup>12</sup>, perché altrimenti ogni sforzo per favorire la ripresa sarebbe di fatto destinato a risultare del tutto inutile.

## Bibliografia

- Albanese G., de Matteis P. (2014), L'evoluzione delle politiche di coesione: dibattito teorico e prospettive. *Rivista di economia e statistica del territorio*, 1: 5-24. Doi: [10.3280/REST2014-001001](https://doi.org/10.3280/REST2014-001001).
- Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to meeting European Union Challenges and Expectation*. Brussels: European Commission.
- Bellini N. (2014), Smart specialization e apertura dei sistemi dell'innovazione: una sfida per le politiche regionali. *EyesReg*, 4, 4, luglio.
- Bruzzo A. (2014), La performance finanziaria delle Regioni nell'ambito della politica di coesione. *EyesReg*, 4, 2, marzo.
- Cappellin R. (2014), Come rilanciare la crescita: più innovazione e investimenti sono meglio di più spesa pubblica e meno tasse. Intervento al Workshop su *Le politiche per la crescita in Italia e in Europa*, tenutosi al Politecnico di Milano, marzo.
- Cappellin R., Marelli E., Rullani E. e Sterlacchini A. (a cura di) (2014), *Crescita, investimenti e territorio – Il ruolo delle politiche industriali e regionali*. E-book AISRe 2014-1. ([www.aisre.it](http://www.aisre.it)).
- Casini Benvenuti S. (2014), La necessità di rilanciare gli investimenti. In: Cappellin R., Marelli E., Rullani E. e Sterlacchini A. (a cura di) (2014), *Crescita, investimenti e territorio – Il ruolo delle politiche industriali e regionali*. E-book AISRe 2014-1. pp. 225-236. ([www.aisre.it](http://www.aisre.it)).
- CE (2007), Gli Stati membri e le regioni realizzano la strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione mediante la politica di coesione dell'UE 2007-2013. COM(2007) 798 definitivo. Bruxelles: Commissione Europea.

<sup>11</sup> Cfr. Perotti, Teoldi (2014) per una valutazione critica a più largo spettro, sulla quale qui non ci si sofferma, richiedendo un'analisi particolarmente articolata e approfondita.

<sup>12</sup> In effetti, il rafforzamento della capacità istituzionale delle autorità pubbliche e la promozione di un'Amministrazione pubblica efficiente rappresentano proprio uno degli 11 ambiti d'intervento su cui si deve concentrare l'impiego da parte italiana dei Fondi strutturali nell'attuale periodo di programmazione.

- CE (2008), Piano europeo di ripresa economica. COM(2008) 800 definitivo. Bruxelles: Commissione Europea.
- CE (2008), Politica di coesione: investire nell'economia reale. COM(2008) 876 definitivo. Bruxelles: Commissione Europea.
- CE (2010), Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. COM/2010/2020 def. Bruxelles: Commissione Europea.
- CE (2010), Il contributo della politica regionale alla crescita intelligente nell'ambito di Europa 2020. COM(2010) 553 definitivo. SEC(2010) 1183. Bruxelles: Commissione Europea.
- CE (2011), Il contributo della politica regionale alla crescita sostenibile nel contesto della strategia Europa 2020. COM(2011) 17 definitivo. Bruxelles: Commissione Europea.
- EC (2012), Report on Public finances in EMU -2012. European Economy/4. July. Brussels: European Commission.
- EC (2013), Cohesion policy: Strategic report 2013 on programme implementation 2007-2013 COM(2013) 210 final. Bruxelles: European Commission.
- North D.C. (1955), Location Theory and Regional Economic Growth. *The Journal of Political Economy*, 63, 3: 243-258. Doi: [10.1086/257668](https://doi.org/10.1086/257668).
- Perotti R., Teoldi F. (2014), Il disastro dei fondi strutturali europei. *Lavoce.info*, luglio.

# Quali investimenti urbani di breve periodo per un futuro europeo di lunga durata

Maria Prezioso<sup>1</sup>

## 1. Investire nella città: quale pensiero domina in Europa

Le recenti sfide lanciate dalla politica finanziaria europea (*Piano Juncker* 2014 e *Quantitative Easing* Draghi 2015) affidano agli investimenti di natura urbana e territoriale un ruolo centrale nel contrasto alla crisi e per l'avvio di un processo stabile ed equilibrato di sviluppo.

Il particolare riferimento alla scala urbana aumenta la complessità delle scelte, lasciando inevase questioni di non poca rilevanza: *può un processo di investimento, di tipo moltiplicatore, da solo bastare a rilanciare crescita ed occupazione sul breve periodo nelle città? Quali dimensioni urbane, più di altre, sono atte ad avviare sul breve periodo un processo di investimento dagli effetti stabili e duraturi nel tempo? Cosa consente all'investimento urbano di breve periodo di divenire il driver di una prospettiva di lungo termine per la crescita?*

Queste domande non trovano risposta nel tradizionale modo di investire strategicamente sulla città, ancorato, nella letteratura, ad approcci ancora settoriali dell'economia (soprattutto aziendale) e della progettazione di strutture e funzioni. Il luogo o il territorio, che ne dovrebbe accogliere l'attuazione, è ancora considerato un mero contenitore o la più una 'quinta'.

Poiché molti ignorano o dimenticano che il luogo, e in particolare la città, è la porzione immediatamente visibile di un territorio agli occhi dell'investitore, ignorano o dimenticano il ruolo che la pianificazione gioca nel costruire scenari territoriali per l'investimento, affinché questo si riveli efficace nel lungo periodo.

---

<sup>1</sup> Università di Roma Tor Vergata, Dipartimento Scienze, Tecnologie e Formazione, Roma, e-mail: maria.prezioso@uniroma2.it.

Com'è nella sua natura, la teoria economica basa le sue argomentazioni sulla conoscenza dei mercati e dei suoi andamenti, le cui incerte prospettive aumentano con l'aumentare del lasso di tempo entro cui si calcola la resa dell'investimento. Al contrario, la teoria della pianificazione e la progettazione hanno bisogno di ragionare in una prospettiva di medio-lungo periodo (ESPON ET2050 project, 2015), affinché la predizione di piano ed il progetto, accompagnato dal relativo investimento, assumano concretezza predittiva. Soprattutto in un'ottica di sostenibilità.

Una revisione critica dei due approcci ha evidenziato il conflitto tra "neutralità" dei modelli economici di lungo periodo rispetto a quelli geografico-economici e del planning. La questione era già stata affrontata nell'ambito della geografia della localizzazione a supporto delle politiche industriali che, rilanciando il tema dell'incompatibilità tra approcci *spatial* e *territorial*, riconosceva il peso assunto dalle variabili ambientale e territoriale nelle scelte organizzative della produzione. In particolare si evidenziava la necessità di integrare nelle teorie organizzative dell'insediamento e di localizzazione della produzione l'evidenza e la diversità territoriali secondo un'ottica di interazione tipica dell'analisi sistemica, adottando metodi di studio e di indirizzamento della crescita di tipo multidisciplinare integrato. Questo approccio rende il legame tra investimento economico-finanziario e pianificazione territoriale meno instabile e meno dipendente da fattori quali l'affidabilità politica, la regolamentazione in atto nei diversi contesti, la propensione ad immobilizzare il capitale di proprietà piuttosto che a servirsi di quello di debito.

Facendo leva sul capitale di debito e su una sua bassa remunerazione, attraverso il *quantitative easing* (QE), l'investimento territoriale strategico integrato (ITI) è sembrato un utile strumento di rilancio della crescita urbana europea di fronte alla stagnazione generata dalla crisi. Del tutto simile negli effetti attesi al "moltiplicatore keynesiano", il QE si pone come *key instrument* dell'approccio macroeconomico europeo nel quadro disegnato dal *Piano Juncker*.

Il calcolo della sua incidenza sulla crescita del Valore Aggiunto Lordo nella città è applicabile anche alla scala regionale con l'aggiunta di variabili georeferenziate a quelle macroeconomiche componenti la domanda aggregata: consumi, investimenti, spesa pubblica. Definite *meso* quelle regionali e *micro* quelle locali, esse includono, nelle esperienze europee, i risultati conseguiti da progetti pilota inseriti in atti di pianificazione territoriale e urbana (ESPON INTERSTRAT, 2012), oltre che di programmazione economico-finanziaria, dunque di scelte incentrate su una chiara *place based evidence* degli investimenti.

Il *quantitative easing* resta tuttavia uno strumento di politica monetaria anche se capace di sostenere la ripresa della spesa pubblica e dell'investimento privato, con l'ambizione di tradurla in aumento di reddito, occupazione, pro-

fitto, consumi, rendita per chi, stato o imprese, partecipi alle attività dell'investimento.

Ulteriori processi cognitivi, strumenti, metodi sono quindi necessari per valutare ex ante la resa degli investimenti strategici integrati territoriali; cosa non semplice, che richiede di fissare almeno tre condizioni: i) la disponibilità di capitale proprio e non solo di debito da parte degli investitori; ii) l'accesso a precise analisi di contesto (analisi dei fattori esogeni) per compiere scelte razionali; iii) la stabilità del contesto istituzionale di riferimento in cui operare. In Italia si rileva una certa concordanza sui settori ed i segmenti ritenuti più utili all'investimento territoriale di breve periodo, individuando almeno sei "mercati guida":

1. edilizia residenziale, che gli immobiliari considerano in termini di terreni edificabili e non di funzionalità, *confliggendo* al momento, almeno nel Sud dell'Europa, con l'investimento in *social housing* promosso dai governi europei del Nord-Ovest Nord-Est;
2. trasporti e logistica, di scarso interesse per il settore immobiliare privato ma di grande appeal per le public e semi-public company;
3. energia, ambiente, territorio e acqua, di interesse sia pubblico sia privato;
4. salute, formazione e assistenza sociale, di interesse maggiormente pubblico ma anche privato;
5. tempo libero, cultura, turismo, comunicazione, media e internet, che interessano prevalentemente i cittadini, il non-profit o le società di comunicazione;
6. Filiere produttive urbane e territoriali, che interessano gli *stakeholder* di categoria e le imprese in grado di trainare gli investimenti privati e pubblici.

## 2. Quanto pesano sulla città le differenze geografiche

Le città globali più resilienti in Europa hanno beneficiato della globalizzazione grazie ad un'organizzazione integrata policentrica che connette poli di diversa dimensione e capacità. È il caso di alcune aree metropolitane (Varsavia, Vienna, Bucarest che, come suggerito dai programmi correlati alla politica di coesione (VI Cohesion Report, 2014), hanno saputo:

- selezionare le priorità d'investimento, tenendo conto della posizione di partenza di una regione o di una città in relazione agli obiettivi nazionali 2020 misurandone la distanza dai target fissati;
- identificare il modo in cui meglio rispondere alle esigenze di sviluppo regionale/locale e allo stesso tempo contribuire agli obiettivi 2020 in termini di crescita;



- monitorare lo *spending power* regionale dichiarato per il 2020 rispetto alla domanda/offerta reale di investimento.

La molta letteratura sul tema proposta dalle ESPON 2013 *applied research* (tra cui i progetti FOCI 2010 e SGPTD2012) sottolinea come, nello scorso secolo e sino al 2006, il ruolo delle grandi città sovrastava e, a volte si opponeva, a quello delle medio-piccole, e che, solo di recente, entrambe le dimensioni vengono considerate integrabili come driver policentrici dell'economia europea (ESPON ET 2050 project, 2015).

Il richiamo alla pianificazione territoriale e alla gestione metropolitane e urbana dunque permane, ed è chiaro l'invito ad incrementare la capacità strategica dei piani e della relativa governance nel proporre soluzioni territoriali alternative coinvolgendo i contesti decentrati regionali, anche allo scopo di fare chiarezza sulla leadership politica di un territorio. Questo allo scopo di gestire, offrendo soluzioni appropriate i molti conflitti urbani generati dalla crisi, considerando che i maggiori livelli di iniquità territoriale si rilevano proprio nelle *peripherallinner areas* delle aree metropolitane e lungo i confini orientali e meridionali dell'Unione, rafforzando gli effetti sociali della stagnazione e del declino economico che si aggiungono ad una bassa polarizzazione e alla scarsità di investimenti diretti esteri.

Alla scarsità di investimenti in innovazione (anche tecnologica) nelle città, soprattutto del Sud dell'Europa, si aggiungono ulteriori fattori di incertezza e di sfida da trasformare in progetti urbani su cui investire: cambiamento climatico, dipendenza e rischio energetici legati alle forniture esterne (65% entro il 2025) da contrastare aumentando le fonti rinnovabili e riducendo le emissioni di CO<sub>2</sub>, ammodernamento delle reti, aumento dell'accessibilità.

I risultati dei programmi europei esplicitamente dedicati alla sperimentazione urbana (ad esempio URBAC II 2013) hanno più volte sottolineato, soprattutto per l'Italia, la necessità di adottare un approccio multidisciplinare quali-quantitativo nella progettazione della città e dell'area vasta metropolitana (LUA o LUZ), attribuendo alla pianificazione il compito di verificare, inductivamente e nella realtà, come trasformare in piano e progetto le ipotesi macroeconomiche e regolamentative. Va dunque preso atto che la differenza tra le possibili scelte di investimento regionalizzato sulla città e sul territorio – qualsiasi sia la sua dimensione o ruolo - poggia sulla *legittimazione dei poteri che consentono di agire attraverso la place based evidence* (come dimostrano, ad esempio i casi del Lazio e dell'Ile de France).

Gli argomenti di natura territoriale da addurre a sostegno di una differenziazione tra *short e long term development* da realizzare attraverso gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) sono di vasta portata e poggiano su stime quali-quantitative, condotte con differenti ma integrabili metodi in grado di rappresentare (quadro territoriale ex ante) lo stato iniziale del capitale territoriale su cui misurare il livello di domanda/bisogno di crescita (potenziale) e

l'offerta di finanza e governo. A questo scopo non vanno trascurate le tendenze, già manifestatesi in ambito europeo, ad aderire ad una governance comune (intesa come planning condivisa) sovraregionale o anche transnazionale, come nel caso delle macro regioni Baltica e Danubiana, per la gestione comune delle risorse da dedicare allo sviluppo sostenibile. In Italia, la discussione sulla *territorializzazione degli investimenti* è stata affrontata guardando alle periferie delle aree urbane (*inner*) o delle aree interne (*internal*) all'interno della politica messa a punto dal TRIO (Italia-Latvia-Lussemburgo) per il periodo 2014-2015 incentrata su un ristretto numero di obiettivi tematici e priorità, coscienti della grande disomogeneità geografica, economica e sociale della città europea.

### 3. Quali ambizioni ispirano il cambiamento

In questa prospettiva, la distinzione tra *inner* ed *internal areas* diventa fondamentale per l'Italia e obbliga alla rivisitazione delle tipologie emerse come possibili luoghi di investimento, anche in funzione della programmazione 2014-2020.

Il documento EuroCities *An EU urban agenda. Engaging cities for a smart, sustainable and inclusive Europe*

(2014) e la revisione critica prodotta dal Council of European Municipalities and Regions: *European Section of United Cities and Local Governments* evidenzia la differenza già molto chiara nella letteratura geografica, tra:

- Inner: un'area *located or occurring within or closer to a center*, rappresentata dalle periferie urbane, o da realtà urbane produttive strettamente legate alla città;
- Internal: un'area o una regione geografica a bassa accessibilità, soggetta a forti forze centrifughe che la rendono più resiliente agli impulsi dello sviluppo a causa del suo posizionamento.

L'essere mercati potenziali di investimenti non è infatti di per sé un "collante". Le tipologie di intervento richieste sono nettamente diverse, come pure gli attori che possono promuoverle.

Nel caso delle *aree interne* - centri urbani o rurali di piccola o media dimensione, caratterizzati dalla carenza dell'offerta di servizi di base - le possibili soluzioni da adottare per la crescita in un'ottica europea passano attraverso scelte che rendano compatibili sviluppo e salvaguardia del territorio e forme di utilizzo del patrimonio naturale e culturale che consentano alle città di crescere e modernizzarsi senza smarrire le proprie tradizionali identità. La prospettiva di sviluppo delle aree interne non può quindi prescindere da visione e scenari territoriali di ampio respiro e lungo termine - ad esempio legati all'evoluzione "guidata" della relazione urbano-rurale - delle politiche Europee 2020, distinta nella Territorial Agenda 2020 per: i) dimensione (*Small and Medium Sized To-*

*wms* con popolazione compresa tra 5.000 e 50.000 abitanti, comunità di comuni o sistemi di comuni appartenenti alle aree interne); ii) caratterizzazione geografico-economica.

Nel caso delle *inner areas* si tratta, invece, di intervenire direttamente sul patrimonio immobiliare e insediativo progettandone riqualificazione, rinnovo, recupero, rifunzionalizzazione, inclusione. In questa direzione, gli esperimenti pilota indotti dalla “Carta di Lipsia” (2007), dall’Urban Agenda (2013) e attraverso URBACT II sono particolarmente utili ai fini della comprensione di uno sviluppo urbano integrato, aprendo a significative scelte nell’offerta di intervento. *Co-housing*, *social housing*, efficientamento energetico degli edifici a basso impatto, uso temporaneo degli spazi per lo sviluppo di *start-up creative*, *place-making* attraverso servizi di pubblica utilità, uso di materiali a km 0, sono, ad esempio, i target che orientano la progettualità delle periferie urbane europee per ottenere una politica *affordable housing* che coinvolga l’industria edilizia, i cittadini - guardando alle realtà metropolitane italiane - gli investitori e imprenditori - come nel caso di Londra, dove sul mercato immobiliare le nuove costruzioni convivono con quelle cosiddette *second-hand to buy*, quelle cioè degli affitti privati (*Buy to Let*), quelle dell’*Intermediate Housing* (con un canone di affitto al di sotto dell’80% di quello di mercato), quelle dell’*housing sociale* (con un canone di affitto al di sotto del 40% di quello di mercato). A questo scopo lo strumento del Community-Led Local Development si rivela utile per combinare, attraverso la progettazione urbana, misure di formazione e occupazione.

#### 4. Tempi e regole per le *inner areas*

La scelta delle dimensioni territoriali e delle variabili da applicare nell’analisi dei processi di regionalizzazione dell’investimento non è dunque neutra per la realizzazione degli obiettivi europei, come ha dimostrato la sotto-utilizzazione dei fondi JESSICA 2013 in Italia. Questi, come i nuovi, erano e sono destinati ad avviare processi e riforme innovativi offrendo vantaggi a lungo termine attivando forme di rimborso degli investimenti (anche privati) e, allo stesso tempo, creando un deposito di somme disponibili per l’avvio di ulteriori progetti.

Chi ne ha beneficiato - città come Lille o regioni come la North Rhine-Westphalia – lo ha fatto scegliendo modelli effettivamente percorribili in sede locale, dimostrando che trarre vantaggi, anche occupazionali, dall’utilizzazione di questi fondi necessita del supporto di un Local Action Plan realizzato anche con il concorso di cittadinanze e stakeholder oltre che di società immobiliari private territorialmente radicate.

Un Local Action Plan si nutre, infatti, per sua definizione, di individualità geografica, garantita dalla partecipazione dei cittadini al processo di piano e dal ruolo-chiave che essi assumono, nella pratica, nel garantire o contrastare l'uso degli ITI a scala urbana. In questa fase il ruolo del governo centrale o di quello regionale è di assistere i comuni in materia di finanziamento e autorizzazione ai pagamenti facilitando, come in Austria, lo scambio tra i quartieri e le città nell'utilizzo di finanziamenti UE attraverso i programmi operativi FSE e FESR. Dunque, negli esempi di "riabilitazione" urbana (*inner areas*), sono le municipalità il punto cruciale che garantisce l'attuazione degli investimenti.

