

Riflessioni per una policy industriale

Capitale umano, finanza a lungo termine e incroci a rete di conoscenze e di relazioni per imprese piccole in Italia e grandi all'estero

PREMESSA E SINTESI

È sempre più condivisa l'opinione che il declino della produttività totale dei fattori di crescita dell'Italia (Figura 1) sia da imputare a caratteristiche strutturali del Paese [1] piuttosto che alla crisi in corso. Tale assunto chiama in causa quella che Sabino Cassese [2] definisce la "debolezza organizzativa dei governi allorché tentano politiche pubbliche nella economia sociale di mercato". Per effetto della quale, in ciascuna delle cinque fasi della sequenza del governare postulata dall'Autore (scelta degli indirizzi politici, formulazione e decisioni, attuazione, valutazione dell'impatto e dei risultati, feedback e correzioni) emergerebbe l'inadeguatezza degli strumenti di governo: "L'Italia sembra estranea al grande dibattito che si svolge da un ventennio nel mondo sulla possibilità di sopperire alle deficienze della democrazia rappresentativa con una buona dose di democrazia deliberativa o dibattimentale".

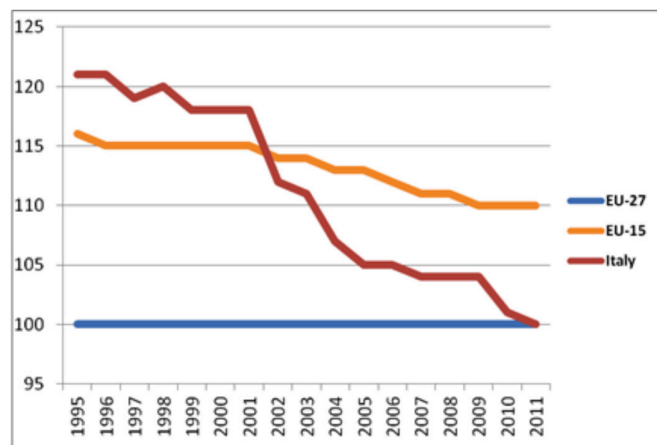


FIGURA 1 - PIL pro-capite in potere d'acquisto standard (PPS) normalizzato [3] rispetto alla media UE a 27

Se applichiamo il paradigma alla politica industriale, emerge in Italia un deficit di sistema, sia assoluto sia relativo rispetto ai nostri competitor europei, almeno sotto tre profili: sostegno agli investimenti, sostegno all'innovazione, sostegno all'export. Colmare questo gap non è semplice, perché si intrecciano, nel confronto competitivo, tre ordini di fattori: fattori territoriali, fattori culturali, fattori dimensionali. Fattori che a prima vista potrebbero apparire in corrispondenza biunivoca, nell'ordine, ai tre profili. La questione è tuttavia più complessa. Lo studio di alcuni esempi concreti e approfondimenti specifici mi hanno portato a enucleare **dieci temi** su cui riflettere (di cui non tratterò il **decimo**, quello ormai riconosciuto della modifica dell'articolo 117 della Costituzione che riassume allo Stato

competenze esclusive in materia di infrastrutture strategiche):

- promuovere una discussione metodologica sulle modalità di uso del principio di cautela;
- riformulare il patto di stabilità Stato-comuni con valorizzazione delle azioni ambientali;
- creare per i veri investitori di lungo termine un quadro regolamentare favorevole;
- separare operativamente le funzioni della finanza a breve e da quella a lungo termine;
- prepararsi per una sfida tra economia reale e finanza virtuale sulle infrastrutture;
- consolidare un corpus di qualificati contenuti giuridici e tecnici per le contrattualizzazioni in partenariato pubblico-privato;
- riformulare il sistema delle detrazioni con valorizzazione dei reimpieghi sociali;
- promuovere il concerto delle policy di sistema, e l'incrocio a rete di dati e conoscenze;
- promuovere un ruolo attivo dello Stato per fare rete in favore dell'esportazione, salvaguardando la concorrenza interna.

SOSTEGNO AGLI INVESTIMENTI

C'È UN PO' DI CONFUSIONE

È delle ultime settimane la proposta, avanzata dal Sole24Ore [4] e dalla Relazione [5] dei saggi "facilitatori" incaricati dal Quirinale, di soccorrere le Pmi innescando un virtuoso effetto moltiplicatore per mezzo di un organismo pubblico-privato, da dotare delle competenze necessarie a valorizzare il merito di credito, in grado impiegare un mix di strumenti finanziari agendo sia sull'equity sia sulla cassa, e di attingere alla liquidità della Bce. L'iniziativa ha finito tuttavia con il sovrapporre diversi aspetti del problema: breve con medio-lungo termine, pubblico con privato, mercato interno con export, Pmi con grandi imprese. E già si levano distinguo e voci contrarie [6]. F. Debenedetti precisa: "I soggetti a cui ci si riferisce sono le aziende piccole e medie, che operano principalmente sul mercato interno. Le grandi e le medie, che esportano la maggior parte della propria produzione, non hanno difficoltà a finanziarsi... L'oggetto di cui si discute è il finanziamento in primo luogo del capitale circolante... È dunque dalle banche che si deve passare... Non si vedono ragioni per coinvolgere una struttura pubblica quale la Cdp che non ha le competenze né le conoscenze delle piccole realtà industriali, e avrebbe solo un interesse politico. Le banche hanno un interesse economico: si pagano strutture interne di analisi...". Ma è davvero così semplice fare vera due diligence industriale? Pellegrino Capaldo aveva appena riba-

dito, cogliendo lucidamente l'occasione [7], che "occorre in particolare ripristinare, nel finanziamento d'impresa, la correlazione tra durata dei prestiti e probabile generazione di cassa della gestione"; aggiungendo un ammonimento: "vanno introdotti appositi filtri ... questo organismo dovrebbe avvalersi prevalentemente di persone che abbiano maturato esperienze significative in campo industriale, siano capaci di costruire un programma di risanamento aziendale e di coglierne i punti nevralgici. L'attuale cultura bancaria ... non mi sembra adatta alle necessità. Se in qualche banca vi sono ancora vecchi settoristi possono essere utilmente impegnati nel progetto; altrimenti è bene lasciare il campo a veri esperti di economia aziendale e industriale, dotati di grande esperienza e senso pratico". Pur senza entrare nel dibattito su ruolo e assetto della Cdp (la Cdp c'è, e ha una storia), parafrasando Thomas Alva Edison che diceva dell'elettricità "non so ancora bene cosa possa fare, sicuramente non potrà fare tutto", un'ipotesi sarebbe - pur adottando tutte le cautele necessarie perché non perda indipendenza, connotazione e collocazione rispetto al perimetro della pubblica amministrazione - quella di esplorare modelli organizzativi che consentano alla Cdp di operare con pari efficacia su differenti ordini di grandezza dimensionali, di ampliare e portare all'eccellenza le sue professionalità (cosa rimane del patrimonio unico al mondo di esperti e banche dati per la due diligence industriale che furono di IMI e Mediobanca?) conferendole la mission di farsi garante, verso i cittadini di competenza e autonomia, e verso la UE di capacità non solo finanziaria ma anche tecnica. Per quanto riguarda l'energia, magari con l'aiuto dell'Authority.

