

## La desertificazione della politica industriale

Raffaele Brancati

La grave crisi economica collegata all'epidemia da COVID-19 è ormai un dato di fatto; le differenze nelle diverse posizioni di studiosi, analisti e operatori si misurano solo nella valutazione della profondità, dell'estensione e della durata della stessa crisi, sapendo bene che ci si avventura in territori poco conosciuti e con elevati gradi di incertezza.

Nel frattempo, i piani macroeconomici sono già in discussione e le misure legate alla fiscalità generale e ai grandi capitoli di spesa pubblica cominciano a essere delineate, sia pure con importi non definiti in modo consapevole: tutti si affrettano ad affermare che si spenderà qualsiasi somma sarà necessaria e si inizia con misure che vengono introdotte con comprensibile e giustificabile fretta.

Immediatamente dopo le prime misure economiche – di sostegno dei redditi e di impatto macroeconomico – sarà necessario affrontare l'ambito della politica industriale o, per usare un'espressione meno controversa ed equivocabile, di una politica specifica di sostegno e di sviluppo delle attività produttive. Il tema è spesso evocato, anche se rimane da discutere e definire nelle sue declinazioni: questa mia nota intende essere un contributo di riflessione.

Vorrei cercare di non essere frainteso: non voglio fare riferimento alla quantità di risorse dedicate al sostegno generale delle produzioni o a grandi capitoli di intervento, ma piuttosto a un insieme di obiettivi specifici identificati e di strumenti adatti con i quali gli interventi dello Stato incontrano i bisogni e la domanda di policy delle imprese, o orientano le loro attività verso quelle considerate socialmente desiderabili.

Nei dettagli, cioè nei punti determinanti che identificano nel concreto la realizzazione delle politiche, sono aspetti trascurati nel dibattito giornalistico e politico, ma lo sono anche - ed è particolarmente grave - nella discussione tra studiosi e specialisti, con poche e lodevoli eccezioni.

Quali lezioni abbiamo appreso dal passato e dalle analisi prevalenti in letteratura? Direi poche e cercherò di argomentare il mio senso di disagio.

Rispetto a una esigenza pressante di intervento, vanno poste, anzitutto alcune domande.

Quali potranno essere gli obiettivi (vecchi e nuovi) di una tale politica? Cosa fare? Come fare concretamente? Quali strumenti operativi usare per sostenere il nostro sistema industriale, senza sognare di averne uno con una struttura differente da quella reale? Quali procedimenti avere nella pubblica amministrazione e quali modifiche all'impianto giuridico/amministrativo sono indispensabili? Quali servizi pubblici e privati vanno sostenuti e promossi per un sistema produttivo frazionato come quello italiano? Proseguendo nell'elenco sono possibili tantissime altre domande che non siano solo legate all'effetto netto delle politiche, ma tocchino le ragioni e i *driver* del successo o dell'insuccesso delle misure messe in atto dallo Stato.

In definitiva, come costruire un disegno puntuale di misure essenziali per questo tipo di politica economica per lo sviluppo?

Va detto che, a parere di chi scrive, le analisi in materia non sono così sviluppate come si potrebbe ritenere a giudicare dalla mole di studi disponibili. Per lo più, i criteri di selezione delle riviste scientifiche accreditate erano e sono concentrati su aspetti specifici, mentre il ridotto mercato promosso dalle stesse amministrazioni che gestiscono gli interventi è orientato in prevalenza verso schemi predefiniti. Ciò che si ricava, con poche eccezioni, è un quadro informativo non particolarmente adatto a indirizzare l'operato del policy maker, anche qualora avesse intenzione di seguire i risultati delle analisi e le indicazioni della ricerca in questo campo.

Per decenni, ormai, si è discusso di questioni senza troppo fondamento, spesso senza neppure basarsi su elementi di fatto e sulle dimensioni reali dei flussi finanziari coinvolti, ma piuttosto ammantando di rigore assoluto argomenti puramente ideologici; argomenti che ammiccavano a teorie o visioni adatti al pensiero economico *mainstream*, quel pensiero transnazionale codificato nel cosiddetto *Washington Consensus*, dalla fine degli anni '80, che tanto è piaciuto a studiosi e policy maker nazionali e internazionali.

Così, nel campo in esame, dopo una prima stretta ai cosiddetti aiuti di stato legata a sane preoccupazioni sulla possibile lesione della concorrenza e della parità di condizioni tra gli operatori in un mercato in ampliamento, sono seguite posizioni più dogmatiche secondo le quali la migliore politica industriale sarebbe stata “quella che non c'è” e si individuava negli interventi di sostegno alle aziende private la fonte di ogni male.