In questo quadro, la questione degli investimenti, soprattutto immobiliari, assume in Italia aspetti complessi e multipli e non sempre trasparenti nella città; non tanto per quanto riguarda l'adesione a percorsi sperimentali ed innovativi o sostenibili, quanto per quanto riguarda l'adozione reale e l'attuazione dei risultati progettuali attesi in termini di ricadute occupazionali, produttive, tecnologiche e ambientali. Il caso del progetto *URBACT-Re-Block* nella periferia di Roma (Morandi-Tor Sapienza) si è rivelato emblematico nel sollevare le contraddizioni tra buone pratiche di rinnovo edilizio, inclusione sociale partecipata e vuoto istituzionale. L'esperienza della Gran Bretagna sembra la più positiva in questo momento, perché, oltre ai tradizionali attori del settore privato, molte imprese del Non-Profit sono entrate sul mercato immobiliare affiancando le *Housing Associations* (un po' diverse dai comitati di quartiere italiani) sotto forma di *Registered provider*.

La Spagna si è impegnata su questa strada, mentre in Italia solo alcune regioni del Nord appaiono concretamente interessate a sperimentarla; al contempo altre soluzioni sono state sperimentate in Germania, Ungheria, Svezia per la realizzazione di infrastrutture primarie e servizi con piani di investimento a sei anni che includono progetti di riqualificazione urbana di medio-lungo periodo e abbattano i costi dell'indebitamento connesso agli investimenti semplificando le procedure di intervento e riducendo i tempi di realizzazione. Tutti risultati ben noti al Piano Juncker.

In Italia, la mancata riforma della legge urbanistica nazionale (ferma al 1942) e una scarsa propensione a servirsi di strumenti di finanza complessa impediscono l'avvio di questi processi su vasta scala. La Svimez (2015) ha calcolato che nel Paese si impiegano in media 4-5 anni per la realizzazione delle opere pubbliche finanziate dalle politiche di coesione: su 35mila opere pubbliche finanziate con misure di coesione nazionale ed europea nel periodo 1999-2013 (valore complessivo superiore ai 100 miliardi di euro) pesano soprattutto i tempi amministrativi e della progettazione preliminare, sottolineando che poche regioni (Emilia Romagna, Piemonte, Valle d'Aosta, Toscana Lombardia, Trentino Alto Adige e Marche) completano le opere in meno di 5 anni; e che a livello nazionale, i tempi complessivi di attuazione passano dai 2,9 ai 14,6 anni, soprattutto per le opere di importo superiore ai 100 milioni di euro.

L'aspetto temporale è dunque un nodo da risolvere se si vogliono trasformare in progetti gli 11 obiettivi tematici legati ai fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 (ESIF) fornendo i requisiti richiesti: analisi dei bisogni, concentrazione tematica, indicatori di risultato, selezione dei progetti, consultazione delle parti interessate (EPSON TerrEvi project, 2013), correlandosi alla capacità attrattiva delle città (ESPON CityBench project, 2014).

## 5. Affidabilità politica e fiducia sociale

Il confronto tra le determinanti che rendono attrattiva una città o un territorio è centrale per l'attuazione della *Strategia Europe 2020* se ci si interroga *su dove e su cosa vogliamo investire*, garantendo l'integrità delle identità europee. Il modello territoriale policentrico – cioè quello che include in una cooperazione orizzontale, ognuna con il proprio capitale territoriale, città grandi, medie e piccole – offre una prima soluzione, a patto che le istituzioni sappiano creare il giusto grado di *confidence* negli investitori e nei cittadini rendendo chiaro e visibile cosa sia politicamente rilevante per i diversi contesti.

Questo dipende, almeno per l'Italia, da due fattori: i) l'acquisizione trasparente della conoscenza dei bisogni e dei potenziali (la *place evidence*) per sostenere l'attuazione di un programma responsabile, partecipato e condiviso precedentemente all'investimento; ii) una visione strategica e scenari (di lungo periodo) per inserire in un quadro di coerenza la realizzazione di progetti di breve e medio periodo.

Proposta come “dettaglio” dell'Agenda Territoriale 2020 i cui contenuti rispecchiano i diversi orientamenti politici del Paese, l'Agenda Urbana (e nel caso dell'Italia la sua relazione con il Piano Città) potrebbe avere questa funzione di indirizzo “centrale” nel supportare le ambizioni politiche dei decisori-policy maker locali disegnando la relativa governance, legandosi, nel caso dell'Italia, alla strategia veicolata dai Piani Operativi Regionali (POR) che vincolano gli investimenti sulla città

Sommando studi ed esperienze, la pratica della pianificazione urbana va riconsiderata in questa direzione. Perché, se è vero che il rilancio dell'economia europea si basa sul rinnovato dinamismo delle città, puntare su processi socialmente innovativi e partecipativi è il solo modo per progettare piani strategici diversificati che rappresentino un vero benchmark per la decisione politica, senza che l'investimento in trasformazione urbana diventi un “postulato ex post”.

## Bibliografia

- Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A. (2012), “The case for regional development intervention: place-based versus place neutral approaches”. *Journal of Regional Sciences*, 52, 1: 134-152. Doi: 10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x.
- Carlucci C., De Angelis F., Guerrizio M.A., DPS-UVER (2015), I tempi di attuazione e di spesa degli interventi infrastrutturali delle politiche di coesione. *Rivista Economica del Mezzogiorno – SVIMEZ*. Bologna: il Mulino.
- CSI (2015), Making Financial Instruments Work for Cities. *CSI Europe Final Conference in the European Métropole of Lille*, held at Lille: France, February.
- Elisei P. (2014), *Strategic Territorial Agendas for Small and Middel-sized Towns and Urban Sitemts*. South East Europe Programme. [www.southeast-europe.net](http://www.southeast-europe.net).
- Elisei P., D’Orazio A., Prezioso M. (2014), Smart governance answers to metropolitan peripheries: Regenerating the deprived area of the Morandi block in the Tor Sapienza neighbourhood (Rome). Paper presented at the 19<sup>th</sup> International Conference of Urban Planning, regional Development and Information Society CORP, held at Vienna: *Ostericht*. 1-17 (CD).
- Lucia M.G., Rizzo L.S. (eds.) (2014), *A geographical approach to the European financial crisis. Challenges and policy agenda*. Roma: Aracne.
- Prezioso M. (ed.) (2014), *ESPON Italian Evidence in Changing Europe*. Rome: University of Rome “Tor Vergata”. Disponibile anche in versione e-book.

I progetti dei programmi ESPON 2013 e URBACTII citati nel testo sono disponibili sui siti:

[Espon.eu](http://Espon.eu)

[Urbac.eu](http://Urbac.eu)



# La visione del futuro della città e la ripresa dell'economia

*Giorgio Goggi*<sup>1</sup>

È confortante il fatto che si metta finalmente la città al centro delle politiche per la ripresa economica.

Una politica di sviluppo incentrata sulla città ha sicuramente maggiori possibilità di successo perché, da sempre, l'insediamento urbano moltiplica le relazioni, le conoscenze, le capacità operative, estende il mercato del lavoro, produce l'innovazione, massimizza l'uso delle risorse.

Purtroppo, di recente, si leggono piani e documenti che sembrano considerare la città qualcosa di statico cui fare solo manutenzione.

Non ci si rende conto che l'attività di costruzione della città non può mai interrompersi e che, per guidare questo processo, è necessaria una visione del futuro, che individui e persegua la direzione strategica in cui questa costruzione deve avvenire.

## **1. Una strategia di accessibilità**

L'evoluzione urbana ha sempre visto il progressivo allargamento dell'area della città, con l'estensione, a più ampi spazi e a maggior quantità di popolazione, dei vantaggi del vivere urbano, dell'accesso ai servizi, e dell'integrazione nel mercato del lavoro.

L'ampliamento dell'area urbana è il più potente moltiplicatore dello sviluppo.

Questo processo di ampliamento non comporta necessariamente consumo di suolo, né costruzioni dappertutto e nemmeno necessariamente nuove

---

<sup>1</sup> Politecnico di Milano, DASTU, e-mail: giorgio.goggi@polimi.it.



costruzioni. Di sicuro non la creazione di metropoli come Londra o Parigi, né le metropoli americane o quelle del sottosviluppo.

Nella tradizione europea l'allargamento può avvenire con un sistema d'insediamenti funzionalmente connessi – non necessariamente continuo, anzi, il più possibile discreto – ma collegati da un'efficiente rete di trasporti<sup>2</sup>. Insediamenti che funzionino come un unico sistema dal punto di vista dell'accessibilità a qualsiasi funzione: lavoro, studio, cultura, salute, svago; che consenta ad una città siffatta gli stessi vantaggi di una grande metropoli senza averne i costi elevatissimi.

Senza una strategia di allargamento funzionale della città, tramite un sistema di accessibilità che consenta a tutti i cittadini, anche a quelli che abitano progressivamente più lontano, di avere gli stessi vantaggi, c'è solo decadenza delle città (o, al contrario, inurbamento forzato). Alla diminuzione dell'accessibilità fa seguito restrizione del mercato del lavoro, crisi economica, ridotta capacità d'innovazione (è questo il micidiale pericolo nascosto nelle politiche esclusivamente antitraffico praticate in alcune città).

Questo non comporta necessariamente un allargamento istituzionale: non è necessario creare grandi istituzioni perché le grandi città funzionino. Le istituzioni devono avere livello adeguato ai problemi (e su questo ci sarebbe molto da dire a proposito della città metropolitana).

Quindi la parola chiave è accessibilità, sostenuta da un'adeguata rete di trasporto multimodale. Questa visione consente anche di risolvere agevolmente i problemi di localizzazione, perché nei nodi del sistema di trasporto di massa (pubblico in primis ma anche privato) ci sono le opportunità di localizzazione razionale delle funzioni (se quest'idea dominasse, non vedremmo le tante localizzazioni sbagliate di funzioni collocate in luoghi non dotati della necessaria accessibilità).

Da questo punto di vista la rete di trasporto, che funziona come moltiplicatrice delle condizioni urbane, diventa strategica (con importanze gerarchiche differenti: ferrovie, metropolitane, trasporto pubblico locale, strade, e con quest'ultime le strutture di stazionamento che ne fanno parte integrante e necessaria). Questa rete è ancora largamente incompleta nelle nostre città ed il suo adeguamento può essere strategico per la ripresa economica.

Non si deve trattare però del solito elenco di infrastrutture ma di interventi mirati ad un'unica e precisa strategia: l'estensione dell'accessibilità urbana ovvero il moltiplicatore delle condizioni urbane e, quindi, del mercato del lavoro, delle opportunità localizzative, delle capacità d'innovazione.

È stato dimostrato, peraltro, come le condizioni di prossimità influiscano attivamente sullo sviluppo dell'innovazione.

---

<sup>2</sup> Questa struttura insediativa, tipica dell'Italia, già individuata e sostenuta da Carlo Cattaneo, poi da urbanisti milanesi e di recente studiata da Peter Hall (*The Polycentric Metropolis*, 2007), è stata oggetto di alterna consapevolezza, essendo alcuni nostri urbanisti talvolta sedotti dall'omologazione alla cultura internazionale della metropoli, delle sue periferie, ecc.

Questa strategia si pone in sostanziale opposizione con la politiche anti-traffico operate in molte città (che poi si riducono ai soli centri delle città); esse rendono sempre più difficile il superamento della crisi perché si oppongono agli investimenti infrastrutturali nel momento in cui è più necessario costruire le infrastrutture indispensabili per innescare la ripresa economica.

È evidente che la mera entità della circolazione stradale non è un problema, lo sono semmai la congestione o l'inquinamento (quando però si avesse il coraggio di dire la verità sulle sue cause), ma il problema principale è ridurre il traffico senza ridurre l'accessibilità, per esempio estendendo la rete delle ferrovie regionali.

Pertanto, la strategia di riduzione della circolazione deve essere coordinata con quella di allargamento dell'accessibilità nello spazio, nel tempo, nelle fasce di popolazione e dei ceti sociali coinvolti, da perseguire prevalentemente con ferrovie e metropolitane, ma per alcune località – dove questi sistemi non possano economicamente intervenire – necessariamente con l'auto (fatti salvi, naturalmente, tutti i sistemi di mobilità dolce, limitatamente ai tipi di spostamento ed ai luoghi in cui possono essere impiegati).

La strategia dell'accessibilità richiede investimenti nel settore delle infrastrutture materiali, con tecnologie ormai mature ed anche con la necessità, spesso, di realizzare grandi opere.

In Europa, l'investimento nella modernizzazione ed estensione delle reti è stato contemporaneo alla deindustrializzazione degli anni '70 e '80 ed ha preparato e sostenuto la crescita dell'occupazione terziaria<sup>3</sup>. Noi, invece, abbiamo allora investito nella cassa integrazione, ma il ritardo va colmato se vogliamo avere aree urbane confrontabili con quelle europee.

Queste infrastrutture sono costose e, comparate alle necessarie infrastrutture immateriali, come la banda larga, impegnano una spesa superiore di un ordine di grandezza, ma tutte le grandi aree urbane hanno necessità di queste infrastrutture, e tutte funzionano allo stesso modo, prima colmeremo il divario e prima recupereremo competitività e sviluppo. Peraltro non è necessario realizzare tutto subito, l'attuazione può essere scaglionata, purché ci sia una chiara e stabile direzione strategica.

Per l'area milanese, ma non molto diversamente per le altre grandi città italiane, alcuni dei progetti strategici in questo campo potrebbero essere quelli di seguito citati.

Poiché la strategia deve essere di lungo periodo, si tratta anche di opere che richiedono ingenti risorse e tempi lunghi di attuazione, ma nell'insieme degli interventi funzionali alla realizzazione della strategia, per esempio nelle fer-

---

<sup>3</sup> La Francia, con il TGV, in quegli anni ha allargato l'area d'influenza urbana parigina ed il suo mercato del lavoro fino a 250 Km dal centro, mettendo in atto una vera strategia di accessibilità, e ritrovando un nuovo impulso economico. Noi, avendo la stessa opportunità molti anni dopo ed avendo limitato l'AV agli spostamenti di lunga distanza, abbiamo perso un'occasione storica.

rovie regionali, ci sono anche opere di minore costo e di breve termine ma produttive di importanti risultati.

*Ferrovie regionali.* In Lombardia ci sono 1.400 Km di ferrovie e circa 500 stazioni, la gran parte entro un'ora di percorrenza da Milano. Esiste la possibilità di costruire un sistema ferroviario che renda tutta urbana almeno l'area di 7 milioni di abitanti che costituisce il bacino milanese di mobilità. Buona parte di questo si sta ottenendo con il passante ferroviario, ma si sa che non potrà bastare a consentire la distribuzione urbana degli spostamenti da tutti i treni regionali. Il secondo passante già previsto dal precedente PUM è stato elevato all'iperuranio dei sogni futuribili ed il protocollo, che ne garantiva il finanziamento con i proventi dell'urbanizzazione delle aree, modificato a tutto svantaggio della città. Nel frattempo si sa dalla stampa che il nuovo accordo tra il Comune di Milano e le FS, cui venne poi garantita l'edificazione senza contropartite, è in alto mare. Forse converrebbe ripensare alla strategia dei passanti senza aver paura di impegnarsi per un futuro che sembra lontano, mentre la necessità è attuale, visto che il 47% della mobilità di scambio con Milano viene da fuori provincia (dati PUMS 2015).

Ci vuole visione e coraggio per trasformare i destini delle città e tanti problemi paventati, come la carenza dei rotabili, possono essere superati.

*Concorrenza nella gestione dei servizi di trasporto.* È difficile pensare che una società in crisi economica, con infrastrutture insufficienti, carenza di rotabili ferroviari, bisognosa di moltiplicare la disponibilità di trasporto pubblico, bisognosa di ridurre la circolazione stradale, resti innamorata del monopolio nella gestione dei servizi di trasporto. Eppure questo succede in Italia ed in particolare in Lombardia dove si è dato un assetto monopolistico anche alla gestione delle ferrovie regionali.

Aprire la gestione dei servizi di trasporto alla concorrenza dei privati vuol dire aumentare il parco dei rotabili (non potremo più dire di non avere materiale sufficiente per completare i servizi dei o dei passanti), moltiplicare i collegamenti e i posti offerti, diminuire il traffico, ridurre i costi, aumentare l'occupazione.

*Rete stradale urbana e periurbana.* Non tutti gli spostamenti possono essere gestiti dal trasporto pubblico, anzi, alcuni di essi devono essere lasciati necessariamente al trasporto privato per non dilapidare risorse pubbliche nelle correnti di mobilità più deboli. Ora, se i cittadini di, Olanda, Belgio e Germania (quest'ultima però con gravi problemi di obsolescenza delle infrastrutture) hanno tre volte i chilometri di autostrada per abitante dei milanesi e non ne devono più costruire, non significa che anche noi non ne abbiamo più bisogno. (Amsterdam, con 770.000 abitanti, ha un duplice anello autostradale intorno alla città, un'imponente rete autostradale regionale ed un'autostrada sotterranea che l'attraversa, per non parlare della miriade di parcheggi sotterranei: si capisce che sia così facile andare in bicicletta!). Non è possibile dedicarsi solo

alle azioni cosiddette *smart* del momento, bisogna avere la modestia di colmare le lacune anche usando tecnologie meno avanzate, non le più brillanti a livello internazionale, ma necessarie per costruire le nostre città.

## 2. Una strategia per il paesaggio urbano

C'è ancora molto altro da fare, all'interno delle città, soprattutto in termini di riqualificazione del paesaggio. I nostri centri non sono ancora giunti a quella qualità del paesaggio che è necessaria per la competizione internazionale.

Dobbiamo conseguire quella qualità della vita, fattore importante di competitività, che solo la riorganizzazione del paesaggio urbano può dare.

Le politiche antitraffico hanno ridotto il traffico (forse temporaneamente, vista la coincidenza con la crisi ed il generale calo di consumo dei carburanti) senza cambiare in nulla il paesaggio. A Milano, con area C, nulla è cambiato: le solite auto in seconda fila, il solito tappeto di macchine che copre tutte le strade, una sola nuova area pedonale – Piazza Castello – peraltro controversa. Invece tutto deve cambiare, se vogliamo stare al passo con la concorrenza o meglio, recuperare il ritardo.

*Attuazione delle isole ambientali o Zone 30.* In questo, il ritardo rispetto alle altre nazioni europee è macroscopico, eppure si tratta della strategia più efficace – e meno onerosa – per riqualificare il paesaggio e la qualità della vita (oltre che la sicurezza). A Milano le isole ambientali sono l'intervento su cui si basa il PGTU del 2003; oggi sembrerebbe confermato anche dal PUMS appena pubblicato, sotto la dicitura di “zone 30”, ma l'attuazione langue.

*Stazionamenti in struttura.* Tutte le grandi città europee (basti pensare a Barcellona, Madrid, Lione, ma anche solo a Lugano) si sono riqualificate mettendo sotto terra le automobili private e buona parte della sosta operativa. Non esiste altra strada di riqualificazione urbana che non sia illusoria (ciclabilità, *bike sharing*, *car sharing*, e altro, sono belle cose e consentono di ridurre un poco il tasso di motorizzazione, ma la massa delle auto che deturpano il paesaggio può essere gestita solo in questo modo). Oltretutto si sa che, per ridurre la congestione da traffico, il *parking pricing* è più efficace e molto più usato del *congestion charging* e consente risultati stabili nel tempo. A Milano un cospicuo piano di realizzazione di stazionamenti sotterranei, a totale carico dei privati, è stato privato di quasi la metà degli interventi previsti a causa di un rigurgito collettivo di ideologia anti-parcheggio. Qui sarà forse difficile ritrovare la fiducia dei cittadini che hanno subito la revoca del posto prenotato, ma nel resto d'Italia può essere diverso. Occorrerà ripensarci seriamente se vogliamo avvicinarci ai livelli europei.

*Grandi progetti di trasformazione ambientale.* Per Milano inserirei in questa categoria la riapertura dei Navigli, progetto che ha qualche detrattore intellettuale ma grande partecipazione popolare, ma che va inteso non come riscoperta antiquaria dei canali di un tempo, ma come strumento per trasformare il paesaggio del centro della città.

*Aree ferroviarie.* Gli scali ferroviari dismessi costituiscono un'opportunità urbanistica cospicua in molte città italiane, a Milano in particolare per la loro grande estensione.

Queste aree hanno una caratteristica importante sul piano dell'accessibilità: sono collocate intorno alle stazioni, ove è massima la disponibilità di trasporto pubblico ferroviario e di interscambio con il trasporto pubblico locale.