Ce n'è abbastanza per tentare di mettere un po' d'ordine tra i diversi aspetti del problema: non certo risolvendoli per parti, ma mantenendo le idee ben chiare e distinte, per dirla con Cartesio.

UN PRIMO ESEMPIO: INFRASTRUTTURE PER L'ENERGIA

Su insistenza del presidente Barroso che dal 2009 caldeggia la istituzione di Energy Project Bond, nell'estate 2012 il Consiglio e il Parlamento Europeo hanno lanciato una sia pur piccola tranche pilota di Bond per progetti in energia, trasporti e ICT, gestiti da Bei. Con un capitale di 230 milioni di euro, si prevede di indurre investimenti fino a oltre 4 miliardi di euro. Anche in Italia, dove il project financing ancora stenta ad attecchire tra ambiguità e conseguenti diffidenze, la spesa pubblica dovrebbe concentrarsi a stimolare leverage elevati. In particolare nelle infrastrutture energetiche (reti elettriche, del gas, accumuli, teleriscaldamento), la UE intende nei prossimi dieci anni spendere più di 200 miliardi di euro. La gran parte dovrà convergere da investitori privati, che dovranno trovare remunerativo operare all'interno di un sistema di regole complesse dei mercati del gas e dell'elettricità, diverse da Paese a Paese. E poiché molte infrastrutture sono transfrontaliere, si aggiunge il problema della definitiva armonizzazione intereuropea dei quadri regolatori. Al riguardo l'Italia è interessata, per la sua morfologia e posizione, a ben cinque dei nove corridoi prioritari: 2 per l'elettricità e 3 per il gas. Perché la sicurezza strategica sia in buone mani, gli investitori dovranno essere specialisti del lungo termine. Le infrastrutture sono ad alta intensità di capitale e traggono al lungo periodo: possono affidarsi esclusivamente o principalmente a player che giocano con le regole del breve termine? Quando nel corso dell'ultima legislatura fu avviato il piano nucleare, Enel costituì una società (SNI, Sviluppo Nucleare Italiano) con EdF, assunse decine e decine di giovani ingegneri, li mandò in Francia a studiare sul campo investendo 50 milioni di euro (più i dieci con cui ha dovuto liquidare il

socio dopo l'azzeramento del programma). A prescindere dal merito della vicenda, segnata dalle conseguenze del disastro di Fukushima, sotto il profilo del modo di operare un venture capitalist o un private equity avrebbe fatto lo stesso? O invece di assumere e acquisire know-how sarebbe corso a reinvestire in attività finanziarie a breve? In un sistema economico globale in cui la durata dei beni è sempre più breve, una delle concause del rinvio sine-die avutosi negli ultimi vent'anni nell'affrontare i problemi dell'energia, delle strategie industriali e di quelle per il territorio, è invero la progressiva scomparsa di metodi e di categorie di investitori specializzati e vocati per quei lunghissimi tempi.

UN SECONDO ESEMPIO: AZIONI PER L'AMBIENTE

La tutela dell'ambiente richiede competenze interdisciplinari altamente specialistiche e insieme ampiamente diversificate. Ritengo pertanto di interesse strategico individuare istanze e luoghi fisici ove incrociare le conoscenze a rete e poter implementare gli strumenti giuridici, legislativi, normativi e amministrativi in modo da conferire loro concretezza ed efficacia. Nell'estate 2012, all'acuirsi della crisi del Sulcis ebbi modo di sollecitare [8] investimenti sulla ricerca oggi, per l'industria e la società di domani, contestando l'atteggiamento che fu di John Maynard Keynes nel 1923 quando asseriva "questo lungo termine è un riferimento fuorviante per gli affari correnti: nel lungo termine nessuno di noi ci sarà più". Perché sessantaquattro anni dopo, nel 1987, i nipotini di Keynes con il Rapporto Bruntland hanno aperto l'era della sostenibilità preoccupandosi non dei contemporanei ma delle future generazioni, per garantire loro la possibilità di fronteggiare ogni a venire esigenza. Si pone allora una moderna questione di coerenza: sostenibilità, ambiente, energia sono tre temi cui è basilare fattore comune il concetto di tempi lunghi, l'esatto contrario di emergenzialità continua, finanza creativa e navigazione a vista.

In Europa la motivazione ambientale in più ambiti (di politica industriale, di politica energetica) è spesso addotta per supportare indirizzi e scelte economiche a essa di fatto estranee, ma con essa convergenti. L'ambiente va tutelato però anche nei casi e negli ambiti in cui ciò contrasta con interessi e aspettative divergenti. In Italia, ove è in vigore una legislazione ambientale tra le più avanzate e articolate, per ragioni geografiche e storiche note si attribuisce formalmente grande importanza alla tutela del paesaggio. Altrettanto storicamente però persiste il problema della carenza di controlli che mina la capacità di deterrenza del corpus legislativo: ciò anche perché - come spiega sempre Cassese [9] - "Non vi è dialogo tra chi amministra, chi redige le politiche, e chi le sceglie e le annuncia, per un divorzio che dura da lungo tempo, in Italia, tra l'amministrare e il fare politica". Di conseguenza la magistratura è spesso costretta a intervenire in extremis sostituendosi all'azione amministrativa ordinaria. Evitare questa supplenza dovrebbe essere considerata una precondizione implicita di ogni approccio alle problematiche ambientali e non solo. Nasce così un **primo tema** di riflessione: se la tutela dell'ambiente va considerata un fine e non un mezzo, diviene improcrastinabile un'ampia e partecipata discussione metodologica sul principio di cautela e sui margini di flessibilità con cui va applicato: dal conflitto salute-lavoro a Taranto alle navi che violano Venezia, dalle analisi costi-benefici della Tav a quelle del Sistri [10], dagli allarmismi climatici alla prevedibilità o meno dei terremoti, il cittadino constata esterrefatto una babele di pesi e di misure che rischia di minare irrimediabilmente - e spesso ingiustamente - la fiducia nella buona fede e nella onestà intellettuale non solo dei decisori ma perfino degli scienziati.

Infine, un esempio di azione puntuale. In un'intervista a Bloomberg [11], nel dicembre 2012, per arginare il dissesto idrogeologico e la cementificazione immotivata ho recentemente proposto [12] di definire meccanismi che garantiscano ai Comuni oneri connessi non di urbanizzazione ma di riqualificazione territoriale in tutti i casi di recupero edilizio, restauro o ricostruzione a volumetria incrementale zero, così eliminando il distortivo interesse dei Comuni a nuova edificazione. Più in generale, riformulare il patto di stabilità con nuova valorizzazione delle azioni ambientali ai fini connessi non potrebbe essere riguardato come uno specifico **secondo tema** di attualità?

TIRIAMO LE SOMME PER IL LUNGO TERMINE: METODO E UN'AGENDA

È un problema di metodo. Con largo anticipo sul precipitare degli eventi, già nel 2009 Franco Bassanini attribuiva [13] il crollo dei mercati dell'anno precedente a due cause principali: l'ossessiva ricerca di profitti elevati a breve termine e lo scollamento tra gli strumenti finanziari e le esigenze dell'economia reale: "L'emergere di un robusto gruppo di investitori di lungo termine potrebbe rivelarsi - in un contesto regolamentare appropriato - il migliore alleato dei policy maker". E ancora: "È auspicabile che i policy maker operino una chiara distinzione tra investitori di lungo termine... e le banche e i fondi comuni, che devono rendere conto ai loro azionisti e sottoscrittori e creare per essi valore a breve termine". Concludendo che governi e legislatori avrebbero dovuto cercare un aiuto importante "nell'attività dei veri investitori di lungo termine, se sapranno creare per loro un quadro regolamentare favorevole, senza obbligarli a giocare con le stesse regole dei protagonisti del breve termine". Il momento è giunto. Come chiede Bassanini, creare per i veri investitori di lungo termine un quadro regolamentare favorevole è un **terzo tema** di riflessione.

Non vanno tuttavia nascoste le difficoltà. Una risale alla Legge Amato. Per fronteggiare le sfide della globalizzazione e acquisire un taglio dimensionale più adeguato alla competizione, banche a breve e istituti a lungo termine hanno progressivamente fuso dagli anni novanta strutture, competenze, governance e centri di costo. Sebbene inevitabile, questo indirizzo non ha favorito la specializzazione e la chiarezza dei ruoli: la distinzione operativa delle diverse funzioni sottese dalla finanza a breve e da quella a lungo termine, sia pure nei nuovi scenari, è un **quarto tema** di attualità.

Un quinto punto riguarda gli aspetti sociali e culturali che stanno caratterizzando l'approccio al problem solving. Prendo spunto dalla discussione se per l'Italia possa risultare proficua divenire un hub europeo del gas come lo fu negli anni '60-'80 per il petrolio. Per l'Italia la lunga storia geopolitica degli idrocarburi che risale agli anni '50 è stata spesso anche storia della nostra politica estera. Nel segno della continuità, fare dell'Italia un hub offre buone opportunità di rafforzamento e diversificazione degli approvvigionamenti: presuppone però al tempo stesso infrastrutture per le quali dobbiamo superare sistematiche lentezze. E d'altra parte la simmetrica storia della raffinazione in Italia mostra come i decommissioning di fine ciclo economico possano presentare costi imprevedibili dei transitori di estinzione. Oltre a prestare attenzione a ciò che sta avvenendo in Nordamerica e alle strategie globali che grazie allo shale gas&oil gli USA adotteranno, il punto centrale sarà a mio avviso riuscire a tenere ben distinti gli aspetti di sicurezza da quelli di business. Già la strada, finalmente intrapresa anche in Italia, di liberalizzare il mercato del gas in analogia con quello del petrolio invece di agganciarlo a quest'ultimo, collateralmente esporrà sempre più il prezzo del gas a distorsioni

speculative. La scelta di essere un hub andrà in aggiunta presidiata con strumenti finanziari, meglio se comunitari (ancora i project bond) atti a garantire nel lungo periodo un difficile equilibrio tra liberalizzazione cui sono essenziali le infrastrutture, e finanziarizzazione che rischia di lasciare bolle alle spalle dei suoi effimeri passaggi. È recente la notizia che il colosso assicurativo tedesco Allianz e un fondo pensioni canadese hanno rilevato l'operatore ceco impiantista di reti Net4Gas. È un dilemma che esiste prospetticamente in tutta Europa e per tutte le reti: in Italia nel caso di Terna, ad esempio, la dematerializzazione del business appare già avviata. In conclusione, attrezzarsi per fronteggiare, senza arretramenti negli emergenti scenari, una sfida a tutto campo a lungo termine tra economia reale e finanza virtuale, è per le infrastrutture un **quinto tema** di riflessione.

C'è di più. Le reti sono hardware, in primis; e come tali vanno riguardate: fatte di ferro, rame, alluminio (per inciso, di commodities). La qualità delle relative progettazioni deve essere garantita in unico con il contenimento dei costi. Allo scopo è decisivo il ruolo assunto dalla contrattualizzazione di oneri e obblighi, in particolare del contraente privato. La stesura di capitolati d'oneri che "blindano" sia la qualità delle prestazioni promesse che le relative procedure di controllo e verifica è infatti, una volta affidato il servizio, a mio avviso l'unico mezzo di cui dispone il pubblico per tutelare l'interesse sociale nel lunghissimo termine. All'inefficacia di tale azione - e l'esperienza pregressa insegna - consegue il fallimento della intera operazione. Solo una acuta, lungimirante, coscienziosa condotta della pubblica amministrazione all'atto della trattativa preliminare ante gara o appalto, può consentire di cogliere appieno tutti gli elementi di opportunità insiti nelle proposte dei privati. Diversamente, è alto il rischio di situazioni in cui la diversa natura dei contraenti, l'uno senza fine di lucro e l'altro invece sì, dissimmetricamente attrezzati e vocati, non trovi soddisfazione quanto meno nella parte pubblica. In questo campo, avuto riguardo a specificità territoriali, tecnologiche e giuridiche, è bene non accontentarsi di seguire protocolli - pur utili - comunitari [14]. Nel nostro interesse collettivo, è necessario spingersi oltre: predisporre un mirato, qualificato e centralizzato corpus di contenuti giuridici e tecnici delle contrattualizzazioni per le infrastrutture mi appare un **sesto tema** di vitale importanza.