Per questo motivo sono le più indicate per la localizzazione di attività di lavoro ad alta intensità di personale (terziario) e di funzioni che attraggono grandi quantità di spostamenti. Ci penserei due volte prima di destinarle all'edilizia sociale e al verde (questo, naturalmente, ci vorrà ed in buona quantità, ma senza impedire strategie più ambiziose).

### **3. Edilizia sociale**

Il problema della casa che negli anni '80 si credeva di aver sostanzialmente risolto, è tornato ad essere molto grave. Oggi sulla stampa vediamo trattare il problema delle occupazioni degli alloggi Aler come un'emergenza di ordine pubblico: lo è sicuramente, ma il problema strutturale sono le 30.000 domande di alloggi invase e giacenti all'Aler già nel 2010. Come possiamo sperare nei nuovi cittadini per la ripresa economica se non possiamo dare loro una casa? E come dar loro una casa se pensiamo solo a limitare il consumo di suolo?

L'edilizia sociale è divenuta troppo costosa, sia per l'acquisizione del suolo, sia per i costi di costruzione. Per il suolo si possono utilizzare le aree già di proprietà pubblica (per esempio le aree a standard, come ora è possibile, se non ospitano altri servizi), ma il costo dell'edilizia sociale realizzata ristrutturando l'esistente non è affrontabile.

È necessario un piano strategico di edilizia sociale che deroghi al feticcio del consumo di suolo, che deroghi anche alle normative che rendono la costruzione troppo onerosa (per esempio le norme sulla dimensione minima degli alloggi, sull'altezza minima dei locali, sull'efficienza energetica, consentendo la realizzazione differita delle coibentazioni di classe superiore).

#### 4. Lavoro decentrato

Una proposta già avanzata anni fa, ma rimasta senza seguito, riguarda la creazione di luoghi di lavoro decentrato. Questi si contrappongono al lavoro a domicilio (foriero di rilevanti problemi di controllo, oltre che sindacali, e prevalentemente rifiutato dai lavoratori).

Si tratta di realizzare luoghi di lavoro collegati telematicamente alle sedi centrali ove i lavoratori possano operare non in solitario ma in un ambiente collettivo dotato dei necessari servizi. Questi luoghi possono essere posti più vicino alle residenze dei lavoratori, che vi si possono recare con brevi spostamenti (o anche a piedi o in bicicletta).

Numerosi luoghi di questo tipo, per esempio, sono stati sviluppati con grande successo in Olanda.

Il sistema può allargare le possibilità di lavoro ad un maggior numero di persone, incrementare l'occupazione femminile, sfruttare edifici esistenti, diminuire gli spostamenti pendolari, anche pubblici, disponibili nell'area metropolitana. Pensiamo alla Brianza e al suo patrimonio immobiliare, spesso di proprietà pubblica.

Viene impegnata l'industria delle costruzioni per opere decentrate e di non grande dimensione e quella delle telecomunicazioni in banda larga, con effetti importanti sullo sviluppo.

#### 5. Come finanziare

Programmi strategici di questo tipo non possono esser sopportati solo dalla finanza pubblica, tuttavia il coinvolgimento dei privati è possibile, non in tutte le tipologie di opere, ma in molte.

Il programma di parcheggi di Milano, prima che fosse dimezzato dalle revoche, valeva 1,2 miliardi di Euro di finanziamenti esclusivamente privati; il protocollo revocato per il secondo passante prevedeva l'investimento dei proventi della vendita dei sedimi ferroviari agli sviluppatori privati, per un valore superiore alla metà dei costi.

Già oggi le metropolitane si costruiscono con una quota apportata dalla finanza di progetto (sempre che le amministrazioni non siano troppo ingenui nello stipulare quei complessi contratti).

Anche la concorrenza nella gestione dei servizi di trasporto può mobilitare capitali privati, per esempio nel caso della dotazione di nuovo materiale rotabile.

La strategia qui proposta è imperniata sull'industria delle costruzioni, che è la più colpita dalla crisi, ma è anche caratterizzata da un elevato moltiplicatore del reddito, la sua rinascita porterà vantaggi per tutti.

Inoltre, quanto proposto non impegna all'investimento i cittadini ed i proprietari di case già ipertassati e che, in questa situazione di crisi, hanno ridotto drasticamente la loro spesa. (Solo i parcheggi residenziali richiedono la mobilitazione dei capitali delle famiglie e quindi meritano di essere considerati con cautela e in seconda battuta).

### **Bibliografia**

- Abis M., Airoldi A., Goggi G., Lisciandra G. (2008), 'Midland' la città di mezzo. *De-dalo*, numero speciale maggio-giugno pp. 25-104. Ed. Assimpredil-ANCE: Milano.
- Hall P., Pain K. (2006), *The Polycentric metropolis*. Earthscan: London-Sterling VA.
- Moretti E. (2013), *La nuova geografia del lavoro*. Mondadori: Milano.

# Efficientamento energetico e riqualificazione del welfare materiale: una proposta per le scuole lombarde

Gabriele Pasqui<sup>1</sup>

## 1. Premessa: politiche per le infrastrutture del welfare materiale

Il ciclo di crescita dell'urbanizzazione che ha caratterizzato le dinamiche dell'economia italiana nel corso del XX secolo e che ha trasformato le città e i territori italiani nell'arco degli ultimi decenni, talvolta costruendo nuove reti e manufatti, ma più spesso riutilizzando e trasformando manufatti, reticoli e tecnologie ereditate dal passato, è giunto al termine (Lanzani, Pasqui, 2011).

Più in generale, come evidenziato in modo sempre più chiaro nel campo degli studi urbani e territoriali (si vedano, a titolo di esempio, gli esiti della ricerca interuniversitaria PRIN Re-Cycle Italy: [www.recycleitaly.it](http://www.recycleitaly.it)), la connessione tra crescita insediativa e sviluppo urbano non appare più come vincolo necessario per promuovere lo sviluppo sostenibile delle aree urbane e dei territori non urbanizzati.

In questo contesto, un nodo decisivo per promuovere lo sviluppo e la ripresa delle aree urbane italiane è la promozione di un ciclo di investimenti centrati sul riuso del welfare materiale, inteso come quell'insieme di dotazioni e infrastrutture che hanno strutturato spazi e servizi della città pubblica nella seconda metà del XX secolo (Officina Welfare Space, *Spazi del welfare. Esperienze luoghi pratiche*, Quodlibet Studio, Macerata 2012).

Questo nuovo ciclo di investimenti deve dunque riguardare la trasformazione e il riciclo di un capitale fisso territoriale che è ormai in buona parte

---

<sup>1</sup> Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, e-mail: [gabriele.pasqui@polimi.it](mailto:gabriele.pasqui@polimi.it).



presente sul territorio e che costituisce un patrimonio straordinario a rischio di erosione e di degrado (Munarin, Tosi, 2014).

Ma c'è anche un altro aspetto, centrale in tempi di crisi e in presenza di forti rischi di polarizzazione sociale nei contesti urbani: gli spazi del *welfare*, e le pratiche ad essi connesse, hanno rappresentato, e rappresentano ancor oggi, un tassello fondamentale di una politica di giustizia e risarcimento spaziale, in un contesto nel quale i *cleavage* spaziali nelle città e nei territori si stanno riconfigurando e approfondendo. Il contrasto offerto dalle politiche del *welfare* materiale alla «fatica di abitare», elemento essenziale della diseguaglianza e della deprivazione di gruppi e ceti sociali, rappresenta un terreno decisivo proprio in tempi di crisi per ridisegnare insieme forme nuove di cittadinanza e di urbanità.

Per questo insieme di motivi, politiche nazionali e regionali di investimento sul riuso e sulla riqualificazione del patrimonio edilizio e delle infrastrutture del welfare materiale rappresentano sicuramente una priorità per l'investimento nelle aree urbane, come evidenziato anche dagli interventi di Roberto Camagni e Franco Sacchi presentati in questo e-book.

## 2. Gli interventi per il patrimonio scolastico

Un terreno prioritario per questa politica di re-infrastrutturazione e riqualificazione del patrimonio del welfare materiale è rappresentato dalle scuole pubbliche (Tedesco, 2010; Pepe, Rossetti, 2014).

Si tratta di un patrimonio straordinariamente ingente. Secondo i dati MIUR relativi all'anno scolastico 2013/2014 le istituzioni scolastiche statali nel nostro Paese erano 8.644 e si articolavano in 41.483 sedi scolastiche distribuite sul territorio nazionale. Il numero maggiore di istituzioni è localizzato in Lombardia (1.149), seguita dalla Campania (1.030), dalla Sicilia (888) e dal Lazio (768). Il 32,5% delle sedi scolastiche ospita scuole d'infanzia, il 37% scuole primaria, il 17,5% scuole medie inferiori, il 13% scuole secondaria.

Come è noto anche il Governo italiano si è mosso negli ultimi anni nella direzione della riqualificazione del patrimonio edilizio scolastico. Il Piano di edilizia scolastica, promosso dal Governo Renzi in continuità con gli indirizzi del Governo Letta, composto da tre principali filoni (*#scuolebelle*: piccola manutenzione, decoro e ripristino funzionale; *#scuolesicure*: messa in sicurezza, rimozione amianto, rimozione barriere architettoniche; *#scuolenuove*: sblocco del patto di stabilità e avvio progetti cantierabili), dovrebbe coinvolgere complessivamente 21.230 interventi in edifici scolastici per investimenti pari a 1.100.000.000 di euro circa ([www.istruzione.it](http://www.istruzione.it)).

Si tratta di un piano ambizioso, la cui attuazione è da settembre 2014 nelle mani di una unità di missione che ha lo scopo di garantire il coordinamento e l'impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione, in capo alla

Presidenza del Consiglio. Il raccordo con il Ministero dell'Istruzione e il contributo di associazioni di settore sembrano aver garantito alcuni primi risultati, comunque lontani dagli obiettivi previsti: in meno di un anno sono stati avviati e conclusi oltre 500 cantieri di #scuolesicure, circa 200 di #scuolenuove e oltre 7.000 di #scuolebelle (www.governo.it).

Anche senza entrare nel merito dell'attuazione e dell'efficacia del Piano, si possono fare alcune osservazioni. Innanzitutto, a oggi, nonostante l'Intesa tra Governo, Regioni ed Enti locali sull'attuazione dei piani di edilizia scolastica, sottoscritta in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni nell'agosto del 2013, il coordinamento tra l'azione del Governo e le politiche regionali di riqualificazione del patrimonio scolastico non sembra essere sempre efficace. Prova ne sia che le politiche regionali finanziate con risorse comunitarie e indirizzate a promuovere l'efficientamento energetico degli edifici pubblici operano lungo filiere di *policy* diverse da quelle del Piano del Governo.

Inoltre, come si vedrà meglio nel caso lombardo, la pur lodevole politica centrata regionale sull'efficientamento energetico del patrimonio scolastico non sembra essere pensata in una chiave integrata, come azione potenziale di riqualificazione urbana non solo degli edifici, ma dei contesti urbani entro i quali le scuole sono collocate.

È indispensabile segnalare che a scala nazionale, saranno presto sbloccati 350 milioni di euro per l'efficientamento energetico delle scuole, nell'ambito del provvedimento, in attuazione del Decreto Competitività, che concederà prestiti a tasso agevolato dello 0,25% (dimezzando così il tasso previsto dalla legge per i finanziamenti del fondo Kyoto, che è dello 0,50%), per lavori di miglioramento delle prestazioni energetica negli edifici scolastici pubblici.

### **3. L'efficientamento energetico delle scuole lombarde**

A scala regionale, nel contesto lombardo il tema è stato trattato con particolare riferimento all'avvio del ciclo di programmazione dei Fondi strutturali comunitari per il periodo 2014-2020.

Il contesto entro il quale si colloca l'azione regionale è quello più generale della costruzione di politiche di finanziamento per l'efficientamento energetico del patrimonio pubblico, regolato dal Decreto Legislativo n. 102 del 4 luglio 2014, che ha dato attuazione alla Direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica.

In questo contesto le Regioni e gli Enti locali sono chiamati a concorrere agli obiettivi nazionali (attuazione di interventi atti al conseguimento della riqualificazione energetica pari ad almeno il 3% annuo della superficie coperta utile climatizzata, ovvero ad un risparmio energetico di almeno 0,04 Mtep nel periodo 2014-2020) nell'ambito dei propri strumenti di programmazione energetica, mediante l'approvazione sia di obiettivi e azioni specifiche di risparmio

energetico del proprio patrimonio immobiliare, sia di provvedimenti volti a favorire l'introduzione di un sistema di gestione dell'energia basato sul ricorso alle ESCO e ai contratti EPC (ANCE, 2013).

In questo quadro e a partire dalle linee di programmazione strategica in ambito energetico e ambientale previste dal Piano Energetico Ambientale Regionale (PEAR), la Regione Lombardia ha deciso di convogliare una quota importante di risorse del POR FESR 2014/2020 (sul quale si veda anche l'intervento di Enrico Ciciotti in questo stesso e-book) sulla riqualificazione degli edifici pubblici, ed in particolare degli edifici scolastici.

A fronte di una dotazione complessiva di 235 Meuro a valere sulle risorse FESR 2014/2020, la Regione ha già attivato due linee di finanziamento per l'efficientamento energetico degli edifici pubblici. La prima linea di finanziamento (Bando piccoli comuni, finanziato con risorse FESR per 7 Meuro) è destinata in via esclusiva alla riqualificazione energetica degli immobili di proprietà dei piccoli comuni della Lombardia (il target principale sono le scuole); finanzia progetti che garantiscano una riduzione significativa dei consumi energetici (*deep renovation*) con interventi sul sistema edificio-impianto; opera erogando il finanziamento direttamente agli enti locali concedendo un finanziamento a fondo perduto sino al 90% dell'investimento.

La seconda linea di finanziamento (Fondo FREE) è finanziata con fondi FESR ed ha una dotazione finanziaria iniziale di 43 Milioni di Euro. Si tratta di un finanziamento destinato in via esclusiva alla riqualificazione energetica degli immobili di proprietà dei comuni della Lombardia (il target principale sono le scuole) e finanzia progetti che garantiscano una riduzione significativa dei consumi energetici (*deep renovation*) con interventi sul sistema edificio-impianto. Il finanziamento può essere erogato direttamente all'ente locale in alternativa a un soggetto privato da selezionare mediante gara (Modello ESCO) ed è strutturato in modo da favorire una leva sul capitale privato (il 30% del finanziamento è a fondo perduto, il 30% deve essere garantito dai privati e il 40% consiste in un finanziamento rotativo decennale a tasso zero).

Nel caso in cui questi *policy tools* avessero il successo atteso, la Regione è disponibile ad un rifinanziamento dei due bandi, che in larga parte riguarderanno proprio gli edifici scolastici, tenendo anche conto che le scuole, con circa 160 Ktep di consumo annuo, rappresentano circa il 40% dei consumi del patrimonio immobiliare pubblico lombardo.

Si tratta di un insieme di azioni che certamente vanno nella direzione giusta, anche se le scuole lombarde che potrebbero usufruire del finanziamento non superano il 10/15% del totale. Sicuramente positiva è la concentrazione delle risorse comunitarie sull'efficientamento energetico nei confronti delle scuole e interessante è il ricorso a meccanismi di finanziamento basati su partenariati pubblico/privato.

Tuttavia, va rilevato che questa politica connessa alle strategie energetiche non appare ad oggi sufficientemente coordinata con la politica di riqualificazione degli edifici scolastici attivata dal Piano del governo per l'edilizia scolastica e che manca una considerazione integrata delle diverse iniziative a scala urbana, condizione che potrebbe garantire effetti territoriali rilevanti.

#### **4. Alcune proposte per un diverso Piano di investimento sulle scuole lombarde: i “Contratti di Scuola”**

Le osservazioni fatte sul Piano di edilizia scolastica del Governo e sulle politiche regionali di efficientamento energetico per le scuole lombarde, nel quadro delle considerazioni più generali sulla necessità di pensare programmi e azioni per la riqualificazione del welfare materiale come occasioni di rigenerazione urbana, spingono a fare alcune proposte operative rivolte al con testo lombardo, ma probabilmente estensibili ad altre Regioni.

In primo luogo sarebbe necessario utilizzare l'Anagrafe aggiornata dell'edilizia scolastica, in corso di aggiornamento su sollecitazione del Governo, come base di partenza unitaria di tutti gli interventi sulle scuole, sia dal punto di vista della messa in sicurezza e del ripristino funzionale, sia sotto il profilo dell'efficientamento energetico. Ciò potrebbe garantire una maggiore integrazione tra diverse tipologie di intervento per ciascuna scuola o plesso scolastico, favorendo l'integrazione tra interventi di efficientamento energetico, di messa in sicurezza e di manutenzione.

In secondo luogo, sarebbe necessario convogliare una quota significativa di investimenti regionali (compresi quelli per l'efficientamento energetico, a partire dai bandi che saranno preparati nei prossimi anni su fondi comunitari) per co-finanziare “Contratti di Scuola”, ossia progetti integrati che prevedano insieme all'efficientamento energetico anche la possibilità di finanziare altre iniziative materiali e immateriali (sistemazione degli spazi aperti prospicienti o interni ai plessi scolastici, manutenzione e ripristino di impianti sportivi interni agli edifici stessi, ma anche iniziative per il sostegno dell'integrazione scolastica di bambini stranieri nelle scuole primarie, finanziamento del personale per il prolungamento dell'apertura delle scuole al di fuori dell'orario scolastico, etc..). Queste iniziative dovrebbero essere connesse ad un patto tra Dirigenti scolastici, associazioni dei genitori e degli studenti, Amministrazione comunale o Consigli di zona nei grandi Comuni. I “Contratti di scuola”, sull'esempio dei “Contratti di quartiere”, potrebbero anche essere attuati in forma di bandi competitivi, a condizione di favorire l'accesso al finanziamento anche da parte di scuole che versano in condizioni di deprivazione materiale o che sono collocate in contesti urbani particolarmente disagiati.

L'integrazione tra le azioni sul patrimonio edilizio scolastico attraverso l'utilizzo dell'aggiornamento dell'Anagrafe scolastica e l'attivazione dei Contratti di Scuola potrebbero essere finanziati da diverse tipologie di risorse: quelle dei privati attraverso l'attivazione di contratti EPC; quello del Piano nazionale per l'edilizia scolastica; quelle degli Enti locali per l'integrazione scolastica. La regia dei Contratti dovrebbe stare in capo all'Amministrazione scolastica insieme all'Amministrazione comunale.

Nel suo complesso, un programma regionale per i "Contratti di Scuola" potrebbe rappresentare una esperienza pilota per la progettazione integrata territoriale sulle risorse e le infrastrutture del welfare materiale, operando inoltre per favorire l'efficacia e la capacità di integrazione delle agenzie formative pubbliche, ma anche la riqualificazione urbana degli ambiti nei quali edifici e plessi scolastici sono collocati.

## **Bibliografia**

- ANCE (2013), *Riqualificazione energetica degli edifici pubblici*. ANCE: Roma.
- Lanzani A., Pasqui G. (2011), *L'Italia al futuro. Città e paesaggi, economie e società*. Franco Angeli: Milano.
- Munarin S., Tosi C. (2014), *Welfare Space*. List: Rovereto (TN).
- Officina Welfare Space (2012), *Spazi del welfare. Esperienze luoghi pratiche*. Quodlibet Studio: Macerata.
- Pepe D., Rossetti M. (2014), *La riqualificazione energetica e ambientale degli edifici scolastici*. Maggioli: Santarcangelo di Romagna.
- Tedesco S. (2010), *Riqualificazione energetico-ambientale degli edifici scolastici*. Alinea: Firenze.

# Città metropolitana di Milano

## Pianificazione strategica e generazione di progetti

Franco Sacchi<sup>1</sup>

Il *Piano strategico triennale del territorio metropolitano* è una funzione fondamentale attribuita dalla L. 56/2014 alla Città metropolitana e rappresenta la matrice generativa della sua programmazione, in quanto “costituisce *atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni*”.

È la prima volta che un simile strumento viene messo, per quanto tardivamente rispetto ad altri contesti metropolitani europei, a disposizione degli enti locali del nostro Paese, rappresentando la prima opportunità per caratterizzare l'azione della Città metropolitana rispetto a quella della “vecchia” Provincia.