SOSTEGNO ALL'INNOVAZIONE CON ATTENZIONE AL WELFARE

LA SEN COME PARADIGMA DELLE INSIDIE ALLE POLICY DEL FUTURO

Uno dei pochi tentativi di consultazione pubblica (citato da Cassese [15]) è stato fatto nell'ultimo scorcio di legislatura dal Mse in tema di energia con la Sen, Strategia Energetica Nazionale. A prescindere da specifiche discussioni di merito [16], disporre di un documento-quadro in tema così ostico come quello energetico è stato in sé un fatto positivo. Delle cinque fasi descritte da Cassese, tuttavia, mentre la prima (scelta degli indirizzi politici) e la seconda (formulazione e decisioni) appaiono centrate, grazie anche al contributo di advisor internazionali e dell'ampia inchiesta pubblica, il perseguimento della terza (l'attuazione) rischierà di confliggere con la cronica lacuna italiana nel campo della ricerca e della innovazione: la mancanza di incroci a rete delle conoscenze.

In Germania la definizione delle strategie energetiche nazionali passa attraverso la consultazione anzitutto delle università e delle reti di ricerca - Fraunhofer, Max Plank, istituti misti pubblico-privati - e poi delle parti

sociali, dei consumatori, dei Lander, e degli shareholder. Da noi la mano destra non sa cosa fa la sinistra. È un tema da me caldeggiato, anche in atti ufficiali, fin dal maggio 2011 nell'ambito dei lavori del Search Committee del Miur per la selezione dei presidenti degli enti nazionali vigilati di ricerca, allorché proposi di utilizzare, tra i pochi elementi oggettivi cui fare riferimento, un interessante rapporto [17] governativo - tra l'altro in piena sintonia con il DLGS 213 in tema di relazioni industriali - dalle cui conclusioni emergeva un quadro esigenziale nuovo e per taluni aspetti sorprendente, attento a scenari anche europei in rapida evoluzione, orientato a "coinvolgere tutti i potenziali attori pubblici e privati a livello nazionale e locale", a favorire "l'interazione tra enti di ricerca e università, tra ricerca pubblica e privata, a promuovere una visione responsabile e sistemica", a costruire "un nuovo sistema di governance multilivello del rapporto ricerca-sistema produttivo ... che superi la frammentazione interministeriale delle azioni di R&S".

Disporre del quadro delle conoscenze interne al sistema-Paese per gli aspetti tecnico-economici potrebbe apparire tuttavia secondario una volta vincolati, a livello internazionale, gli indirizzi politici della prima fase. E invece nel comparto energetico - peculiarità forse non unica - non è così. L'energetica soffre, infatti, di una divaricazione che segnalo da tempo: globale ante litteram dall'avvento del petrolio (cioè da tutta la seconda metà del novecento) in termini di fonti primarie, è inopinatamente locale in termini di tecnologie e costi dei vettori secondari e degli usi finali: basta attraversare una frontiera, e il quadro sociale, fiscale, climatico, tecnologico e commerciale può cambiare radicalmente. Non è un caso che Journal scientifici internazionali nel campo della energetica tecnico-economica siano pressoché assenti: l'ovvia osmosi delle conoscenze scientifiche non trova altrettanto riscontro sul piano operativo economico-sociale. Il punto è talmente critico che, contemporaneamente alla pubblicazione della Sen (il cui DM è dell'8 marzo), il Miur presentava al pubblico il 19 marzo 2013 un piano settennale [18] (HIT 2020, Horizon 2020 Italia - Ricerca&innovazione), mirato a promuovere sinergie fra le componenti della ricerca in una visione di sistema. Documento consapevole che "la ricerca è un'attività ... intrinsecamente collegata alla possibilità di generare importanti e imprevisi salti tecnologici e della conoscenza" e che, sebbene proiettato su un orizzonte temporale ben più breve (7 contro i 37 anni della Sen), correttamente prospetta "un governo unico trasversale al cui interno enti con deleghe su temi diversi siano in grado di coordinarsi nel presidiare tutta la filiera ricerca-innovazione-produzione".

LE URGENZE DELL'IMMEDIATO:

IL CAPITALE UMANO E IL MERCATO INTERNO

"Sarebbe illusorio pensare che il mercato interno possa nel medio termine sostenere l'industria" ha recentemente sostenuto *IlSole24Ore* [19], pervenendo alla conclusione che sia "difficile ritenere che con il processo di selezione in atto l'industria possa contribuire all'aumento dell'occupazione nei prossimi anni". Se si concorda con questo assunto, sul mercato interno nell'immediato perché allora non tentare qualcosa di metodologicamente innovativo, contestualizzando talune filiere industriali all'interesse collettivo? Il quale è oggi in primis lavoro e benessere. Perché - guai a girarci intorno - nella presente duratura crisi economica una necessità svetta su tutto: l'occupazione. Possibilmente, qualificata. E il benessere - oggi quantificabile, sulla base dei risultati dell'ormai storico rapporto Stiglitz [20] recentemente contestualizzati all'Italia [21] da Enrico Giovannini - essendo fondato non solo sul PIL, ma anche sulla

sostenibilità e sulla qualità della vita, conferisce all'occupazione duplice valenza, come moltiplicatore sia del PIL che del benessere stesso: "il costo psicologico della disoccupazione è molto maggiore della perdita del reddito" scriveva Paul Krugman ancora nel 2011.