Alla luce della lettura di alcune esperienze recenti sia italiane che estere (Torino, Bologna, Barcellona, Lione, Londra, ecc.), si possono individuare alcune tendenze comuni, che si configurano come *benchmark* per gli odierni processi di pianificazione strategica:

- *crescente attenzione verso il processo*, che valorizza pratiche di pianificazione flessibili e a basso tasso di istituzionalizzazione;
- *selettività del piano*, che abbandona il carattere onnicomprensivo, per concentrarsi su pochi e specifici campi di politiche e progetti prioritari;
- *politiche e progetti operativi*, in grado di sperimentare azioni sul campo, dotate di fattibilità e sostenibilità economico-sociale e territoriale-ambientale;
- *orientamento verso politiche abilitanti*, finalizzate a rimuovere i fattori inibitori allo sviluppo e a generare economie esterne alle imprese, ma interne ai territori, creando così le condizioni affinché una pluralità di

---

<sup>1</sup> Centro Studi PIM, Milano, e-mail: franco.sacchi@pim.mi.it.

soggetti possano focalizzarsi meglio sul loro *core business* e agire in modo più efficiente;

- *democrazia metropolitana*, con l'obiettivo di attivare, in un quadro di elevata complessità sociale e di crisi delle strutture di rappresentanza e di integrazione decisionale, processi che mobilitino protagonismo sociale per l'individuazione dei problemi (*problem setting*) e delle priorità d'azione (*problem solving*), per il trattamento della dialettica tra città centrale e territori "periferici" (questione particolarmente sensibile nel caso milanese), per fornire un quadro di riferimento per la gestione delle relazioni verticali (Regione, Stato e UE).

L'area metropolitana milanese sembra aver più volte espresso nel corso del tempo un'esplicita "*tensione*" costruttiva verso pratiche strategiche di governo metropolitano.

Tre, in particolare, le stagioni che meritano menzione.

Gli anni '60, inizi '70, in cui si avvia l'esperienza del PIM (Piano Intercomunale Milanese), con le relative pratiche di governo metropolitano sperimentate attraverso piani territoriali di scala sovralocale.

Gli anni '80, in cui vengono realizzati gli studi del "Progetto Milano" e in cui maturano il "Progetto Passante", il "Documento direttore sulle aree dismesse o sottoutilizzate", che hanno configurato un tentativo di governo metropolitano attraverso progetti strategici.

Infine, gli anni 2000, con il progetto strategico "Città di città" e i "Piani d'Area", che hanno promosso un processo di pianificazione strategica "per accordi", attraverso originali forme di *governance* multilivello.

L'insieme di queste esperienze ha determinato esiti incerti e in parte differenti dalle intenzioni originarie. In alcuni casi, pratiche fortemente istituzionalizzate si sono scontrate con un'arena decisionale poliarchica e con la storica insofferenza milanese verso forme di pianificazione "dure", mentre, in altri casi, pratiche esclusivamente volontaristiche si sono rivelate sostanzialmente inefficaci.

Provando, alla luce degli insegnamenti provenienti dal complesso di tali esperienze, a identificare un nuovo *stile di pianificazione strategica milanese*, si potrebbe ipotizzare un processo unitario, articolato su una duplice dimensione: il Piano strategico triennale del territorio metropolitano, come strumento dal valore *istituzionale-amministrativo*, insieme a un'Agenda strategica, intesa come *modalità sussidiaria*, al contempo processo e insieme di prodotti, dal carattere flessibile e progettuale-operativo.

Il Piano strategico costituisce dunque "qualcosa in più" dell'Agenda, in quanto integra i contenuti amministrativi e i requisiti operativi utili a indirizzare l'azione dell'ente e dei Comuni. Al contempo, rappresenta anche "qualcosa in meno" dell'Agenda. L'Agenda può infatti avere diversa articolazione di tempi (oltre l'orizzonte asfittico dei tre anni previsto dalla normativa), di spazialità (lavorando ad agende locali e, al contempo, costruendo accordi con

soggetti esterni ai ristretti confini della Città metropolitana di Milano), di attori e contenuti (includendo politiche e progetti di una varietà di attori pubblici e privati e non solo di enti locali).

La reciproca alimentazione tra Piano e Agenda strategica, consentendo la combinazione tra valore amministrativo dell'atto e pratiche a basso tasso d'istituzionalizzazione, sembra offrire molteplici opportunità al fine di:

- definire i problemi rilevanti e le arene di discussione-decisione appropriate;
- favorire l'elaborazione di una nuova vocazione condivisa del territorio, in forma di immagini guida, capaci di fornire orientamento generale ai processi di sviluppo, coniugate a spazializzazioni coerenti;
- attivare selettivamente politiche e progetti strategici per il territorio, le imprese e le comunità, utilizzando quando serve e/o quando possibile le opportune leve amministrative, altrimenti puntando su accordi e forme partenariali multilivello (in senso orizzontale e verticale);
- valorizzare forme di cooperazione della rete degli attori locali ed extra-locali, al fine di mettere al lavoro una varietà di energie di natura pubblica, semi-pubblica e privata presenti nel territorio.

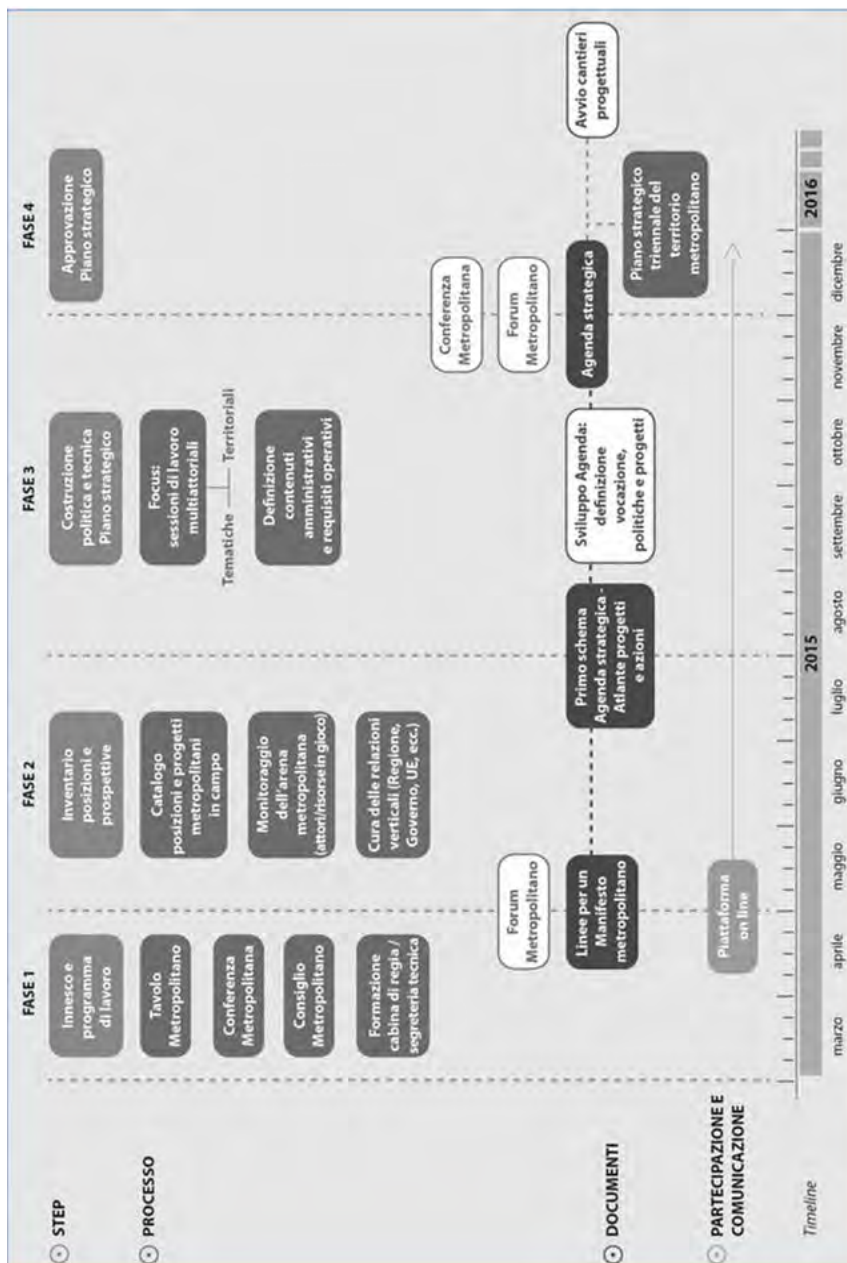
In questa luce, il processo di costruzione del Piano strategico metropolitano milanese potrebbe articolarsi in *quattro fasi principali*:

1. *innesco*, programmazione e avvio del processo, con la predisposizione di un "manifesto del piano strategico";
2. *inventario* di posizioni e prospettive, con la messa a punto di uno schema di Agenda strategica, corredato da un Atlante di progetti e azioni;
3. *costruzione tecnico-politica* della proposta di Piano strategico, con la definizione di contenuti amministrativi e operativi, e sviluppo definitivo dell'Agenda, in grado di far selezione dei progetti e di individuare la rete degli attori coinvolti;
4. *approvazione* del Piano strategico, attraverso il percorso politico-istituzionale previsto dalla normativa e dallo Statuto della Città metropolitana.

Ciascuna fase dovrà esser sostenuta da idonee *strutture di service tecnico* (in primo luogo la tecnostuttura della Città metropolitana coadiuvata dal Centro Studi PIM, insieme a Università e Uffici studi di autonomie funzionali e delle maggiori organizzazioni di rappresentanza economico-sociale) e accompagnata da forme idonee di comunicazione e partecipazione. Si tratta dunque di un *processo inclusivo* che dovrà vedere protagonisti attivi un *numero elevato di attori*: istituzioni (Comuni *in primis*, enti locali "esterni", Regione, ecc.), autonomie funzionali (CCIAA, Università, ecc.), rappresentanze economico-sociali (imprese, società pubbliche, lavoratori, terzo settore, ecc.), cittadini, chiamati a sviluppare *idee e contributi operativi* già in fase di costruzione del Piano, alimentando così gli istituti di partecipazione statutariamente previsti, in primo luogo il *Forum metropolitano*.



**Figura 1 - Fasi e modalità operative del processo di pianificazione strategica milanese**



Il processo di pianificazione non si concluderà con l'approvazione del Piano. Cruciale sarà l'attivazione di specifici tavoli di lavoro, utili per alimentare *cantieri di politiche e progetti*, chiamati a negoziare, tra la varietà dei soggetti in campo, interessi sociali e territoriali, temperandoli rispetto all'interesse pubblico generale-metropolitano.

Le diverse fasi del processo di pianificazione dovranno infine essere opportunamente *monitorate*, in modo da ottenere *feed-back* utili a orientare le azioni di *aggiornamento* del processo di pianificazione.

Provando a ipotizzare azioni sperimentali, da sottoporre alla prova del dibattito pubblico in vista della costruzione dell'Agenda, si possono individuare 5 "*progetti bandiera*".

1. *Semplificazione*. Si potrebbe cogliere l'occasione della riorganizzazione determinata dalla nascita del nuovo ente e dall'adeguamento del quadro normativo regionale in attuazione alla L. 56/2014 per far rilasciare alla Città metropolitana un certo numero di funzioni gestionali precedentemente in capo alla Provincia ("verso il basso" ai Comuni, "di lato" ad agenzie di scopo e, seppur in misura minore, "verso l'alto" alla Regione). Una tale riconfigurazione potrebbe consentire di focalizzare l'azione della Città metropolitana sulle funzioni fondamentali, che hanno natura eminentemente pianificatoria e d'indirizzo. Inoltre, si potrebbe promuovere un processo di razionalizzazione dell'assetto istituzionale, attraverso la creazione di Unioni di Comuni (procedendo nei casi dei Comuni "polvere" ad accorpamenti) e lo sviluppo delle Zone omogenee. Parallelemente, si potrebbe programmare lo sfondamento delle procedure autorizzative, orientando così la struttura organizzativa del nuovo ente a obiettivi e progetti coerenti alle funzioni fondamentali affidate. Per questa via, si potrebbe anche far fronte, almeno parzialmente, ai tagli di risorse e personale imposti dalle diverse misure di contenimento della spesa degli enti locali.
2. *Innovazione*. Pare utile predisporre interventi di carattere regolativo, economico-finanziario, formativo, di servizio, e fin anche urbanistico-edilizio, che favoriscano l'estensione al contesto metropolitano delle politiche di innovazione praticate con successo a Milano (in primo luogo dal Comune, ma anche da Fondazione Politecnico e da altri operatori) in tema di incubatori, *start-up* d'impresa, *fab-lab*-manifattura digitale, *co-working*, *sharing economy*, ecc. Tali iniziative non sono solo finalizzate a fornire un contributo alla riconversione della base economica metropolitana e alla generazione di nuova occupazione qualificata, in particolare giovanile, ma vanno anche lette in ragione della loro capacità di rafforzare la coesione sociale e, in molti casi, di alimentare processi di rigenerazione urbana, con riuso spazi dismessi e sotto-utilizzati. Anche in questa chiave – ed entro una strategia di scala metropolitana - occorrerà valutare le recenti proposte di riuso

- dell'area Expo e delle aree ex gasometri a Bovisa, legate a funzioni di ricerca, alta formazione, innovazione e trasferimento tecnologico.
3. *Intermodalità e integrazione tariffaria.* Scarsità di risorse pubbliche, difficoltà realizzative di varia natura, pressante domanda di sostenibilità ambientale, esigenze di svelta operatività (anche in chiave anticiclica) consigliano una forte selettività delle scelte d'investimento infrastrutturali. Entro questo quadro, appare cruciale concentrare le risorse disponibili su interventi volti a favorire interconnessione modale, completamenti dell'ultimo miglio, informazione all'utenza, fluidificazione del traffico, mobilità dolce e servizi *sharing*. In modo complementare, risulta ormai ineludibile mettere a punto la riorganizzazione del sistema tariffario, con rimodulazione delle tariffe extraurbane, omogeneizzazione delle tariffe del sistema del Trasporto Pubblico Locale per medesime destinazioni, unificazione dei titoli di viaggio.
  4. *Sostenibilità.* Il binomio crescita insediativa-sviluppo, che ha caratterizzato l'evoluzione di lungo periodo del capitalismo moderno, sembra ormai in larga misura inadeguato a governare convenientemente le dinamiche territoriali contemporanee. La sua disgiunzione, non solo richiama la dimensione di salvaguardia e cura del territorio e dell'ambiente, in termini di assetto idrogeologico, tutela delle aree verdi, rafforzamento delle reti ecologiche, promozione di sistemi agropolitani, sostegno a progetti di valorizzazione ambientale e fruitiva, ecc., ma apre la via a pratiche di riuso, riciclo, riconversione e rigenerazione di beni e spazi, attraverso l'impiego di tecnologie e modalità d'uso innovative e l'adozione di nuovi comportamenti. In questo quadro, i gradi di libertà delle politiche pubbliche non sono più esclusivamente legati ai cambiamenti dei paradigmi tecnologici o a "grandi progetti", ma possono essere agiti anche in forma molecolare, su piccola scala, sfruttando le opportunità derivanti da barriere d'ingresso ai diversi mercati meno elevate, innescando processi dal carattere "virale" a rapida diffusione.
  5. *Servizi pubblici locali e cooperazione intercomunale.* La scala alla quale vengono gestiti alcuni servizi pubblici locali, in particolare quelli a rilevanza economica, appare ormai inadeguata al fine di conseguire livelli di efficienza in grado di reggere la concorrenza in mercati via via più ampi e comunque sempre meno regolabili localmente. Anche per molti servizi alla persona, per loro natura meglio gestibili in chiave di prossimità, la scala comunale non consente più di reggere l'urto dei tagli alla finanza locale e di garantire standard prestazionali omogenei. La Città metropolitana, coerentemente alle disposizioni della disciplina di settore, potrebbe quindi incaricarsi di attivare processi che incentivino la gestione associata di tali servizi, promuovendo la nascita di un'unica ATO per la gestione del ciclo idrico integrato, favorendo progressive aggregazioni delle società di ge-

stione del ciclo dei rifiuti, incoraggiando lo sviluppo delle Unioni dei comuni per la gestione di servizi alla persona.

## Bibliografia

- AIM (1989-2001), *Studi e proposte per Milano e la Lombardia. Collana Quaderni 1989-2001*. Milano: Associazione Interessi Metropolitan.
- Associazione Torino Internazionale (2014), *Torino metropoli 2025. Verso il terzo Piano Strategico Torinese. Documento intermedio*, luglio. ([www.torinostrategica.it](http://www.torinostrategica.it)).
- Balducci A. (2005), *Una visione per la Regione Urbana Milanese*. In: Magatti M. (a cura di), *Milano, nodo della rete globale. Un itinerario di analisi e proposte*. Milano: Bruno Mondadori.
- Bolocan Goldstein M., Bonfantini B. (a cura di) (2007), *Milano incompiuta. Interpretazioni urbanistiche del mutamento*. Milano: FrancoAngeli.
- Bolocan Goldstein M., Pasqui G. (2012), *Oltre la crescita edilizia. Una nuova agenda pubblica per Milano*. In: Arcidiacono A., Pogliani L. (a cura di), *Milano al futuro*. Milano: et al edizioni.
- Bonomi A. (2012), *Milano. Tre città che stanno in una*. Milano: Bruno Mondadori.
- Camera di Commercio di Milano (2014), *Milano produttiva 2014*. Milano: Guerini e Associati.
- Centro Studi PIM (2004), *Dal mondo nuovo alla città infinita*. Milano: Centro Studi PIM, *Argomenti & Contributi* n. 8
- Centro Studi PIM (2014), *Quale pianificazione strategica per la Città metropolitana di Milano?*. Milano: Centro Studi PIM.
- Grand Lyon (2007), *Lyon 2020. Une métropole compétitive et responsable. creuset d'une nouvelle urbanité*.
- Greater London Authority (2013), *2020 Vision. The Greatest City on Earth*. London: Mayor of London.
- IReR - Progetto Milano (1989), *Trasformazioni territoriali e organizzazione urbana*. Milano: FrancoAngeli.
- Lanzani A., Pasqui G. (2011), *L'Italia al futuro. Città e paesaggi, economie e società*. Milano: FrancoAngeli.
- Magatti M., Sapelli G. (2012), *Progetto Milano. Idee e proposte per la città di domani*. Milano: Bruno Mondadori.

OECD (2006), *Territorial Reviews. Milan, Italy*. Paris: OECD.

Pasqui G. (2013), Le politiche dei confini. Quali temi per il governo metropolitano? *Territorio*, 67: 53-57. **Doi:** 10.3280/TR2013-067009.

Pasqui G. (2015), *Ripensare le politiche territoriali: la sfida della Città metropolitana*. Mimeo.

Pasqui G., Fedeli V., Briata P. (2014), *Il ruolo delle business community nei processi di costituzione delle città metropolitane e di pianificazione strategica*. Milano: Assolombarda e Politecnico di Milano, DASTU.

Perulli P. (2004), *Piani strategici. Governare le città europee*. Milano: FrancoAngeli.

Pla Estratègic Metropolità de Barcelona (2010), *Barcelona Visió 2020. A strategic proposal*. Barcelona: PEMB.

Provincia di Milano (2006), *La città di città. Un progetto strategico per la regione urbana milanese*

# Edilizia. Il motore fermo della crescita

Luca Beltrami Gadola<sup>1</sup>

Molte delle riflessioni dei partecipanti al Gruppo di Discussione sulla crisi economica e sul come uscirne vertono su molti temi e indicano strategie possibili per avviare un cammino virtuoso, tra queste indicazioni spesso si fa riferimento al mondo della ricerca, teorica o applicata, all'universo dell'istruzione dai gradini più bassi fino all'università e ai ricercatori. Non mancano critici accenni alla scarsa disponibilità delle aziende private a investire in R&S.

Vale però la pena di soffermarsi su di un altro fenomeno forse uno dei più preoccupanti: l'affievolirsi dello spirito imprenditoriale e la scarsa o nulla predisposizione al rischio (Tarashev *et al.*, 2003). Di quest'aspetto si parla poco e nemmeno i sindacati che più di ogni altra istituzione dovrebbero essere interessati alla questione, ne accennano pur sapendo che senza imprenditori non c'è occupazione e tantomeno crescita. Non è un caso che le loro richieste al governo siano sempre e soltanto un aumento degli investimenti in infrastrutture che dunque non prevedono certo la nascita di nuova imprenditorialità ma una banale politica di tipo keynesiano che nella maggior parte dei casi che la concernono finisce col configurarsi in investimenti in infrastrutture o in edilizia a scopo sociale o per finire in opere pubbliche tra le quali la difesa del suolo.

Quest'atteggiamento introduce il discorso dell'edilizia – settore nel quale ho operato per quasi cinquant'anni - e lo riprenderemo più avanti perché comunque all'edilizia si fa spesso riferimento parlando degli strumenti della crescita. Ma prima affrontiamo il problema che riguarda tutto il mondo dell'impresa in Italia. L'affievolirsi dello spirito imprenditoriale.

---

<sup>1</sup> Rivista Arcipelago Milano, e-mail: luca.beltrami@fastwebnet.it.

## 1. L'affievolirsi dello spirito imprenditoriale

L'affievolirsi dello spirito imprenditoriale ha molte cause e ne elencheremo solo alcune:

- La “stanchezza” delle generazioni successive a quella del fondatore di un'impresa in genere ma in particolar di un'impresa industriale.
- La difficoltà di avviare nuovi investimenti in un Paese come il nostro nel quale sino ad ora le maggiori fortune si sono viste in settori protetti e tariffati o nella pratica dell'evasione fiscale e contributiva, oggi ovviamente più difficile oltre che per i tanto attesi provvedimenti governativi anche per l'adozione di norme e regolamenti europei.
- La deriva dei grandi imprenditori verso le attività finanziarie, disinvestendo o comunque non reinvestendo i profitti nelle attività loro proprie.
- Un ambiente sempre meno favorevole all'imprenditoria tra politiche fiscali inadeguate, credito erogato in maniera ottocentesca basato più su garanzie reali che su valutazioni delle singole attività o iniziative.
- La mancanza di venture capital di cui altri hanno già parlato
- Un mondo giudiziario anch'esso ottocentesco ma soprattutto afflitto da una lentezza cronica e da un corpus legislativo arretrato rispetto allo sviluppo del Paese e arretratissimo rispetto agli altri *partners* internazionali con i quali ci dobbiamo confrontare o che potrebbero immaginare di investire da noi.

Vorrei però tornare a un ambito più ristretto, quello dell'edilizia in senso lato ossia all'arco di attività che va dalla tutela del suolo al ricupero del costruito presi come una sorta di  $\alpha$  e  $\omega$  del processo edile.

## 2. La ricerca in edilizia

Da almeno una ventina di anni la ricerca in edilizia sembra essersi fermata, anche se apparentemente le più recenti costruzioni sembra siano edifici innovativi. In parte lo sono ma si tratta di applicazioni di prodotti che possono più facilmente essere assegnati al desiderio dei progettisti di individuare nuove epidermidi edilizie e dunque a discorsi che rientrano nell'ambito formale e di sintassi architettonica che non a vera innovazione.

Una modesta eccezione, comunque parziale, può essere considerata tutta l'attività e la ricerca mirate al risparmio energetico, settore di attività ampio ma nel quale però manca totalmente un disegno organico nazionale che offra al settore una prospettiva realmente affidabile, considerazione quest'ultima che riprenderemo e allargheremo più avanti.

Le ragioni di quest'assenza di ricerca sono sostanzialmente tre:

- La polverizzazione del settore delle imprese di costruzione che vede poche grandi realtà la cui attenzione è prevalentemente indirizzata al mercato delle opere pubbliche – che per definizione non privilegia innovazioni di prodotto e scarsamente di processo e invece la presenza sul mercato di aziende la cui dimensione non consente alcun investimento in R&S.
- L’inutilità della R&S come strumento di miglior posizionamento attraverso miglioramenti del processo produttivo, maggiore efficienza e maggior attrattività in un mercato nel quale la formazione dei prezzi è largamente influenzata da fenomeni discorsivi: evasione fiscale, evasione contributiva, larghissimo impiego di subappalti e corruzione diffusa.
- La segmentazione della filiera delle costruzioni che vede partecipare al processo troppi attori a partire dalla progettazione per arrivare alle finiture senza che vi sia alcun punto di accumulo di esperienze complessive
- Quel poco che si è fatto quanto a R&S lo si è dovuto alla mano pubblica e in particolare attraverso l’attività dell’Istituto per le Tecnologie della Costruzione (ITC) del Consiglio Nazionale delle Ricerche, scarsamente finanziato e dunque non in grado di incidere sull’attività dell’intero comparto dell’edilizia.

Nel 2005 la European Construction Technology Platform (ECTP) ha pubblicato un documento di indirizzo per un orizzonte 2030. Delle indicazioni di questa commissione, ancorché esista a essa collegata una Piattaforma Tecnologica Italiana delle Costruzioni (PTIC), non se ne ritrova traccia se non nel settore dell’efficientamento degli edifici storici e su un tema generale quale quello delle Città Sostenibili.

Quest’assenza di attività in R&S in edilizia mostrerà le sue gravi conseguenze nel ritardo col quale l’Italia affronterà le sfide del millennio in particolare quelle legate alla “dematerializzazione” del processo edilizio, uno dei maggiori responsabili del consumo di risorse non riproducibili. La storia dimostra che è sempre possibile, comunque, identificare le modalità che permettono di produrre funzionalità crescenti, in numero e portata, pur usando meno energia e risorse per unità di prodotto. L’analisi, effettuata a lungo termine e su scala globale, dell’andamento dei consumi di materie prime mostra una tendenza accentuata alla riduzione di tali intensità d’uso, un fenomeno di carattere molto generale che va stimolato. Si può assumere che la dematerializzazione delle produzioni sia un segnale del fatto che il valore dei beni nelle fasi avanzate dello sviluppo, sia sempre più collegato ai contenuti cognitivi e sempre meno a quelli materiali e dunque questo risultato non si può ottenere che attraverso R&S.



In senso lato l'aspetto della de materializzazione va tenuto presente in tutte le attività di modificazione territoriale a partire dalla formazione dei piani urbanistici, alle norme e regolamenti edilizi che non devono impedire ma anzi stimolare buone pratiche indirizzate alla de materializzazione, per arrivare alla vera e propria attività edilizia in senso stretto.

### **3. L'edilizia e il problema della disoccupazione**

Molti esperti di economia citano il comparto dell'edilizia come uno di quelli in grado di aumentare rapidamente il tasso di occupazione sia come incremento interno al comparto sia come indotto. Anche qui sono necessarie alcune considerazioni.

Negli anni che hanno preceduto la bolla immobiliare, e il generale calo nei redditi delle famiglie, il comparto dell'edilizia vedeva il soddisfacimento della domanda solvibile di abitazioni come motore prevalente di attività sopravanzando la realizzazione di infrastrutture pubbliche e di attività di difesa del suolo.

Oggi siamo di fronte alla completa assenza di domanda solvibile se non per le fasce alte di reddito e dunque l'attività del comparto è legata quasi esclusivamente alla possibilità di investimenti pubblici, reclamata, come abbiamo detto, anche dal sindacato.

Gli investimenti pubblici, e lo si è ribadito anche recentemente, sono orientati verso grandi infrastrutture di viabilità come il potenziamento della rete autostradale. A prescindere dal fatto che le recenti esperienze, vedi Brebemi, mettono seriamente in discussione l'opportunità e la necessità di queste opere, anche prescindendo dal connesso utilizzo del suolo, questo genere di opere ha un'incidenza della mano d'opera pari a circa un quarto di altre opere edili quali l'edilizia residenziale o la difesa puntuale del suolo.

Questa sola considerazione basterebbe a fa propendere verso altri tipi di attività edilizia che però, come il ricupero edilizio e urbanistico, richiedono da parte delle amministrazioni interessate una capacità di organizzazione e gestione della spesa che oggi non hanno. È per altro anche vero che molte amministrazioni hanno diversi "progetti nel cassetto" ai quali non riescono a dar corso per i vincoli indotti dal Patto di stabilità.

Un'ultima considerazione: qualunque tipo d'investimento se intenda fare ha come premessa la riscrittura del Codice degli appalti e non solo per scongiurare fenomeni corruttivi, cosa ovvia, ma anche per accelerare la spesa senza travolgere regole di corretta concorrenza.

## 4. Conclusioni

Indicare l'edilizia, senza se e senza ma, come uno dei settori fortemente propulsivi di sviluppo e occupazione è semplicistico e può portare a diseconomie e scarsi risultati se non si fanno scelte accurate e contemporaneamente finalizzare meglio gli investimenti.

È necessario che la PA in sede di governo di vita a una piattaforma che consenta a tutti gli operatori del settore lo scambio d'informazioni in particolare sui temi di ricerca in edilizia rispetto ai quali sono attivi e i relativi programmi.

L'unico ministero che ha competenze per l'edilizia oggi in Italia è il Ministero delle infrastrutture e trasporti ma il suo orizzonte è limitato agli appalti pubblici e alle relative procedure, quindi del tutto estraneo ai problemi della ricerca e della sperimentazione in edilizia.

L'ultimo intervento del Governo in materia di ricerca edilizia è quanto contenuto al riguardo nel Decreto Sviluppo 2012 - Capo III - Misure per l'edilizia (artt. 9-13 ter), che come tutti decreti legislativi pecca in chiarezza ma soprattutto non contiene norme di indirizzo ma si limita ad assegnare risorse alle università alle quali viene demandato il ruolo di proporre progetti quindi senza alcuna visione organica del problema.

Se, e nella misura in cui, si ritiene che l'edilizia e le trasformazioni territoriali siano una delle strade da percorrersi per la ripresa economica del Paese, le questioni da affrontare sono molte, e le soluzioni di ogni singolo aspetto sono interagenti tra di loro rendendo difficile ma ineludibile l'individuazione di un percorso critico e la ricerca di modelli di simulazione complessi e sino ad ora inusuali.

## Bibliografia

Tarashev N., Tsatsaronis K., Karampatos D. (2003), Propensione al rischio: l'insegnamento tratto dalle opzioni. Basilea: BRI, Rassegna Trimestrale BRI, giugno: 59-68.



# **VI – LA RIPRESA ECONOMICA E LA POLITICA INDUSTRIALE E REGIONALE**



# La ripresa economica e la politica industriale e regionale: documento di sintesi dei lavori del Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio” nel 2014

*Maurizio Baravelli, Marco Bellandi, Roberto Camagni, Riccardo Cappellin, Enrico Ciciotti, Enrico Marelli*

## 1. Il cambiamento necessario nelle politiche macroeconomiche

Nell'Eurozona siamo praticamente al terzo anno consecutivo di recessione o di crescita nulla. Molti Paesi, soprattutto periferici, sono anche in deflazione e l'intera Eurozona presenta un tasso d'inflazione (0,3-0,4%) ben inferiore al target fissato dalla stessa BCE (2%). Tutto ciò richiede un cambiamento nelle politiche d'austerità eccessiva imposte a tutti i Paesi – che finora si sono dimostrate *self-defeating* per gli stessi conti pubblici (rapporti debito/Pil in ascesa quasi ovunque) – ed un ulteriore allentamento della politica monetaria.

La BCE ha attuato una politica espansiva, attraverso strumenti convenzionali e non convenzionali. Il tasso di rifinanziamento è stato praticamente azzerato, anche se sei anni dopo la FED, e quello sui depositi overnight è negativo. Il piano OMT di due anni fa è stato decisivo per salvare l'euro (la famosa frase di Mario Draghi: *whatever it takes*), ma non ha aiutato la ripresa. La segmentazione dei mercati finanziari ha reso difficile la trasmissione delle politiche monetarie; sul mercato del credito si è avuto un aumento della rischiosità dei prestiti e un deterioramento della qualità degli attivi e le banche italiane sono state particolarmente danneggiate, come risulta anche dalla recente *asset quality review* e dagli *stress test* della stessa BCE.

La da tanto tempo annunciata azione di *quantitative easing* della BCE non ha una chiara destinazione in termini di investimenti. Nel caso delle ope-

razioni non convenzionali decise negli ultimi mesi di acquisto di ABS e di *covered bonds* e la ventilata (o, meglio, non più esclusa) operazione di acquisti di titoli sovrani, non si capisce quali Paesi possano avvantaggiare e quale beneficio ne possa trarre l'economia reale. Sembra logico e necessario che la BCE acquisti i titoli emessi dalla BEI e destinati al finanziamento dei grandi progetti compresi nel Piano Juncker.

Non ha senso che la BCE investa miliardi in titoli finanziari di dubbia validità finanziaria connessi con investimenti passati spesso sbagliati, come gli ABS di *distressed loans*, dato che questo non avrà alcun effetto sulla ripresa degli investimenti fissi lordi futuri e dell'occupazione. Anche le cosiddette TLTROs, pur prevedendo rifinanziamenti mirati del settore bancario per favorire l'erogazione del credito a famiglie e imprese, hanno un'efficacia incerta e diluita nel tempo e per ora le banche vi stanno facendo ricorso in misura limitata. È probabile che anche la nuova liquidità che sarà immessa dalla BCE nel sistema determinerà solo un'inflazione dei valori delle azioni e delle obbligazioni corporate e non avrà alcun effetto su consumi e investimenti se non tramite l'aumento che la ricchezza finanziaria, prevalentemente concentrata tra i cittadini più ricchi, potrebbe avere sugli stessi.

Invece, le politiche monetarie e fiscali nazionali ed europee devono essere integrate con le politiche delle infrastrutture e le politiche di sviluppo industriale. Il Piano Juncker e l'aggiornamento della Strategia Europa 2020 possono giocare un ruolo cruciale per una ripresa dell'economia europea ma rendono anche necessario elaborare una strategia di crescita dell'economia italiana che abbia un orizzonte di almeno tre anni.

Al contrario finora l'unico piano pluriennale attuato nell'Eurozona è quello di riduzione del deficit pubblico (richiesto dal Patto di stabilità e dal Fiscal compact) tramite tagli ai disavanzi che generano deflazione, senza peraltro riuscire a contenere la dinamica dei rapporti debito/Pil. Inoltre si pensava di stimolare la crescita essenzialmente con le "riforme strutturali", ossia liberalizzazioni dei mercati dei beni e del lavoro, maggiore concorrenza, contenimento delle inefficienze e dei costi di produzione, etc., ma di fatto tali misure non hanno avuto effetto alcuno ed anzi la riduzione dei salari e del loro potere di acquisto ha avuto un effetto deflattivo sia sulla offerta che sulla domanda aggregata

Per rilanciare la crescita è necessario un cambiamento di metodo e di strategia:

- a. dall'enfasi sull'offerta aggregata e sulla competitività delle esportazioni attraverso il contenimento dei soli costi di produzione alla focalizzazione sulla crescita della domanda interna e alla ripresa degli investimenti e dei consumi di beni durevoli, di imprese e famiglie;
- b. da una focalizzazione sul mercato del lavoro e sui costi del lavoro per le imprese alla focalizzazione sulla crescita dell'occupazione qualificata nelle

imprese e sulla promozione dell'innovazione di prodotto e di processo e della crescita della produttività;

- c. da un'espansione dell'offerta di moneta meramente quantitativa e da un sistema finanziario bancocentrico a un sistema più orientato al finanziamento dell'innovazione e dello sviluppo con un più ampio settore di intermediari non bancari specializzati nel sostegno degli investimenti innovativi e delle nuove produzioni, e con una maggiore presenza dei mercati finanziari.

Emerge la necessità di una discontinuità o di un cambio culturale o di *mindset* dei *policymaker* e quindi di una politica economica orientata alla crescita, che colga le opportunità esistenti soprattutto nel mercato interno e valorizzi le capacità d'innovazione e imprenditoriali che pure esistono anche in Italia.

È opportuno che il mondo della politica e delle istituzioni nazionali sia più aperto verso il contributo che viene dal mondo della ricerca universitaria. Il gruppo di discussione “Crescita, Investimenti e Territorio”, composto da molti noti economisti industriali e regionali italiani, ha elaborato una cinquantina di contributi che definiscono con grande dettaglio le linee di una strategia di politica economica diversa da quella indicata dalle teorie macroeconomiche neoliberaliste prevalenti in Europa e in Italia: [www.economia.uniroma2.it/dedi/ebook-politiche-industriali/](http://www.economia.uniroma2.it/dedi/ebook-politiche-industriali/). Inoltre ha avviato l'organizzazione di una serie di Policy Workshops a Milano e in altre città italiane, coinvolgendo esperti universitari in economia e pianificazione territoriale, esponenti del mondo bancario e finanziario, assieme a rappresentanti del sindacato, del settore del non profit e delle imprese, mirati a individuare progetti operativi di reindustrializzazione o di rilancio della crescita nelle singole regioni italiane.

Un documento strategico non è un mero elenco di grandi opere pubbliche di rilevanza nazionale. È necessaria una politica di ampio respiro come lo sono stati il Piano Marshall di ricostruzione europea o il Piano Delors o l'Agenda di Lisbona e la Strategia Europa 2020. Manca in Italia un progetto simile ed è indispensabile definire una visione dell'economia a medio termine. Un progetto strategico per la crescita dell'economia italiana nei prossimi tre anni deve individuare i punti di forza e le opportunità, avere un carattere integrato al suo interno e infine deve essere capace di affrontare i problemi più urgenti delle diverse regioni e territori.

Una strategia di “diversificazione intelligente” (*smart diversification*) del sistema produttivo italiano richiede che vengano individuate nuove specializzazioni produttive e le infrastrutture chiave mancanti. Questi interventi operativi devono essere capaci di avere un impatto significativo sull'economia e sulla qualità della vita dei cittadini. È necessaria sia una forte selettività degli interventi che una forte integrazione degli stessi nelle singole aree urbane e regionali del Paese.



In particolare, è necessario agire in due direzioni:

1. occorre promuovere l'orientamento all'innovazione delle imprese private;
2. il Governo italiano deve adottare – congiuntamente alle istituzioni europee – una politica macroeconomica orientata alla crescita, che escluda il rischio di nuove crisi finanziarie o introduca strumenti efficaci di *crisis-management* e consenta alle imprese di fare previsioni e progetti a medio termine.

## **2. La sfida dell'innovazione per le imprese e gli investimenti in nuove produzioni**

L'economia italiana e anche i singoli sistemi produttivi locali sono stati colpiti dal 2008 fino ad oggi dagli effetti macroeconomici della crisi internazionale. Già prima della crisi erano in corso processi di ristrutturazione delle imprese industriali e terziarie dovuti alle sfide della fase attuale della globalizzazione, con i suoi correlati di iper-connessione, automazione, socializzazione di rete, ri-personalizzazione. Alcune specificità negative accumulate nel contesto italiano (crisi istituzionale ventennale, inefficienze amministrative, bassa esposizione alla concorrenza in molti settori dei servizi, numero limitato di grandi imprese innovative, riduzione degli investimenti in innovazione in diversi sistemi di piccola impresa) hanno aggravato gli effetti della crisi.

Per superare gli attuali limiti, i sistemi produttivi locali devono intrecciarsi con le reti globali che stanno emergendo nei diversi settori; i sistemi settoriali devono operare sempre più in termini di filiera, mettendo insieme le lavorazioni artigianali e industriali coi servizi terziari – interni alle imprese o esterni – che sono diventanti sempre più rilevanti nella generazione di valore e di vantaggi competitivi: ricerca, istruzione, logistica, comunicazione, marchi, brevetti, sistemi di approvvigionamento e rete commerciale.

Lo stesso ossessivo riferimento all'idea di crisi non aiuta a trovare la strada giusta per uscirne. Non solo perché scoraggia l'investimento e la ricerca di alternative, ma soprattutto perché trascura un fatto essenziale: quella che stiamo vivendo non è (soltanto) una crisi, è (soprattutto) una transizione. Un cambiamento di paradigma, nei modi di produrre, di competere e di vivere, che ci impone di trasformare in profondità i modelli di business delle imprese ed il loro posizionamento competitivo nelle filiere globali del valore.