Per l'occupazione primo driver di sviluppo, non basta però promuovere tecnologie avanzate. È opinione consolidata che solo nel medio-lungo termine (e quindi con l'alea che fattori esterni concorrenti possano "non collaborare") l'espansione conseguente ai vantaggi competitivi acquisibili con lo sviluppo della conoscenza possa accrescere, oltre alla produttività, anche l'occupazione. Nel breve-medio termine non sarebbe allora più opportuno stimolare (con sgravi fiscali, crediti di imposta, incentivi alla innovazione, alla assunzione di giovani ricercatori) una domanda contendibile di nuovi beni e servizi ad alto contenuto tecnologico finalizzati alla occupazione e alla qualità della vita? In particolare, di prodotti che - in aggiunta al lavoro diretto e al lavoro indotto - per il loro uso richiedano l'occupazione di figure professionali di alto profilo, e che concorrano ad accrescere il benessere sociale percepito? Il problema implica un approccio che per l'aspetto metodologico è sovrapponibile a quello che Cesare Pinelli prima [22] e Fabrizio Barca poi [23] hanno individuato come necessità di colmare "lo scarto fra istanze partecipative e difetto di conoscenze e di informazioni su questioni di interesse pubblico". Ho recentemente proposto di esplorare due vie.

La prima via [24] segue un percorso top-down. Prevede uno sforzo di sistema: costruire una gigantesca matrice a più dimensioni in cui incrociare i fattori del benessere (un mix ad ampio spettro di attività per la sicurezza, l'ambiente, il welfare, la salute, la cultura, l'inclusione) con l'offerta dei distretti industriali italiani, con le prospettive di mercato nazionale e anche internazionale, con le professionalità e le eccellenze scientifiche esistenti, con l'offerta formativa universitaria attuale e potenziale. Richiede il coinvolgimento di aziende industriali detentrici o proponenti prodotti innovativi, di stakeholder, amministrazioni, organizzazioni di giovani specializzati, start-up e spin-off, e il fund raising di capitali privati (e anche qui, superando vincoli dimensionali e problemi di scala, il ruolo della Cdp potrebbe essere decisivo). E comporta - non ultimo - un aggiornamento evolutivo delle relazioni industriali sottese dal nuovo approccio.

La seconda via [25] segue invece un percorso bottom-up. Parte anch'essa dalla constatazione che il benessere è multidimensionale, e tenta di coniugare l'obiettivo occupazionale con quello sociale di evitare l'aumento [26] delle disuguaglianze, individuando e perseguendo operazioni ridistributive [27] che aiutino cioè le categorie più vulnerabili (o già vulnerate) e insieme pongano le basi [28] per sostenibili attività del futuro. Uno dei campi elettivi è quello della qualità della vita e del welfare: la cultura del volontariato e della sussidiarietà, in Italia diffuse, limitrofe e ben strutturate, potrebbe da subito offrire sia paradigmi che primi contributi concreti. Oltretutto, non solo negli ultimi quindici anni il PIL pro-capite è ritornato ai livelli del 1998 (Figura 2), ma la popolazione italiana è divenuta mediamente più anziana e ha per conseguenza crescenti, nuovi e diversificati bisogni.

Un altro campo è quello della formazione, a tutti i livelli (cittadini, professionisti, imprese), irrinunciabile sia per sostenere le imprese esistenti, sia per abbattere le barriere all'ingresso per quelle nuove e per nuovi servizi, e per qualificare la ricerca, la progettazione, l'ingegnerizzazione, la gestione. Non può esserci progresso senza vigilanza sulla qualità dei servizi: è la quinta fase descritta da Cassese

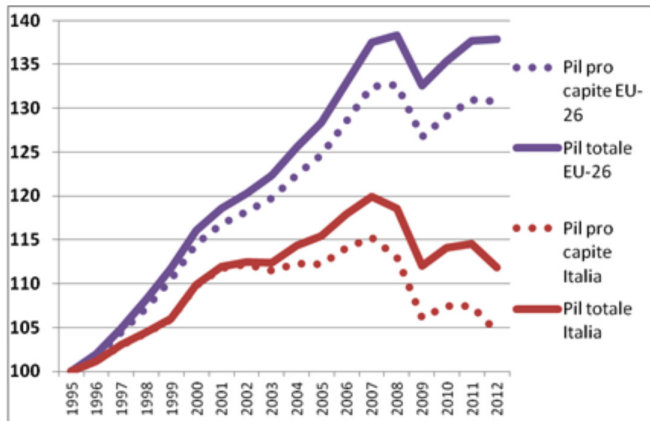


FIGURA 2 - PIL totale e pro-capite normalizzati [29] rispetto alla media UE a 27

[30], quella che principalmente in Italia manca - come anche osservato in un recente rapporto Ocse - cioè la retroazione dell'analisi dell'attuazione sulla formulazione delle politiche. È questo della formazione continua per la qualità del capitale umano un compito che tra l'altro rilancia competenze e attitudini anche degli ordini professionali, la cui riforma non deve disperderne il grande potenziale collaborativo e di sistema. Per la copertura finanziaria, invece di ricorrere a sussidi o sgravi fiscali, riterrei più coerente, trasparente e pertinente optare per un reinvestimento di una parte delle detrazioni per le ristrutturazioni o il risparmio energetico negli edifici, finalizzandolo alla fornitura di servizi che accrescano la qualità della vita dei residenti o dei lavoratori nello stesso luogo fisico nel quale ad esempio il risparmio energetico è stato ottenuto. Se una scuola risparmia energia, più insegnanti di sostegno. Se un ospedale risparmia energia, più servizi assistenziali. Se un museo risparmia energia, custodi e personale per le aperture notturne. Per chi risparmia energia in casa, contributo per assistenza agli anziani, installazioni e controlli di sicurezza, borse di studio e tirocini per i più giovani, corsi di riqualificazione professionale per i meno giovani. Per le piccole imprese che risparmiano energia, servizi per la promozione, consulenze gestionali, protezioni dai black-out, assistenza al riciclo, agli approvvigionamenti, allo smaltimento, alla security. Fatti i conti, a fronte di circa 1,5-2 miliardi l'anno di detrazioni, potrebbe essere attivato lavoro per 50 - 60.000 giovani qualificati l'anno (Figura 3). Non potrebbe essere questo un **settimo tema** di attualità?