Un nuovo modello di industria sta emergendo e le poche imprese innovative, durante questi ultimi anni di stagnazione, hanno caratteristiche diverse dalle altre imprese. Esso mostra che l'innovazione non dipende dai settori di appartenenza ma dalle caratteristiche individuali delle singole imprese.

Il cambiamento nell'economia è sempre più determinato dall'evoluzione continua e sempre più rapida dei bisogni dei cittadini e degli utilizzatori. Si assiste a un veloce e continuo rinnovamento delle preferenze dei consumatori ita-

liani e a questi cambiamenti i produttori nazionali si adattano in ritardo e con difficoltà, mentre imprese estere in Italia sono più capaci tecnologicamente e più tempestive. Anche i comportamenti politici dei cittadini cambiano velocemente e aumenta l'insoddisfazione per la risposta tardiva e inadeguata delle politiche e delle istituzioni.

I consumatori non scelgono solo sulla base del prezzo ma sempre più sulla base della qualità del prodotto o servizio e soprattutto preferiscono sostituire consumi tradizionali con prodotti e servizi nuovi. Nelle imprese più innovative il 30% del fatturato annuo è generato da prodotti introdotti nei tre anni precedenti.

Inoltre, si deve passare da una strategia orientata verso gli attori e i progetti individuali ad una orientata verso attori e progetti collettivi. In generale, nuove strategie innovative, a livello sia di singola grande impresa che di sistema di PMI, possono prendere maggiore forza se raccordate con strategie industriali "nazionali", multi-scala e multi-sistema, in grado di promuovere investimenti pubblici e privati che sviluppino la coesione territoriale, l'innovazione di sistema e l'internazionalizzazione dei diversi sistemi produttivi.

Siamo di fronte ad un cambiamento che ha in sé caratteristiche strutturali e che rende più complesso il lavoro di chi opera dal lato dell'offerta dei prodotti e dei servizi privati e pubblici. Un approccio difensivo, nell'attesa che l'economia torni a crescere, è destinato a fallire. L'innovazione non è solo un fattore di successo ma ormai un fattore di sopravvivenza. Per innovare le imprese devono:

- a. disporre di una base tecnologica robusta al loro interno e di una forte integrazione con le piattaforme d'innovazione di livello regionale e nazionale;
- b. individuare segmenti di mercato nuovi e soprattutto le nuove potenzialità nel mercato interno e non solo in quelli esteri;
- c. compiere un investimento continuo nella progettazione e nella ricerca e sviluppo assieme ad altre imprese con competenze complementari;
- d. disporre di un sistema finanziario maggiormente orientato al sostegno dell'innovazione e dello sviluppo;
- e. disporre di un sistema fiscale che incentivi l'innovazione e il suo finanziamento.

In particolare, la politica industriale deve promuovere un cambiamento della struttura produttiva dell'economia e un aggiustamento dinamico sia della domanda che della offerta dei diversi settori produttivi, per creare nuove produzioni e aumentare sia l'occupazione che la produttività media dell'economia. È quindi necessaria l'integrazione tra politiche territoriali e politiche industriali.

Solo una grande onda di innovazione, finanza e investimenti può sollevare l'economia italiana fuori dall'attuale stagnazione di lungo periodo. Solo una forte propensione all'innovazione non incrementale e individuale, ma strutturale o sistemica (*break-through*) e una prospettiva non miope, ma fortemente orientata al futuro, possono essere il fattore che spinge le imprese private all'investimento, anche in Italia, in una situazione in cui la domanda cresce molto debolmente o persino diminuisce in valore assoluto ma cambia velocemente in modo strutturale.

Un aumento degli investimenti da parte delle imprese, stimolato dall'innovazione di prodotto e mirato a sfruttare nuove nicchie di mercato, implica un aumento sia della domanda aggregata che delle capacità produttive delle imprese, ed è come un'aspettativa che si autorealizza "ex post", dato che la maggiore offerta trova riscontro nella maggiore domanda.

In termini sintetici, la politica necessaria per uscire dalla crisi si articola in una serie di pochi passaggi logici e operativi:

1. non vi è crescita in un'economia avanzata come quella italiana se non si segue la stessa strategia di innovazione e di investimento, che è stata seguita da Stati Uniti, Gran Bretagna e Paesi Scandinavi. L'Unione Europea e il Governo italiano devono quindi adottare una politica macroeconomica, fiscale e monetaria, orientata alla crescita e all'espansione della domanda interna di consumi e di investimenti, che consenta alle imprese di fare previsioni e progetti a medio termine;
2. è necessario partire dai bisogni emergenti e dalla domanda dei cittadini nelle diverse aree del territorio italiano, progettare prodotti, servizi e infrastrutture, iniziando da interventi prioritari nei nodi della rete urbana del Paese, dare una risposta a bisogni collettivi tuttora insoddisfatti ma con grande crescita potenziale, portare il livello della qualità della vita dei cittadini italiani a quello che esiste ora nelle città degli altri grandi Paesi europei;
3. è necessaria una politica industriale e regionale che promuova gli investimenti delle imprese private in costruzioni e impianti per lo sviluppo di nuovi settori o filiere produttive innovative, nei quali si prevede una domanda interna elevata e che assicurino un ruolo nuovo dell'economia europea nella competizione a scala globale;
4. le nuove produzioni consentiranno di rendere convenienti i nuovi investimenti, di aumentare l'occupazione e i redditi. Inoltre, la occupazione aggiuntiva nelle nuove produzioni aumenterà la domanda interna e consoliderà la ripresa.

### 3. Le aree urbane e i settori di intervento strategici

I centri urbani, sia di natura metropolitana che di medie dimensioni, devono rappresentare la struttura di base o il principio di organizzazione di un grande “Piano di investimenti” mirato alla ripresa della crescita dell’economia europea e italiana. Infatti, nelle città si concentra la gran parte dei cittadini europei e una politica di crescita del Governo italiano e della Unione Europea, che partisse dalle città, avrebbe l’effetto di aumentare la fiducia ora fortemente compromessa dei cittadini nelle istituzioni comunitarie.

Da troppi anni i Governi hanno trascurato di investire nelle città, che ormai soffrono di un’evidente sotto-capitalizzazione in termini d’investimenti pubblici e privati, nonché nella realizzazione, modernizzazione, manutenzione e gestione di nuove indispensabili infrastrutture. Di fatto i livelli di congestione del traffico e la carenza di servizi sono più acuti nelle città e le recenti crisi delle periferie, i loro enormi costi economici e sociali, sono un’ulteriore dimostrazione di questo ritardo. Si pensi ai servizi di qualità urbana su cui le città italiane sono in genere in ritardo rispetto a quelle degli altri grandi Paesi europei; come pure alle necessità di interventi strutturali, distribuiti in modo integrato sul territorio, legati al dissesto idro-geologico e alle crisi ambientali.

Le aree urbane rappresentano per le imprese il mercato più importante per i prodotti e servizi più innovativi. Le città sono inoltre il nodo della rete dei trasporti su scala regionale, nazionale ed europea e richiedono che le diverse reti di trasporto aereo, ferroviario e su strada siano tra loro connesse con migliori e maggiori investimenti sui nodi di interscambio, che aumenterebbero l’utilizzo efficiente delle stesse infrastrutture. In terzo luogo, nelle città si sviluppano i servizi alla persona e alle imprese più moderni e i settori più innovativi, che possono fare da traino alla riconversione dell’economia italiana ed europea verso settori a maggiore produttività. Lo sviluppo di nuove attività determina economie esterne, cioè attivano un circolo virtuoso in termini di attrazione di investimenti, innovazione e crescita, che a cascata filtra verso il resto del territorio circostante. Infine, le città esercitano una funzione di leadership culturale, sono le sedi delle Università e dei centri di ricerca e svolgono un ruolo cruciale nelle reti di innovazione a scala europea e nell’apertura internazionale dei paesi e delle regioni.

Nelle 100 maggiori città italiane, in particolare, è necessaria una strategia di sviluppo economico che parta dalla domanda interna o dai “beni comuni” delle città e dai bisogni emergenti dei cittadini, che riguardano a titolo esemplificativo e non esaustivo: riqualificazione e rigenerazione di edifici ed aree degradate in ambito urbano, conservazione e fruizione sostenibile dei vastissimi patrimoni culturali in particolare nei centri storici, mobilità terrestre delle persone e logistica delle merci, gestione delle risorse idriche, risparmio energetico e sviluppo delle energie rinnovabili, salvaguardia dell’ambiente e smaltimento dei rifiuti, protezione da disastri naturali, telecomunicazioni e ca-

blaggio, nuovi bisogni alimentari e agricoltura, servizi sociali, cultura, turismo e tempo libero, salute e sanità, integrazione dello spazio territoriale europeo e cooperazione transnazionale.

È necessario superare un approccio esclusivamente tecnologico (*smart cities*) e settoriale (“patto per le città”), favorendo l’incontro tra domanda e offerta di nuove tecnologie e lo sviluppo di progettualità diffusa di tipo applicativo, anche grazie alla circolazione delle buone pratiche.

Questo obiettivo può essere ottenuto orientando le iniziative, oltre che all’interno delle città che le sperimentano per il miglioramento della loro qualità della vita, anche al loro esterno per la creazione di una *nuova base economica* urbana. In particolare, vanno sfruttati i nuovi ruoli che le città possono svolgere sui temi innovativi citati in precedenza, come possibili esempi di una nuova base economica urbana al servizio dello sviluppo sostenibile nazionale, e non solo come luogo di applicazione delle innovazioni.

Si tratta in pratica di realizzare un circolo virtuoso che partendo dalla domanda-offerta delle innovazioni necessarie ai nuovi bisogni dei cittadini si evolva lungo il sentiero: miglioramento della qualità della vita - maggiori economie esterne - maggiore competitività urbana - innovazione e attrazione d’investimenti - sviluppo di nuovi settori a scala locale e nazionale.

In molti di questi settori l’attività privata è possibile non solo nella fase della costruzione dell’infrastruttura ma anche in quella della gestione del servizio. Più in generale un aspetto da non sottovalutare è rappresentato dagli aspetti *soft* della progettazione. Si tratta di dare la giusta enfasi, nella valutazione dei progetti di politiche urbane, agli elementi immateriali, quali il marketing territoriale, la promozione, la comunicazione e gli aspetti gestionali delle iniziative. Molto spesso queste attività non sono previste o comunque sono sottostimate sia dai proponenti i progetti sia dai valutatori, con conseguenze dannose sulla realizzabilità e soprattutto sulla gestione e l’efficacia dei progetti stessi. Inoltre si tratta in genere di attività ad alta intensità di lavoro, anche giovanile, in grado di valorizzare quindi competenze e professionalità tipicamente urbane.

Pertanto, nelle città si possono sviluppare “piani d’investimento” nei settori prioritari di:

- a. housing sociale,
- b. mobilità,
- c. ambiente, territorio e acqua,
- d. energia,
- e. cultura.

Questi piani devono essere integrati/interconnessi operativamente tra loro e non vanno programmati separatamente. Inoltre sarebbe opportuno focalizzarsi innanzitutto sugli interventi che possono dare un risultato immediato (a sei mesi o un anno) e agire “chirurgicamente” sugli investimenti più urgenti

e che riguardano i “nodi” della rete urbana e delle relazioni tra i centri urbani e il rispettivo territorio.

La definizione di questi “piani di investimento delle zone urbane” deve avvenire consentendo alle Regioni di integrare il piano degli investimenti decisi autonomamente dal Governo in modo da massimizzare gli effetti sinergici, evitare sovrapposizioni e ottimizzare l’uso delle risorse. Occorre, quindi, predisporre una “*governance* istituzionale” a scala regionale e nazionale nell’ambito della quale sia facilitato e reso efficace il processo di identificazione, valutazione della sostenibilità economico-finanziaria e selezione di tutti i progetti che vanno a costituire l’intero programma di investimento.

L’elemento più innovativo da un punto di vista metodologico per una nuova politica urbana è proprio rappresentato dall’integrazione della politica urbana con una nuova politica industriale e di filiera a scala nazionale. Non si tratta soltanto di mettere in rete le città perché si scambino le buone pratiche, o di sfruttare il naturale processo di diffusione delle innovazioni attraverso l’armatura urbana ma, soprattutto, di sfruttare le possibili economie di scala nella produzione e nell’utilizzo dei nuovi prodotti e servizi messi a punto per i singoli sistemi urbani.

Le relazioni di complementarietà e di sinergia che si possono stabilire tra le singole iniziative vanno valorizzate attraverso strategie ed azioni specifiche volte, ad esempio, alla nascita o al consolidamento di opportuni cluster di imprese operanti nei settori ove la domanda da parte delle città si mostra di peso maggiore in termini quantitativi, di innovazione tecnologica e di export potenziale. Si veda per tutti l’esempio della Carinzia nel campo delle energie rinnovabili, che si connota per l’azione congiunta sulla loro applicazione a scala urbana e sulla loro produzione nel distretto tecnologico di St.Veit/Glen. Altrettanto interessanti sono i casi delle nuove tecnologie edilizie (certificate con doppia o tripla A, o con il marchio “casa clima”) sviluppate sia dalla Provincia di Bolzano che da quella di Trento in specifici distretti tecnologici per effetto dell’incentivazione della domanda locale ed ora esportate al di fuori dei loro territori. In generale si può immaginare una nuova economia industriale incentrata su “idee motrici/mercati guida” che raggruppano più filiere.

#### **4. L’inadeguatezza delle politiche fiscali**

Le politiche seguite in Italia e nell’Unione Europea negli anni successivi al 2008, quando è iniziata la crisi, sembrano essere state condizionate più dalle diverse teorie economiche e ideologie politiche proprie dei policy-maker, che dal riferimento ai fattori che di fatto hanno determinato la crisi stessa, anche se è vero che diversi sono stati i fattori che hanno contribuito in vario modo nelle diverse fasi che hanno caratterizzato la crisi.

La prima linea di intervento è quella che può essere definita della “stabilizzazione finanziaria” (o *deleveraging*) ed è stata adottata a livello istituzionale nell’Unione Europea e codificata nell’accordo del *Fiscal Compact*. Essa mira essenzialmente a evitare il rischio di una nuova crisi e ad assicurare la stabilità nei mercati finanziari e del sistema bancario europeo in particolare. Facendo ciò, confida che, dopo una anche dolorosa azione di necessario consolidamento finanziario dei rispettivi bilanci, le imprese e i cittadini potranno riprendere le tradizionali propensioni al consumo e all’investimento e che quindi la ripresa economica potrà riavviarsi spontaneamente, dopo la crisi.

Questo approccio indica non solo agli Stati ma anche alle banche e alle imprese di “mettere i conti in ordine”, e quindi la necessità di aumentare i profitti correnti e le entrate in conto capitale, scorporando e vendendo unità di business non strategiche, di procedere al taglio dei costi di produzione, di ridurre i servizi pubblici non indispensabili, di dismettere impianti produttivi meno efficienti, di privatizzare le proprietà pubbliche e le imprese a controllo pubblico e di procedere ad aumenti di capitale per ripianare le perdite o ristrutturare il debito. Di fatto questa politica pubblica è analoga all’approccio seguito nel management delle banche e grandi imprese industriali e terziarie, e assieme hanno portato ad una *balance sheet recession* e all’accumulazione di risparmi maggiori degli investimenti da parte dei governi, delle banche, delle imprese industriali e finanziarie e persino delle stesse famiglie. La conseguenza di questo squilibrio tra risparmi e investimenti è stata la recessione o stagnazione dell’economia.

Infine, seguendo sostanzialmente la stessa logica di ristrutturazione finanziaria, alcuni esponenti della Confindustria e del mondo della finanza propongono di aumentare l’imposizione sul patrimonio immobiliare – come soluzione parziale al problema della riduzione del debito pubblico – e di fatto il continuo aumento delle imposte sulla casa va in questa direzione. Quindi, la riduzione della ricchezza privata permetterebbe una ristrutturazione del debito pubblico. Il problema è che mentre per i cittadini a reddito medio il patrimonio è essenzialmente investito in immobili, il patrimonio dei cittadini più ricchi (che è di dimensioni molto maggiori del primo, data la grande disparità nella distribuzione della ricchezza) e quello delle imprese finanziarie e industriali sono investiti in titoli finanziari. Questi patrimoni sono quindi più difficili da rilevare, molto mobili a scala internazionale e spesso sono investiti in Stati esteri con minore tassazione (Lussemburgo e Irlanda ad esempio) e quindi sfuggirebbero a un’imposta patrimoniale. Alcune correzioni verso l’alto sono state fatte riguardo alla tassazione delle rendite finanziarie, ma interventi più significativi sono fattibili solo se coordinati a livello europeo (o persino mondiale). Una riduzione del debito pubblico tramite una forte imposta patrimoniale avrebbe sicuramente un effetto catastrofico sulla domanda di consumi privati. Invece, una riduzione del carico fiscale sul patrimonio immobiliare, per portar-

lo al livello esistente negli altri paesi europei, soprattutto per l'acquisto di prime case o per la ristrutturazione degli immobili, e una riduzione dei tassi di interesse e aumento rilevante del numero e dell'importo dei mutui concessi dalle banche alle famiglie sarebbero opportuni, dato che una delle ragioni del persistere della recessione è la crisi del settore delle costruzioni, che è determinata dal crollo degli investimenti in abitazioni delle famiglie.

Questa politica ha come conseguenza una selezione darwiniana tra le imprese o la "sopravvivenza del più forte", piuttosto che mirare esplicitamente ad aiutare la ripresa dell'economia. Inoltre ha portato a un elevato aumento delle disparità di reddito e di ricchezza, dato che il risanamento dei bilanci dei più forti è avvenuto a spese dei redditi e dei patrimoni dei più deboli. Il risultato di questa politica appare evidente nella seconda metà del 2014, quando è diventato sempre più netto il contrasto tra due mondi: il mondo della finanza e il mondo dell'economia reale. Infatti, i tassi d'interesse sui titoli pubblici a dieci anni sono su valori storicamente molto bassi e in continua diminuzione, in attesa che la BCE spenda gli annunciati mille miliardi di euro per acquistare obbligazioni private o prestare fondi a tasso zero alle banche. Gli utili nelle ultime relazioni trimestrali delle più grandi imprese di tutti i settori e delle banche sono tornati ad aumentare e sono previsti in aumento anche per il 2015, così come anche in continua crescita sono i mercati azionari. Le imprese hanno una liquidità molto elevata e procedono al riacquisto di azioni proprie, distribuiscono consistenti dividendi, come anche altissimi compensi e liquidazioni ai manager, mentre gli investimenti fissi lordi e quelli in tecnologia e ricerca vengono rinviati e persino gli investimenti nelle acquisizioni di altre imprese sono deboli.

D'altro lato, l'economia reale non riesce a uscire dalla recessione e permane una stagnazione di lungo periodo, con tassi d'inflazione molto bassi, un tasso di disoccupazione "naturale" del 12%, un tasso di crescita del PIL di pochi decimali e un crollo degli investimenti. Infine, aumentano le tensioni sociali, come indicato dalle periferie urbane degradate che esplodono, e non ci sono soldi neppure per fare fronte ai disastri naturali e ancor meno per prevenirli. Inoltre, aumentano anche le tensioni politiche, come indicato dall'elevato astensionismo alle elezioni europee, dall'aumento dei partiti euroscettici e dal fatto che dall'inizio della crisi sono cadute le maggioranze di governo in quasi tutta Europa, tranne che in Germania.

Una seconda linea di intervento si ispira alla ben nota politica neoliberista della *supply side economics* ed è diversa ma complementare a quella precedente ed è stata seguita in diversi Paesi e auspicata in altri. Secondo questa teoria per rilanciare l'economia è opportuno diminuire sia le tasse che la spesa pubblica ed inoltre si devono ridurre le tasse sui redditi ed aumentare quelle sui consumi.



Essa è una linea di politica economica dal carattere più esplicitamente ideologico e il suo focalizzarsi unicamente sul lato dell'offerta e su una prospettiva di lungo termine la rende inadatta ad affrontare con urgenza o strumenti operativi immediati la crisi attuale, che è invece determinata dal crollo della domanda.

Tagliare tasse e spese pubbliche per lo stesso ammontare non è detto che rilanci l'economia, soprattutto in un contesto di grave e prolungata recessione, come indicato dal dibattito teorico recente sul valore elevato dei "moltiplicatori" della riduzione della spesa pubblica. Inoltre uno spostamento del carico fiscale dal lavoro e dalla produzione ai consumi, con l'intento di stimolare la competitività delle produzioni nazionali ed incentivare i risparmi, appare contraddittorio in una situazione in cui c'è ampia capacità produttiva in eccesso e in cui l'obiettivo prioritario dovrebbe essere quello di aumentare la domanda aggregata.

Una tale teoria ha ispirato le misure adottate dal Governo italiano che, spinto dalla Confindustria, ha tagliato l'IRAP e finanziato tale *tax expenditure* con una riduzione drastica della spesa pubblica a scala regionale e comunale. Una riduzione del cuneo fiscale e contributivo e una riduzione del costo del lavoro darebbero competitività alle imprese. Tuttavia, una "svalutazione reale", basata su una riduzione del costo del lavoro, appare ben poca cosa rispetto all'effetto della svalutazione dell'euro rispetto al dollaro, che dopo un lungo periodo di rivalutazione finalmente la BCE ha deciso di facilitare. Una maggiore competitività di costo avrebbe di fatto un effetto molto debole sulle esportazioni delle imprese, perché la competizione con i paesi, ove il costo del lavoro è immensamente minore, si gioca invece sulla qualità e sull'innovazione di prodotto. Inoltre, la domanda internazionale è molto debole, come indicato dalla crescita tenue delle esportazioni non solo dell'Italia ma persino della Germania e della Cina, e sarebbe incapace di fare da traino alla ripresa dell'economia italiana, che richiede invece soprattutto una ripresa della domanda interna.

Il problema maggiore è capire come questi tagli potrebbero essere finanziati. Certamente, se fossero finanziati tagliando la spesa pubblica improduttiva (i famosi "sprechi"), questo aumenterebbe l'efficacia e l'equità dell'uso dei fondi pubblici. Peraltro, il rischio è che si taglino invece servizi essenziali, come quelli sanitari e di formazione professionale o dei trasporti locali e che quindi si riduca l'occupazione e i redditi degli occupati in questi settori. Oppure, vi è il timore che gli enti locali siano costretti ad aumentare la tassazione locale (addizionali Irpef, ticket, etc.). La riduzione dei servizi pubblici, per la contrazione dei trasferimenti a Comuni e Regioni, comporta inevitabilmente un onere maggiore per i cittadini, soprattutto di quelli a minore reddito, che sono costretti a spendere di più per acquistare dei servizi privati sostitutivi, come nel caso dei servizi sanitari privati. Quindi, l'effetto positivo sui bilanci delle im-

prese deve essere confrontato con l'inevitabile effetto recessivo di una riduzione della spesa pubblica regionale e locale, che può rivelarsi particolarmente rilevante alla luce dei valori elevati dei moltiplicatori della spesa pubblica.

In particolare, la riduzione dell'IRAP non è stata legata dal Governo ad un aumento degli investimenti delle imprese e non sembra poter aver avuto un effetto positivo sugli stessi, a causa dell'incertezza sui tempi della ripresa, dell'evoluzione dei mercati finanziari e della stretta del credito e della conseguente forte propensione alla liquidità delle imprese. Gli investimenti in innovazione ed espansione o rinnovo delle capacità produttive sono scoraggiati dall'incertezza sulle prospettive di medio periodo, determinata dalla crisi della domanda interna e internazionale. Sembra quindi che soprattutto le PMI utilizzeranno il risparmio fiscale per l'esigenza di aumentare il capitale circolante, invece che aumentare gli investimenti fissi lordi.

In alternativa, maggiori incentivi fiscali potrebbero essere assicurati in futuro alle imprese che compiono investimenti fissi lordi. In particolare, le risorse recuperate con la riduzione della spesa pubblica corrente avrebbero potuto essere utilizzate per finanziare un programma di progetti integrati pubblici e privati. Ad esempio, gli investimenti attinenti alle nuove politiche urbane e ai nuovi settori industriali strategici non sono solo indispensabili per perseguire la crescita e la competitività di medio lungo periodo, ma anche permetterebbero di aumentare immediatamente la domanda, i redditi e l'occupazione. Invece, appare positiva la decisione del Governo di incentivare fiscalmente l'investimento immateriale delle imprese in nuova occupazione a tempo indeterminato.

Inoltre, nel caso che seguendo questa teoria si procedesse anche a una riduzione della tassazione sulle persone fisiche, l'effetto positivo sui consumi sarebbe più che compensato dall'effetto recessivo determinato dalla minore spesa pubblica o dalla riduzione dei consumi pubblici e dell'occupazione nella Amministrazione Pubblica. Pertanto, una riduzione delle imposte e una riduzione contemporanea della spesa pubblica comporterebbero un aumento della spesa privata certamente minore della riduzione della spesa pubblica, e quindi determinerebbero una riduzione della domanda complessiva e del PIL.

Anche una minore tassazione diretta compensata da una maggiore tassazione indiretta, con conseguente spostamento del carico fiscale dalle imprese ai consumi privati, non avrebbe effetti espansivi. Infatti, questa misura, pensata in una prospettiva di crescita dell'offerta nel lungo periodo, è inattuale in una situazione in cui la recessione è determinata da una carenza di domanda. Pertanto, un aumento delle imposte indirette penalizzerebbe ancor più i consumi, com'è indicato dall'esempio emblematico del Giappone che è piombato nuovamente in recessione a causa di un eccessivo aumento dell'Iva.

Una terza differente linea di intervento è quella tradizionale di tipo keynesiano che consiste nella espansione della spesa pubblica sia per consumi privati che per gli investimenti pubblici.

Per incentivare i consumi, il Governo ha ridotto le imposte sui percettori dei redditi più bassi, con il provvedimento sugli “80 euro”. In teoria, questa misura potrebbe rilanciare i consumi, ma si è visto che finora questo non si è verificato, per la forte propensione al risparmio delle famiglie, in un contesto di crescente disoccupazione e rischi di perdita del posto di lavoro. Inoltre, se un aumento dei consumi interni avvenisse, potrebbero aumentare le importazioni invece che la produzione nazionale e non si verificherebbe necessariamente un aumento degli investimenti e dell’occupazione, data l’enorme capacità produttiva inutilizzata.

Di fatto, le politiche espansive, come quella degli 80 euro concessi ai lavoratori dipendenti sono compensate da aumenti delle imposte in altri ambiti e l’effetto netto è nullo. Inoltre, un maggiore onere di 10 miliardi caricato sul bilancio pubblico risulta difficile da sostenere nel lungo termine. In effetti, tale misura dovrebbe essere transitoria, dato che la soluzione definitiva deve essere un aumento della produzione, della produttività e quindi dei salari.

Certamente positivi sono gli effetti di un aumento della spesa in investimenti pubblici. Infatti, gli effetti sul deficit e sul debito pubblico non sono necessariamente negativi in una prospettiva di medio periodo. Gli economisti del Fondo Monetario Internazionale sottolineano che un aumento della spesa pubblica in investimenti finanziata con il debito determinerebbe un aumento elevato della domanda aggregata e un aumento sostenuto nel tempo del PIL e quindi anche un aumento futuro delle entrate fiscali, che compenserebbe l’aumento iniziale del debito.

In questa prospettiva molti sostengono che è necessario ottenere dall’Unione Europea una maggiore “flessibilità” nel rispetto del vincolo del deficit di bilancio imposto dal *Fiscal Compact*, ad iniziare dal cofinanziamento nazionale degli investimenti compresi nelle politiche regionali della Unione Europea. Lo stesso Ministro Padoan ha chiesto di escludere dal deficit pubblico, consentito nei regolamenti del *Fiscal Compact* della Unione Europea, voci quali i trasferimenti ai Fondi Salva-Stati, i pagamenti dei debiti arretrati della PA, ed anche della spesa per investimenti pubblici, come proposto anche per il Piano Juncker. Un’altra misura opportuna riguarderebbe le modalità di calcolo del prodotto potenziale, che è stato di fatto molto sottostimato dalla Commissione Europea, considerando “naturale” un tasso di disoccupazione del 12% (sic), con conseguenze sovrastima dei disavanzi strutturali.

Tuttavia, questi cambiamenti sembrano davvero minori e quasi irrilevanti se si tiene conto della gravità della diminuzione del PIL negli ultimi sei anni in Italia. Dal 2007 il prodotto nazionale si è contratto di un decimo e la produzione industriale di oltre un quarto, come pure gli investimenti. Un ri-

lancio degli investimenti pubblici – per trasporti, comunicazioni, edilizia scolastica e popolare, dissesto idrogeologico – sarebbe importante da diversi punti di vista, ma con i vincoli di bilancio attuali non ci si può aspettare da essi un deciso rilancio dell'economia nazionale.

## 5. Il piano d'investimenti, la finanza e la governance istituzionale

Il deficit annuale di investimenti sia privati che pubblici, nel 2013 rispetto al 2008, era in Europa di circa 370 miliardi di euro e in Italia di circa 85 miliardi di euro per anno.

Le linee strategiche indicate in questo documento portano a sottolineare le caratteristiche che un grande Piano di investimenti europeo dovrebbe avere:

1. sostenere la crescita attraverso un aumento immediato della domanda sul mercato interno;
2. focalizzare gli investimenti sulle infrastrutture e sulle produzioni innovative, che sono cruciali per migliorare la qualità della vita dei cittadini a partire dalle aree urbane;
3. sostenere con fondi pubblici l'innovazione e la progettualità che sono la leva (driver) degli investimenti fissi delle imprese;
4. promuovere o rafforzare i nuovi intermediari non bancari nel campo della finanza di progetto;
5. promuovere tramite gli investimenti la creazione di nuove filiere produttive, che farebbero crescere il PIL e l'occupazione, e possono assicurare un ruolo nuovo dell'economia europea nella competizione a scala globale.

A livello nazionale, con riferimento al “Piano di investimenti” italiano, occorre promuovere la mobilitazione del risparmio privato nazionale tramite l'intervento del sistema bancario, delle imprese di assicurazione, dei fondi pensione. A tal fine, va sviluppato il mercato dei *project bonds* - anche migliorandone l'attuale normativa per favorirne una più ampia circolazione - emessi dalle società progetto e dalle società infrastrutturali per l'attuazione di nuovi investimenti reali (e non finanziari) destinati al rilancio dell'economia. Questi titoli obbligazionari possono essere più appetibili se beneficiano della garanzia statale. I *project bonds* possono trovare collocazione presso appositi fondi di investimento specializzati nella valutazione del rischio dei relativi investimenti e la Cassa Depositi e Prestiti e la Banca Europea degli Investimenti possono svolgere un ruolo cruciale nel loro acquisto, oltre che partecipare in conto capitale con propri fondi di tipo *equity* alle società pubblico-private, che realizzano grandi progetti infrastrutturali, e nelle PMI innovative.

Quanto al finanziamento di nuove produzioni e filiere produttive da parte delle imprese private industriali e dei servizi, è urgente il rafforzamento degli intermediari finanziari non bancari che organizzano e incrociano tra di

loro da un lato la domanda di fondi da parte delle imprese che vogliono fare investimenti innovativi e dall'altro l'offerta di fondi proveniente dal mercato e soprattutto dai fondi di *private equity* e di *venture capital*.

Questo settore specialistico deve essere rafforzato e promosso (non solo in Italia ma anche in Europa) essendo qualificato nella selezione e assunzione del rischio dell'innovazione, mentre le banche ordinarie sono riluttanti a finanziare progetti innovativi a motivo sia dell'elevato assorbimento di capitale sia perché non sempre dispongono di un'adeguata organizzazione. In questo contesto, pare oziosa la domanda se la causa prima della debolezza del mercato del credito stia nel lato della domanda o in quello dell'offerta. È evidente che occorre agire su entrambi i fronti. Con appropriati stimoli all'economia reale, potrebbe ripartire la richiesta di prestiti, che dovrebbe essere assecondata mediante appropriati – nuovi e più efficaci – strumenti finanziari.

Queste nuove produzioni industriali e di servizio devono essere molto innovative e quindi essere in grado di assicurare un rendimento finanziario adeguato per poter essere finanziate con risorse private e non, come sempre, solamente con fondi pubblici. Occorre soprattutto che i progetti siano selezionati in base non solo alle ricadute su crescita e occupazione, ma anche alla redditività degli investimenti finanziati, che devono essere in grado di remunerare il capitale investito a titolo sia di *equity* che di debito.

Invece, finora nel dibattito politico e nelle decisioni dei governi europei manca da un lato la consapevolezza che il problema è quello di rilanciare gli investimenti delle imprese private e non tanto o non solo degli investimenti pubblici (che hanno un valore ben inferiore agli investimenti privati). Manca, inoltre, la definizione dell'architettura istituzionale e finanziaria del grande programma di investimenti europeo (Piano Juncker), che deve essere integrata con l'architettura della politica di coesione comunitaria.

È necessario definire le procedure e le diverse organizzazioni pubbliche e private che assicurino la “governance multi-livello” di una strategia d'investimento o di una politica industriale e regionale moderna. È necessario che queste procedure e organizzazioni siano capaci di promuovere e poi realizzare gli investimenti e quindi anche gestire i nuovi prodotti e servizi ad essi collegati.

In particolare, manca un raccordo tra le tre istituzioni europee che invece devono collaborare nel grande programma d'investimenti: la Banca Europea degli Investimenti, la Commissione Europea e la Banca Centrale Europea. Pertanto, la realizzazione del piano d'investimento della Commissione Juncker rende necessario definire con precisione le relazioni reciproche tra la BCE, la BEI, i Governi e le Regioni europee e infine le imprese e quindi richiede che:

1. Il Governo italiano aumenti gli investimenti pubblici solo nella misura del maggiore deficit di bilancio che verrà concesso dalla Commissione Europea. Le risorse che fossero disponibili tramite maggiori tasse o ri-

duzioni delle spese e che sono state destinate a sostenere i consumi privati individuali (80 euro) e le riduzioni del carico fiscale alle imprese (IRAP), visti i seri dubbi sulla loro efficacia, dovrebbero essere invece concentrate in progetti d'investimento con forte impatto economico e territoriale.

2. Il Governo italiano assieme alle Regioni e alla Cassa Depositi e Prestiti promuova una serie di progetti di piccola e media dimensione da avviare in tempi certi e immediati (e non di pochi grandi progetti da realizzare in tempi molto lunghi), il cui finanziamento avverrà da parte della stessa Cassa Depositi e Prestiti con i fondi che la Banca Europea degli Investimenti metterà a disposizione una volta verificato il merito di credito (rating finanziario) dei progetti stessi.
3. La BEI a livello europeo proceda all'emissione di titoli raccogliendo fondi sul mercato internazionale, la BCE assicuri l'acquisto parziale di tali titoli (come ha già fatto con le banche commerciali di tutta Europa) e la stessa BEI conceda prestiti a lungo termine alle Casse Depositi e Prestiti nazionali.
4. Le Casse Depositi e Prestiti e gli altri intermediari specializzati nazionali finanzino le imprese private e le società progetto acquistando i relativi *project bonds* dotati di adeguati rating al fine di poter essere collocati anche direttamente sul mercato; un ulteriore canale di finanziamento può essere quello della vendita sui mercati finanziari nazionali delle *Asset Backed Securities* delle cartolarizzazioni dei crediti a medio-lungo termine concessi alle suddette imprese e società.
5. Il Governo e le Regioni a livello regionale e nazionale devono promuovere gli investimenti privati e pubblici nelle singole regioni, sostenendo con risorse pubbliche i costi della progettazione o ricerca e sviluppo (stanziando almeno 20 milioni di euro per sostenere "bandi di idee progettuali" riservati alle Ue ai giovani ricercatori in ogni Regione italiana). È opportuno che tali enti siano capaci d'integrare gli investimenti pubblici con gli investimenti privati nelle diverse aree regionali e urbane; e infine si devono impegnare con le imprese interessate a rimuovere gli ostacoli amministrativi che rallentano la realizzazione dei progetti di investimento. A questo scopo il Governo e le Regioni si possono avvalere di "organizzazioni intermediarie", analoghe alle IBA (*Internationale Bauausstellungen*) in Germania, alle *Regional Development Agencies* in Gran Bretagna, ai Competence Centers in Austria e ai *Poles de Competitivité* in Francia. Non è possibile sviluppare in Italia una nuova politica industriale senza potenziare il ruolo delle istituzioni intermedie nelle diverse aree urbane e regionali, mentre il Governo sembra orientato alla loro soppressione o riduzione, come indicato dalla

- soppressione delle Province e dalla riduzione dei fondi alle Camere di Commercio per la promozione del territorio.
6. La pianificazione strategica, pur nelle variegate forme che ha assunto nei casi concreti, dovrebbe trovare una sua definizione e collocazione tra gli strumenti di governo dello sviluppo urbano e regionale ed essere riconosciuta come punto di riferimento per ogni altro tipo di strumento di pianificazione del territorio e come condizione fondamentale per la presentazione di progetti al FESR. Le caratteristiche del piano strategico: multilivello, multisettoriale, territoriale e integrato, lo rendono lo strumento fondamentale per l'attuazione di una politica urbana e industriale, con forte carattere territoriale, come quella ipotizzata in precedenza, oltre ad essere perfettamente in linea con quanto richiesto dall'Unione Europea. Si potrebbe pertanto ipotizzare che la redazione di un piano strategico divenga la condizione necessaria per accedere alla politica urbana e industriale, tenendo però in dovuto conto i limiti che alcune delle esperienze più recenti di piani strategici in Italia hanno messo in evidenza.
  7. Le imprese e gli enti locali dovrebbero avviare subito la progettazione di progetti d'investimento innovativi e profittevoli, anche in collaborazione con le Università. Le imprese o i consorzi di imprese con l'assistenza di intermediari finanziari specializzati potrebbero vendere *project bonds* o domandare prestiti a lungo termine alla Cassa Depositi e Prestiti, che devono avere un tasso di interesse inferiore a quelli dei titoli del debito pubblico decennali.
  8. Le grandi imprese nei servizi collettivi (Public Utilities), che hanno un forte radicamento nelle aree urbane e nel territorio (come: Ferrovie dello Stato, Eni, Snam, Enel, Terna, Acea, A2A, Iren, Atlantia, ANAS e le varie concessionarie di autostrade), devono assumere un ruolo cruciale sia nella progettazione tecnico-operativa dei singoli progetti d'investimento che anche nel coordinamento della loro realizzazione e concentrare nelle aree urbane, come sopra indicato, i nodi delle diverse reti di infrastrutture e servizi, valorizzandone la interconnessione.

## 6. In sintesi

Molti economisti sono convinti che la recessione e stagnazione sono il risultato di politiche o inefficaci o sbagliate e comunque da cambiare. L'ostinazione a proseguire su queste politiche porterebbe a prolungare la lunga stagnazione attuale per diversi altri anni e ad aumentare ancor più le tensioni sociali. Di fatto, la recessione o stagnazione dell'economia italiana e di quella europea è determinata dal crollo della domanda interna e solo se si ca-

pisce il motivo di questo crollo possiamo sperare di disegnare delle politiche di intervento, che non siano inefficaci come quelle seguite negli ultimi sei anni.

Secondo l'interpretazione sostenuta in questo documento, la crisi degli investimenti delle imprese e delle famiglie (soprattutto in abitazioni) è dovuta all'aspettativa di una sostanziale stagnazione della domanda e della produzione nei prossimi anni, che comprime le aspettative di profitti e dei redditi delle famiglie e quindi scoraggia gli investimenti privati. La diminuzione di questi ultimi retroagisce, determinando una diminuzione della domanda e quindi si genera un processo cumulativo negativo tra i bassi investimenti e la bassa crescita della domanda aggregata. Questo effetto è rafforzato dall'effetto negativo determinato dai bassi tassi di inflazione o dalla deflazione che, oltre a rendere arduo l'abbassamento del rapporto debito/Pil, certamente disincentiva gli investimenti, mentre una moderata inflazione aumenterebbe l'incentivo delle imprese e anche delle famiglie a indebitarsi per investire.