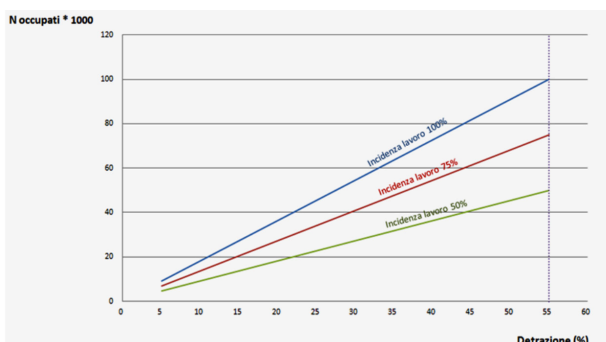


FIGURA 3 - Occupazione attivabile [31] in funzione della percentuale reinvestita di detrazioni, per differenti incidenze del fattore lavoro

Ho preso a paradigma prima la strategia energetica e poi il welfare perché sono esempi del bisogno di policies basate su un approccio di sistema. È il nostro tallone d'Achille, che nella modernità si declina nella mancanza di una cultura trasversale - e spesso di una volontà politica - di incrocio a rete dei dati e delle informazioni. È la stessa carenza che sta destrutturando il progetto Sistri di tracciamento satellitare dei rifiuti, rendendone un'odissea infinita il processo di adozione e di implementazione, pur trattandosi di un presidio della legalità sul territorio. Oggi che la competizione non ha frontiere, questi sono impedimenti inaccettabili per un Paese che ha riconosciute potenzialità uniche al mondo. Invitato in Cina nel 2006 ebbi la netta sensazione che tra noi e i Cinesi una importante differenza stesse nel fatto che mentre lì, presa una decisione, si muovono tutti di moto d'insieme nella stessa direzione, noi individualisti e spesso abbandonati a noi stessi ci agitiamo ognuno per conto proprio, ostacolando in moto browniano. Questa insoddisfatta esigenza di concerto in direzione non solo orizzontale, ma anche verticale, è una delle ragioni del nostro declino e costituisce una lacuna strutturale del sistema Italia: come non considerarla l'**ottavo tema** al quale por mano quanto prima?

SOSTEGNO ALL'EXPORT L'INDUSTRIA DELLE COSTRUZIONI

Si discute in Italia su temi recentemente rilanciati da Paolo Savona [32]: "il modello (che fu) di sviluppo dell'economia italiana ha due motori: quello delle esportazioni e quello delle costruzioni". Sintetizzati [33] da Valerio Castronovo: "il settore delle costruzioni è un volano dell'economia e, in tempi di recessione, ha sempre svolto una funzione anticiclica". Ma gli scenari economici non sono più quelli. I "due motori" giravano lubrificati dalle libere svalutazioni competitive e dall'inflazione. Sarebbe questo possibile oggi senza l'abbandono dell'euro? Anche per il territorio, sessant'anni non sono passati senza traccia. Mattone dopo mattone, in Italia siamo arrivati a disporre [34] di 63 metri quadrati di appartamenti - cioè quasi 3 vani - procapite. Abbiamo ormai 60,2 milioni di unità immobiliari, e un porto turistico [35] ogni 14 chilometri di costa. Ogni anno si trasferisce da campagna a cemento l'uno per cento del territorio. Purtroppo la funzione anticiclica del mattone "volano dell'economia" presuppone che il suolo sia una risorsa illimitata. Invece è già saturo. In Italia, sempre le stesse statistiche governative dicono che a fronte di 19,7 milioni di abitazioni principali (e il 78% delle famiglie possiede quella in cui risiede) esistono ben 6,5 milioni di unità immobiliari che risultano "a disposizione". Cioè: vuote! È drammatica l'urgenza di affrontare due emergenze imperative e apparentemente inconciliabili: salvare insieme sia il territorio che l'industria delle costruzioni.

La prima emergenza va affrontata sul suolo della Penisola con una nuova progettualità, che non invada le aree destinate all'agricoltura e che non pregiudichi gli ecosistemi: che piuttosto riqualifichi le zone industriali e gli immobili residenziali esistenti in termini di sicurezza antisismica e - dove economicamente conveniente - di efficienza energetica. Piani che armonizzino le modifiche evolutive del paesaggio prevedendo insieme censimento, recupero, ristrutturazione e riuso dell'esistente, demolizione dell'inutilizzabile, sottrazione del minimo necessario possibile di terra al ciclo della natura, valorizzazione a uso pubblico, rimboscimento, ripiantumazione, rimessa a verde di ogni angolo e delle aree bonificate [36]. Purtroppo - o per fortuna - l'industria italiana delle costruzioni più di una mission peculiare ce l'ha. Primo: mettere in sicurezza il territorio

e ricostruire a causa del dissesto idrogeologico e dei terremoti. Secondo: accrescere la sostenibilità degli edifici esistenti, verticalizzando la filiera, riqualificando in modi conformi ai climi, con una edilizia intelligente. Da esportazione. Terzo, appunto, costruire all'estero. Mettendo a frutto il lato buono della globalizzazione. Esportando tecniche del costruire bene, efficiente, sicuro, con materiali belli e innovativi che giustifichino perfino il trasporto: un marchio Italia per le costruzioni, ha invocato il presidente dell'Ance Paolo Buzzetti [37]. Magari con il sostegno del Partenariato Europeo per l'Innovazione (Pei) già introdotto nell'Agenda Europa 2020 in campo economico e sociale tra soggetti pubblici e privati.

La seconda emergenza va infatti superata sul terreno globale. Nel mondo il giro d'affari dell'industria delle costruzioni è stato nel 2011 di 5.570 miliardi di euro - più di un decimo del Pil globale - equamente ripartito tra residenziale, infrastrutture, terziario. Per ragioni di densità, tutta Europa ha nell'industria delle costruzioni un gigantesco problema, trattandosi di un comparto che pesa il 10 - 11% del suo Pil, e che vive divorando territorio. Proprio mentre la Cina pianifica di "spostare" quattrocento milioni di persone dalle campagne alle città: cento milioni di alloggi nei prossimi dieci anni. O, più vicina, l'Algeria pianifica di investire petrodollari entro il 2014 in un milione di alloggi [38]. Quanto all'Europa, per gli obiettivi comunitari di arrivare nell'edilizia al 2020 con 60 miliardi di euro di investimenti, e 80 di risparmio energetico, voluti a Bruxelles, facciamoci trovare preparati. Anche perchè il fatturato estero [39] è passato dal 2004 al 2011 da 3 (31%) a quasi 8 (54%) miliardi di euro, e questa è la strada: costruire là dove c'è necessità, anzichè qui per cementificare. E va spianata dal governo con strumenti operativi adeguati. Tanto per un riferimento, nel 2012 Kwf (la Cdp tedesca) ha erogato finanziamenti per oltre 73 miliardi di euro, tre quarti dei quali sul mercato interno e un quarto per il commercio internazionale. Sono questi gli ordini di grandezza della competizione globale.

DAI DISTRETTI AI CLUSTER, E RITORNO?

Nell'Italia che ha via via abbandonato produzioni industriali di grandi dimensioni e di base, a favore della specializzazione e del consolidamento territoriale, in distretti spesso di eccellenza, di un fitto tessuto di piccole e medie imprese, per esportare non basta promuovere l'innovazione competitiva, sciogliendo i dilemmi nicchia di eccellenza o massa critica, campioni nazionali oppure no. Occorrerebbe opzionare le filiere della green economy ancora non esclusivamente monopolizzate da Francia e Germania, quali l'efficienza energetica, l'impiantistica, l'agroalimentare, l'indotto allargato dell'edilizia, i sistemi d'accumulo integrati [40]. E se per ridurre il gap di produttività (peraltro dagli incerti margini) con la Germania, primo nostro competitore, e mantenere il vantaggio sugli altri paesi europei, occorrerà affrontare quei fattori proprietari, dimensionali, tipologici che Paolo Savona [41] indica, lo si faccia con grande cautela. Sono fattori strutturali e mutuamente correlati, su cui incombe il rischio di squilibrare e stravolgere il sistema ottenendo benefici minori dei danni. In questo senso proprio il paventato - forse irreversibile - disimpegno Fiat e di altra industria pesante ad alta intensità di capitale (siderurgica, mineraria, petrolchimica) dallo scenario italiano potrebbe costituire un inopinato stimolo culturale e di sistema per un upgrade dimensionale delle nostre Pmi. Ma mutare sic et simpliciter il paradigma sulla base di un mero esercizio contro-fattuale ("facciamo come i tedeschi o come gli americani") potrebbe riservare amare sorprese. Anche le politiche pubbliche per i possibili cluster tecnologici, sia che trattisi di modelli

anglosassoni bottom-up o di modelli continentali top-down, dovranno essere rispettose dei legami del tutto peculiari con il tessuto nazionale. È facile cadere nell'equivoco di assimilare cluster e distretti: meno facile è dirimere i differenti piani che possono interessare gli uni e gli altri: le radici dei cluster anglosassoni, spesso strategiche (per la difesa, in primis) e globali, divergono dalle radici dei distretti italiani, territoriali e culturali. I primi, nati comunque da (o con) una policy, i secondi spontanei, stimolati al più dalle contaminazioni con i mercati mitteleuropei di prossimità. I primi a forte contenuto immateriale (know-how e capitale) ma spesso ad alto impiego di lavorazioni esternalizzate, i secondi ricchi di capitale umano e relazionale, il cui vantaggio comparato riveniente da competenze ed economie di agglomerazione costruite in decenni di radicamento su territori selezionati va presidiato e difeso.

FARE RETE PUÒ COMPENSARE IL GAP DIMENSIONALE?

Proprio quest'ultima specificità, il capitale umano e relazionale, storicamente intrinseca ai distretti, dovrebbe essere oggetto di attenzione pubblica: serve un ruolo dello Stato non tanto in piccolo per mutazioni genetiche in Italia, quanto, in grande, per corroborare la capacità di unirsi in network all'estero. Può essere il **nono tema** di riflessione. Più che guidare traiettorie tecnologiche - traiettorie che i distretti italiani sanno da sempre tracciare con antenne tradizionalmente sensibili alla domanda - lo Stato dovrebbe sostenerne l'espansione sui mercati esteri. I distretti fanno già sistema in Italia. Vanno sostenuti per farlo all'estero. È il fatto nuovo imposto dalla globalizzazione. Non altro chiedono gli operatori: "obbligati a fare da soli [42]"; "all'estero ci tocca andare in solitudine [43]" denunciano. Non si tratta tuttavia di reperire finanziamenti a medio termine a tassi accettabili. C'è anche l'esigenza di accrescere la visibilità, gli accessi, di contenere i costi commerciali, relazionali, legali e di assistenza post-vendita. C'è la necessità di acquisire nuovi mercati e di tutelare la security materiale e immateriale, promuovendo [44] una cultura della intelligence economica [45]. La Germania ha da tempo avviato, con l'aiuto delle Università [46], politiche di conoscenza, penetrazione e osmosi linguistica e culturale verso i Paesi più o meno velocemente emergenti, dall'Africa alla Cina; e già [47] "elabora in sordina una politica industriale tedesca di larghissimo respiro, che inglobi anche quella commerciale ... e punta alla massima diversificazione del commercio estero guardando al mondo intero, scegliendo partner regionali in grado di fare da apripista nei diversi mercati". E noi?

Vorrei concludere con un esempio: ormai da oltre un decennio l'industria italiana della refrigerazione civile - aggiungendosi a quella delle combustioni civili e industriali già leader nel mondo - compete con prodotti all'avanguardia sul mercato globale. Trattasi di un pugno di medie imprese del Nord-est, radicate nel tessuto industriale locale secondo la più classica delle tradizioni, ciascuna con una testa geniale intorno alla quale ruota l'innovazione del prodotto, con osmosi intensa di know-how sul territorio: un modello vincente in Italia e in Europa, ma che stenta ad affermarsi nel mondo dovendo competere con colossi come Carrier, York, Trane, Hitachi, Mitsubishi. Il nostro prodotto spesso è perfino migliore: ma ogni impresa ha i suoi agenti, la sua assistenza, la sua micro-rete, disperse in una lotta impari per dimensione: e competono tra loro all'estero come in patria, pur essendovi un abisso dimensionale tra le due situazioni. "Dazi, burocrazia, difficoltà [48] di trovare partner adeguati per la distribuzione sono i nodi da affrontare su questi mercati" denunciano consapevoli. Occorre aiutare queste imprese per mettere a sistema le loro relazioni,

con il supporto delle istituzioni. Il punto è: sarebbe possibile farlo senza interferire sia con le dinamiche industriali che con le regole del mercato in Italia? Un insieme di network di settore - nella fattispecie, battezziamolo pure "coldItaly"! - come strumento di politica pubblica all'estero che colmi il gap competitivo sul piano commerciale, logistico e di intelligence con le multinazionali. Ciò consentirebbe di non abbandonare forzatamente un modello industriale intrinsecamente vincente in patria, e insieme di non introdurre fattori distorsivi della concorrenza sul mercato interno: imprese piccole dentro, e grandi fuori quando vanno all'estero facendo rete con la presenza e l'attenzione dello Stato.