In particolare, appare evidente l'inefficacia, al fine di avviare una ripresa dell'economia italiana ed europea, delle politiche fiscali o monetarie da sole. Più efficace sembra essere una combinazione flessibile di politiche monetarie e fiscali espansive, congiuntamente a moderne politiche industriali e regionali dell'innovazione e degli investimenti: l'abbondante liquidità creata dalla BCE deve pervenire più facilmente alle imprese ed all'economia reale e l'austerità ed il rigore nei conti pubblici possono essere sostituiti o perlomeno integrati da politiche di sostegno della crescita e degli investimenti pubblici. In questa prospettiva, il Piano Juncker appare un primo cambiamento positivo verso un approccio diverso alle politiche economiche della Unione Europea.

Le politiche industriali e regionali, da un lato, rafforzano l'orientamento all'investimento e all'innovazione delle imprese e, dall'altro, rendono più efficace la spesa per investimenti, valorizzando l'interdipendenza tra gli stessi nelle diverse aree territoriali e quindi aumentando il loro tasso di rendimento finanziario. Infatti, non è possibile una crescita del PIL senza sviluppare nuove produzioni e promuovere una riconversione in settori più moderni rispetto alle specializzazioni attuali dell'economia italiana.

La politica industriale e regionale è indispensabile non tanto in una prospettiva di lungo termine, ma anche al fine di promuovere una ripresa della crescita nel breve e medio periodo. Essa è complementare con una politica macroeconomica orientata alla crescita e deve mirare a creare nuove produzioni innovative e maggiore occupazione e stimolare gli investimenti delle imprese private. Essa deve promuovere l'innovazione di tipo sistemico nelle diverse filiere produttive e aree territoriali e ridurre il rischio dell'investimento per la singola impresa con la condivisione di un piano industriale integrato e comune con le altre imprese grandi e medie, il sindacato e le comunità locali. Essa deve sostenere con fondi pubblici lo sforzo di progettazione e di R&S delle università e dei centri di ricerca e non ultimo favorire l'interazione con il mondo della



“finanza di progetto” e assicurare la complementarità degli investimenti privati con gli indispensabili investimenti pubblici dei Comuni, delle Regioni e dello Stato.

La mancata ripresa della spesa in investimenti fissi delle imprese italiane ed europee è anche l'effetto della mancanza di un'efficace politica dell'innovazione, industriale e regionale, dato che l'ideazione e organizzazione di grandi progetti di innovazione richiede investimenti preliminari nella creazione e rafforzamento di reti aperte e flessibili di innovazione delle imprese e di altri attori chiave. Come indicato dal caso ben noto dei “distretti industriali” e dalla letteratura internazionale sui “sistemi nazionali e regionali d'innovazione”, l'interazione tra i diversi attori e la combinazione originale di conoscenze complementari non può avvenire spontaneamente e richiede una forma esplicita di coordinamento o di *governance* da parte delle istituzioni pubbliche e delle istituzioni intermedie.

In sintesi, questo documento definisce le condizioni e le modalità per individuare, promuovere ed attuare un massiccio piano di investimenti pubblici e privati, sia nazionali che regionali e locali, che siano il “motore trainante” del rilancio della crescita e dell'occupazione.

L'aumento del tasso di disoccupazione e la diminuzione degli investimenti nel III trimestre 2014 indicano la necessità di non perdere altro tempo e di affrontare innanzitutto gli ostacoli esterni e le resistenze interne, che impediscono alle imprese di attivare nuovi progetti di investimento, che indichino un punto di svolta del ciclo e facciano da traino ad altre iniziative di maggiori dimensioni in futuro e rilancino la crescita e l'occupazione, nella prospettiva di una politica di rinascita industriale dell'economia italiana.

Il rischio del ritardo accumulato negli ultimi sei anni dalle imprese italiane nello sforzo di innovazione è dimostrato dalla chiusura di moltissime imprese e dal successo di quello che hanno investito nell'innovazione. L'innovazione non è solo un fattore di successo ma ormai un fattore di sopravvivenza per le imprese sia grandi che piccole e medie. Solo progetti altamente innovativi e che quindi assicurino un rendimento finanziario positivo possono essere realizzati e finanziati dagli operatori privati. Pertanto, il prerequisito per promuovere gli investimenti privati è che il Governo e le Regioni sostengano con risorse pubbliche i costi della progettazione o della R&S, ad esempio lanciando a livello regionale e nazionale “bandi di idee” su grandi progetti strategici, riservati alle università e ai giovani ricercatori. La necessità di puntare a progettazioni qualificate, deve spingere la politica industriale e regionale a coinvolgere le migliori competenze esistenti sul territorio e innanzitutto quelle delle università e dei centri di ricerca.

Di fatto, l'orientamento alla qualità del servizio ed alla soddisfazione della domanda dei cittadini che hanno bisogni sempre più evoluti, indica una nuova importante opportunità di crescita per le imprese. Questo permetterà di

creare nuove filiere produttive, come articolazione di quelle tradizionali del *made in Italy* tipico. Gli investimenti non devono essere iniziative ormai obsolete e scartate in precedenti programmi di intervento ma devono avere un impatto moltiplicativo nel promuovere quelle trasformazioni della struttura produttiva nel medio-lungo periodo, che sono indispensabili per allineare il nostro Paese alle strutture economico-sociali più avanzate e moderne. È quindi possibile uscire dalla crisi con un grande piano d'investimento nazionale nell'innovazione e in progetti che mirino ad un miglioramento della qualità della vita.

Appare prioritario promuovere gli investimenti nelle aree urbane, sia per il loro essere il luogo ove emergono per prima i nuovi bisogni e si concentra la domanda di nuovi beni e servizi, che anche per il fatto che i centri urbani sono i nodi di infrastrutture territoriali e svolgono una funzione strategica nel valorizzare la connettività delle nuove reti sia materiali che immateriali, di trasporto di beni e di persone o di informazioni e conoscenze. Le città rappresentano le piattaforme dei processi di innovazione e internazionalizzazione per la loro dotazione di competenze molto qualificate e la capacità di mobilitare la collaborazione tra soggetti diversi e complementari.

Non sono sufficienti i fondi pubblici recuperati tagliando gli sprechi ed è necessario mobilitare il risparmio privato e attirare su progetti molto qualificati e assistiti da una garanzia pubblica i fondi della Banca Europea degli Investimenti e della Cassa Depositi e Prestiti, che possono ricorrere al mercato internazionale dei capitali e coinvolgere i grandi gruppi bancari e gli intermediari non bancari, le assicurazioni e i fondi pensione, i fondi di *Private Equity* specializzati nelle infrastrutture e anche Fondi Sovrani esteri. Anche i singoli cittadini possono essere interessati a partecipare al finanziamento dei progetti, soprattutto se essi hanno una chiara ricaduta sulle rispettive aree di residenza.

È necessaria una strategia nazionale multi-territoriale di *governance* di grandi e innovativi progetti integrati d'investimento. Il Governo nazionale e i Governi regionali devono assicurare le condizioni istituzionali, normative, fiscali necessarie a sostenere un grande piano di investimenti privati e pubblici nei settori industriali innovativi e nelle reti moderne di servizi e infrastrutture. In particolare, le istituzioni pubbliche devono facilitare la creazione di reti di imprese sui diversi progetti strategici di investimento e definire solide strutture organizzative di *governance* di queste reti. Un ruolo chiave sia nella progettazione tecnica che anche nel coordinamento della loro realizzazione dei singoli progetti d'investimento e successivamente nella realizzazione delle nuove produzioni di servizi ad esse collegate devono avere le grandi imprese nei servizi collettivi (*Public Utilities*) che hanno un forte radicamento nelle aree urbane e nel territorio italiano.

Il Governo e le Regioni devono integrare gli investimenti pubblici con gli investimenti privati nelle diverse aree regionali e urbane; infine si devono im-

pegnare con le imprese interessate a rimuovere prioritariamente gli ostacoli amministrativi che rallentano la realizzazione dei progetti d'investimento concordati, creando delle *task force* dedicate.

Chiaramente, questo programma di investimenti è in linea con gli obiettivi del Piano della Commissione Juncker, che mira a mobilitare il potenziale imprenditoriale e creativo a livello territoriale e le risorse finanziarie private nei diversi Paesi europei. Merito di questa iniziativa è certamente quello di aver indicato un cambiamento di marcia e l'ambizione di creare dinamismo e aspettative positive. Nulla osta, tuttavia, che il Governo Italiano avvii fin da subito un piano strategico di investimenti, basato sullo stesso approccio, e chiedi alle imprese e alle istituzioni finanziarie italiane, a cominciare dalla Cassa Depositi e Prestiti, e ai sindacati e al mondo universitario di partecipare al disegno e alla realizzazione dello stesso, con l'effetto di liberare energie attualmente inespresse e di ridurre il clima depressivo attuale.

La ripresa degli investimenti privati e pubblici è quindi legata a un rilancio della politica industriale e regionale, a una strategia di crescita basata sull'innovazione delle imprese e delle istituzioni e a un'efficace *governance* delle relazioni tra imprese, università, credito e amministrazioni pubbliche regionali, nazionali e europee.

## Bibliografia

- Cappellin R., Marelli E., Rullani E., Sterlacchini A. (2014), a cura di, Crescita, Investimenti e Territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali (contributi di: Leonardo Becchetti, Marco Bellandi, Patrizio Bianchi, Andrea Bollino, Roberto Camagni, Roberta Capello, Riccardo Cappellin, Stefano Casini Benvenuti, Enrico Ciciotti, Romeo Danielis, Alfredo Del Monte, Sergio Destefanis, Marco Frey, Sandrine Labory, Enrico Marelli, Marco Mutinelli, Alessandro Petretto, Francesco Prota, Enzo Rullani, Alessandro Sterlacchini, Gianfranco Viesti). Scaricabile gratuitamente da [www.rivistasr.it](http://www.rivistasr.it), eBook 2014.1 oppure [Economia.uniroma2](http://Economia.uniroma2).
- Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio” (2014a), Elenco degli interventi nel Workshop a Milano, 9 luglio 2014, e a Padova, 12 settembre 2014, e altri interventi nel 2014.
- Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio” (2014b), Interventi di Economia e Politica Industriale e dell'Innovazione, a cura di: Marco Bellandi, Silvio Brondoni, Margherita Corniani, Marco Frey, Letizia Giorgetti, Marco Mutinelli, Guido Pellegrini, Luciano Pilotti, Enzo Rullani, Francesco Silva, Alessandro Sterlacchini, Marco Vitale.
- Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio” (2014c), Interventi di Economia e Politica Regionale e Territoriale, a cura di: Roberto Camagni,

Riccardo Cappellin, Enrico Ciciotti, Augusto Cusinato, Fiorenzo Ferlaino, Mary Prezioso, Giuseppe Roma, Lanfranco Senn.

Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio” (2014d), Interventi di Economia e Politica Macroeconomica e Finanziaria, a cura di: Maurizio Baravelli, Aurelio Bruzzo, Riccardo Cappellin, Enrico Marelli.



## I curatori

**Maurizio Baravelli** è professore ordinario di Economia e Gestione della Banca alla Sapienza Università di Roma - Dipartimento di Management, dove insegna Corporate e Investment Banking nel Corso di Laurea magistrale in “Intermediari, Finanza Internazionale e Risk Management”. Ha insegnato anche presso l'Università L. Bocconi, dove è stato professore associato, e la Scuola di Direzione Aziendale della stessa Università, l'Università di Messina, la Luiss - Guido Carli. Le sue pubblicazioni riguardano principalmente le strategie e i modelli organizzativi, le condotte manageriali e i modelli di *governance* nell'industria bancaria, le dinamiche competitive dei mercati dei servizi bancari e finanziari, il finanziamento dell'innovazione, le relazioni fra la morfologia dei sistemi finanziari e la crescita economica.

**Marco Bellandi** è professore ordinario di Economia Applicata presso l'Università di Firenze dove insegna Economia e politica industriale e Local industrial development; dal 2009 è prorettore al trasferimento tecnologico e ai rapporti col sistema territoriale. Contributi e ricerche principali riguardano temi di economia e politica dell'organizzazione e dello sviluppo industriale, e in particolare distretti industriali, sentieri locali e regionali di cambiamento industriale, innovazione e internazionalizzazione, economie esterne e beni pubblici, rapporti industria ricerca.

**Roberto Camagni** è ordinario di Economia Urbana e di Analisi delle Trasformazioni Urbane al Politecnico di Milano. È stato Presidente dell'ERSA (European Regional Science Association) e dell'AISRe. Dal 1987 è Presidente del GREMI, Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs, con sede all'Università di Parigi 1, Panthéon-Sorbonne. È stato membro del comitato scientifico della DATAR di Parigi, Vice-presidente del Group on Urban Affairs dell'OECD (1998) e Capo del Dipartimento Aree Urbane della Presidenza del Consiglio sotto il Governo Prodi (1996-1998). Nel 2007 ha ricevuto il Pre-

mio della Fondazione Confalonieri per i suoi studi sulla sostenibilità urbana e nel 2010 il Premio ERSA / European Investment Bank per i suoi contributi alle scienze regionali. È autore di un manuale di Economia Urbana, edito da Carocci, tradotto in francese e spagnolo.

**Riccardo Cappellin** è stato tra i fondatori nel 1980 e il primo segretario dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali. Dal 2010 al 2013 è stato Presidente dell'AIRe. È il coordinatore del Gruppo di Discussione "Crescita, Investimenti e Territorio", creato nell'ottobre 2013. Ha studiato all'University of Pennsylvania con Walter Isard, fondatore della Regional Science Association, e con Lawrence R. Klein, premio Nobel dell'Economia. È stato professore associato all'Università L. Bocconi, professore straordinario all'Università della Calabria ed è professore ordinario all'Università di Roma Tor Vergata. Insegna Economia dell'Innovazione e Economia Regionale e nelle sue pubblicazioni recenti (<https://uniroma2.academia.edu/RiccardoCappellin>) si focalizza sul ruolo della conoscenza nelle attività industriali e dei servizi nelle città e sul modello della *governance* nei processi di decisione collettiva.

**Enrico Ciciotti** è stato tra i fondatori dell'AIRe, di cui è stato Presidente tra il 1999 e il 2001. Ha fondato e diretto (2002-2005) la rivista Scienze Regionali - Italian Journal of Regional Science. È stato Preside della Facoltà di Economia e Direttore del Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università Cattolica - Sede di Piacenza. È professore ordinario fuori ruolo di Politica Economica.

**Enrico Marelli** è professore ordinario di Politica Economica presso l'Università degli Studi di Brescia. Ha studiato, fatto ricerca ed insegnato presso le università Bocconi, di Cagliari, di Trieste, la London School of Economics e la University of Pennsylvania. Ha pubblicato libri e numerosi articoli scientifici su temi di macroeconomia e politica economica (l'ultima edizione del manuale di Politica economica, co-autore M. Signorelli, è stata pubblicata da Giappichelli nel 2015); nonché di economia regionale, economia e politica del lavoro, economia comparata. È stato nel Consiglio direttivo di associazioni scientifiche quali l'European Association for Comparative Economic Studies.

## **Gli autori**

Maurizio Baravelli, Sapienza Università di Roma  
Raffaele Barberio, Rivista Key4biz  
Massimo Battaglia, Scuola Superiore Sant'Anna  
Marco Bellandi, Università di Firenze  
Luca Beltrami Gadola, Rivista ArcipelagoMilano  
Giampio Bracchi, Politecnico di Milano  
Alberto Bramanti, Università Bocconi, Milano  
Aurelio Bruzzo, Università di Ferrara  
Roberto Camagni, Politecnico di Milano  
Salvatore Capasso, Università di Napoli Parthenope  
Riccardo Cappellin, Università di Roma Tor Vergata  
Enrico Ciciotti, Università Cattolica, Piacenza  
Innocenzo Cipolletta, AIFI e Fondo Italiano d'Investimento  
Vittorio Coda, Università Bocconi, Milano  
Cosmo Colonna, CISL, Roma  
Fulvio Coltorti, Mediobanca  
Giancarlo Corò, Università Cà Foscari di Venezia  
Augusto Cusinato, Università IUAV, Venezia  
Marco Di Tommaso, Università di Ferrara, cMET05 e SIEPI  
Giuseppe Farina, CISL, Roma  
Fiorenzo Ferlaino, IRES Piemonte, Torino e AISRe  
Marco Frey, Scuola Superiore Sant'Anna  
Gioacchino Garofoli, Università dell'Insubria, Varese  
Anna Gervasoni, AIFI e Università LIUC, Castellanza  
Maria Letizia Giorgetti, Università Statale di Milano  
Giorgio Goggi, Politecnico di Milano  
Giuseppe Gori, IRPET, Firenze  
Fabrizio Guelpa, Intesa Sanpaolo, Milano  
Maurizio Laini, CGIL Monza e Brianza



Patrizia Lattarulo, IRPET, Firenze  
Giuseppe Longhi, Università IUAV, Venezia  
Enrico Marelli, Università di Brescia  
Sergio Mariotti, Politecnico di Milano  
Fabio Mazzola, Università di Palermo  
Marco Mutinelli, Università di Brescia  
Luigi Orsenigo, Università di Pavia  
Attilio Pasetto, Unicredit, Roma  
Gabriele Pasqui, Politecnico di Milano  
Guido Pellegrini, Sapienza Università di Roma  
Luciano Pilotti, Università Statale di Milano  
Maria Prezioso, Università di Roma Tor Vergata  
Edoardo Reviglio, Cassa Depositi e Prestiti, Roma e Università LUISS, Roma  
Zeno Rotondi, Unicredit, Roma  
Enzo Rullani, Università Cà Foscari di Venezia  
Franco Sacchi, Centro Studi PIM, Milano  
Riccardo Sanna, CGIL, Roma  
Gaetano Sateriale, CGIL, Roma  
Francesco Silva, Università di Milano-Bicocca  
Alessandro Sterlacchini, Università delle Marche  
Marco Vitale, Studio Vitale e Novello  
Giampaolo Vitali, CERIS-CNR e GEI- Gruppo Economisti d'Impresa





Questo libro definisce le condizioni e le modalità per individuare, promuovere e attuare un massiccio piano di investimenti pubblici e privati, nazionali, regionali e locali, che operi come “motore trainante” del rilancio della crescita e dell’occupazione.

La strategia proposta ha chiari obiettivi: l’integrazione delle politiche macroeconomiche con le politiche del territorio e delle città e con le politiche microeconomiche degli investimenti e dell’innovazione. In particolare, si ritiene strategico promuovere la crescita della domanda interna nell’economia del Paese, rispondere ai nuovi bisogni, ora latenti ed emergenti, dei cittadini e individuare gli strumenti industriali, finanziari e normativi necessari per aggregare le domande individuali di beni e servizi “comuni” o collettivi.

Il libro individua alcune “idee forza” su grandi “progetti strategici prioritari” (turnaround projects), sia industriali sia infrastrutturali, che possono essere intrapresi dalle imprese e dalle istituzioni pubbliche e in particolare da quelle locali. Inoltre, sono proposti gli strumenti finanziari e le strategie di sostegno più adeguati da parte delle banche, degli altri intermediari e degli investitori istituzionali italiani ed esteri.

Il libro vuole promuovere un movimento di opinione per una nuova politica economica e industriale in Italia rivolgendosi a tutti i suoi protagonisti e in particolare ai cittadini. Questa proposta può quindi risultare utile per promuovere un “tavolo di confronto” tra gli attori economici più rilevanti, che affronti il tema delle scelte nelle politiche per la crescita sulla base di schemi teorici e di intervento più efficaci di quelli finora adottati, che non ci fanno uscire da una sostanziale stagnazione di lungo periodo.

Il Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio”, che ha elaborato la proposta illustrata in questo libro, ha riunito a uno stesso tavolo più di 50 docenti e ricercatori delle università e dei centri di ricerca esperti di economia industriale, economia regionale, urbanistica, esperti del mondo delle imprese e delle maggiori istituzioni bancarie nazionali e delle amministrazioni pubbliche, assieme ai responsabili delle politiche industriali delle confederazioni sindacali nazionali. Il Gruppo di Discussione mantiene un rapporto stretto con le diverse Società Scientifiche, come l’Associazione Italiana di Scienze Regionali e la Società Italiana di Economia e Politica Industriale, che da molti anni organizzano la discussione tra gli studiosi di economia regionale e industriale.

ISBN 978-88-238-1388-5



9 788823 813885

[www.egeaonline.it](http://www.egeaonline.it)