Non sarebbe poi una novità. Quale vantaggio comparato maggiore, sia pure virtuale, del riproporre lo schema di network che sostenne per quattro secoli i commerci di Firenze nel mondo, al tempo in cui [49] "the florin was the dollar of the Middle-Age", senza intaccare la snellezza e l'indipendenza delle compagnie di mercanti e banchieri fiorentine? E senza bisogno di archibugi e mercenari previsti dal modello proto-coloniale veneziano.

BIBLIOGRAFIA

1. L. Guiso, "Rapporto 2012-2013", *Italiadecide*, febbraio 2013
2. S. Cassese, "La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo nel governare", *Lezione, Camera dei Deputati, Roma*, 11 febbraio 2013
3. U. Arrigo, "Il declino dell'Italia (in tre grafici)", *Ibl*, 9 novembre 2012
4. R. Napolitano, "Salviamo (almeno) il salvabile", *Il Sole24Ore*, 14 aprile 2013
5. "Agenda possibile", *Relazione del Gruppo di lavoro in materia economico-sociale ed europea*, 12 aprile 2013
6. F. Debenedetti, "Fondi in concorrenza per le Pmi", *Il Sole24Ore*, 20 aprile 2013
7. P. Capaldo, "Come battere l'inerzia del credito", *Il Sole24Ore*, 16 aprile 2013
8. A. Spena, "La sostenibilità richiede coerenza e investitori di lungo termine", *OrizzonteEnergia*, 1 settembre 2012
9. S. Cassese, *ibidem*
10. F. Forquet, C. Fotina, "Troppe zavorre frenano le imprese", *IlSole24Ore*, 22 maggio 2013
11. Bloomberg-BNA, "Italy: Climate change, Renewable Energy Top priority list", *International Environment Reporter*, January 2, 2013
12. A. Spena, "Italia: un'agenda per l'ambiente", *OrizzonteEnergia*, 3 giugno 2013
13. F. Bassanini et Al, "Caccia agli investitori di lungo termine", *Lezioni per il futuro, Il Sole24Ore*, luglio 2009.
14. <http://www.eib.org/epec>
15. S. Cassese, *ibidem*
16. "Al via la nuova Strategia Energetica Nazionale", *Intervista a OrizzonteEnergia*, 4 aprile 2013
17. "Documento conclusivo della Indagine Conoscitiva sullo stato della ricerca in Italia", *Commissione Cultura, Camera dei Deputati*, 30 marzo 2011
18. <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/focus190313>
19. S. Manzocchi, "La conoscenza può sostenere la produttività e l'occupazione", *Il Sole24Ore*, 28 aprile 2013
20. www.stiglitz-sen-fitoussi.fr
21. "Bes 2013. Il benessere equo e sostenibile in Italia", *Istat-Cnel, Roma*, marzo 2013
22. C. Pinelli, "Governi populistici, governi tecnocratici, governi democratici", *ParoleChiave n. 47, Roma*, 2012
23. F. Barca, *ibidem*
24. A. Spena, "Job4Bes, Moltiplicatore di occupazione qualificata e di benessere equo e sostenibile" in www.italiacamp.it, novembre 2012
25. A. Spena, "Coniugare efficienza energetica e qualità della vita", *Terza Conferenza Nazionale sull'efficienza energetica, Roma*, 30 novembre 2011
26. G. Rossi, "Tra Ricchezza e povertà forbice sempre più esasperata", *Il Sole24Ore*, 30 ottobre 2011
27. B. Milanovic, "Global Income Inequality: the Past two Centuries and Implications for the 21st Century", 2011
28. A. Spena, "L'intrinseca coerenza che non c'è. Energia, clima, geopolitica e tabù", *Editoriale, La Termotecnica*, dicembre 2011, www.latermotecnica.net
29. U. Arrigo, *ibidem*
30. S. Cassese, *ibidem*
31. A. Spena, *Terza Conferenza Nazionale sull'efficienza energetica, ibidem*
32. P. Savona, "Per rilanciare le costruzioni, Francoforte guardi alla Fed", *Corriere della Sera*, 19 ottobre 2012
33. V. Castronovo, "Crescita, il volano del mattone", *Il Sole24Ore*, 26 novembre 2012
34. "Gli Immobili in Italia" (dati al 31.12.2010), *Dipartimento delle Finanze, Agenzia del Territorio, Sogei*
35. *Elaborazione dati del Centro Studi TCI*, 2011
36. A. Spena, "L'ambiente come risorsa per l'energia, limitata e da tutelare", in *Lezioni di diritto dell'ambiente*, a cura di R. Rota, II edizione, *Aracne, Roma*, gennaio 2013
37. "Il mercato mondiale delle costruzioni. Le opportunità per il sistema imprenditoriale italiano", *Made expo, Milano*, ottobre 2012
38. R. Bongiorno, G. Chiellino, "Imprese italiane in allerta ma i progetti vanno avanti", *Il Sole24Ore*, 19 gennaio 2013
39. A. Arona, "L'edilizia ha le fondamenta all'estero", *Il Sole24Ore*, 12 ottobre 2012
40. A. Spena, "Join4Storage", *Festival dell'energia, ItaliaCamp-Luiss, Roma*, 24 - 25 maggio 2013
41. P. Savona, *ibidem*
42. *Il Sole24Ore*, 5 aprile 2013
43. *Il Sole24Ore*, 13 aprile 2013
44. "The impact of culture on creativity", *Directorate-General for Education and Culture, European Commission*, June 2009
45. "L'intelligence economica nelle ultime relazioni annuali di Governo e Comitato parlamentare di controllo", *Seminario, Auditorium Enel, Roma*, 13 maggio 2013
46. N. Potrafke, "Intelligence and corruption", *Economics letters - Vol. 114 n. 1, January 2012*
47. A. Cerretelli, "Se Berlino fa shopping di Stati e cervelli", *IlSole24Ore*, 31 maggio 2013
48. G. Mancini, "La vera sfida è sui mercati globali", *Il Sole24Ore*, 12 aprile 2013
49. R. A. Goldthwaite, "The Economy of Renaissance Florence", *The John Hopkins University Press, Baltimore*, 2009