Se ancora oggi si pubblicano libri e articoli che demonizzano gli interventi di sussidio come il male assoluto, senza occuparsi del fatto che riguardano - in Italia - importi ormai modesti e senza approfondire le cause operative che hanno portato al successo o all'insuccesso di un determinato strumento, il problema è evidente. La demonizzazione nasce da lontano: dai primi anni 2000 si è cercato, anche sul piano normativo, di limitare in ogni modo l'utilizzazione di sostegni diretti alle imprese, facendo oscillare la politica di sviluppo nazionale ed europea sul tema tra proibizioni, vincoli poco ragionevoli e riaperture non del tutto convinte (è la storia dei Fondi Strutturali europei).

Naturalmente, ciò che veniva ufficialmente negato e teoricamente biasimato diveniva prassi comune dei governi e ha registrato accelerazioni vistose della spesa dopo la crisi dei mercati finanziari del 2008. Il fenomeno è stato diffuso in quasi tutti i paesi europei, ma non in Italia, dove le risorse dedicate agli interventi di sostegno si sono vistosamente contratte fino a portare il paese agli ultimi posti nella graduatoria europea degli aiuti di stato erogati (anche se con rilevanti cambiamenti nel corso degli ultimi anni).

Chi scrive ha lavorato per molti anni alla ricostruzione dei flussi e delle modalità di intervento nel campo della politica industriale da parte del governo nazionale e delle regioni con rapporti annuali (Rapporti MET dal 2001), ma si trattava di analisi non sempre apprezzate e isolate. Negli stessi anni l'attenzione generale per gli aspetti operativi e di dettaglio era quasi assente.

Né migliore sorte è toccata alle altre importantissime linee strategiche della politica industriale, al di fuori degli aiuti di Stato, per lo più ignorate dalle analisi scientifiche e non solo.

Quale è il risultato di tanti anni di analisi, di valutazioni e di riflessioni?

Gli strumenti di agevolazione sperimentati in Italia almeno dal secondo dopoguerra sono stati molto numerosi e molti sono stati gli studi orientati all'esito dei flussi finanziari derivanti da risorse pubbliche. Di quelli, ancor più importanti, legati ai meccanismi di regolazione e alla gestione della domanda pubblica, il mondo della ricerca applicata ne ha realmente analizzato pochi, quasi mai suggerendo miglioramenti e condizioni di funzionalità.

Oltretutto, analisi di fenomeni complessi conducevano a conclusioni sempre semplici, troppo semplici: se un intervento (o anche molti interventi) non ha avuto effetti netti sufficienti, allora è un tipo di politica che va soppresso. Per converso, un eventuale intervento che avesse avuto successo, in un determinato momento e in determinate circostanze, avrebbe dovuto essere riproposto anche se, per avventura, non esistessero più le condizioni che ne avevano consentito i risultati. Nessuna misura (o quasi) può essere considerata “buona” o “cattiva” per sempre e in ogni circostanza e le generalizzazioni dei risultati sono sempre da guardare con molta attenzione. Eppure ciò è stato fatto molto spesso.

Purtroppo i ragionamenti dogmatici, molto diffusi, sono sciocchi prima che sbagliati. Come da molti anni sostiene Rodrik e - se mi permettete un riferimento non all'altezza del precedente- il

gruppo MET nei suoi rapporti annuali e nelle posizioni pubbliche, un'analisi più utile dovrebbe concentrarsi sul come fare e non sul se fare politica industriale, ovvero sulla comprensione degli eventuali errori, sui vari passaggi e sulle varie funzioni in cui si articola ogni intervento, sulle complessità che lo caratterizzano, sulle condizioni di contesto in cui opera; non si possono prevedere esclusivamente soluzioni binarie 0/1 e ancor meno ipotizzare, come detto, generalizzazioni.

Oggi si riflette sulla quantità di risorse pubbliche da mettere a disposizione per rilanciare l'attività delle imprese dopo la fine dell'emergenza sanitaria: 3, 5, 10, 20, 50... miliardi di euro per la politica industriale, ma da spendere come? Con quali strumenti reali per evitare o limitare errori?

\*\*\*

Proviamo a ragionare per grandi capitoli.

La premessa per qualsiasi abbozzo di linee di intervento, naturalmente, deve essere data dalla definizione di alcuni scenari possibili.

Dopo un lungo periodo di globalizzazione delle produzioni e di fortissima integrazione delle economie mondiali, si sono manifestati sul finire degli anni '10 alcuni segnali che potevano essere interpretati come un arresto della fase "estensiva" dei processi di internazionalizzazione; in aggiunta, le tendenze politiche dominate dalla presidenza Trump negli USA (ma presenti anche in molti schieramenti politici di diversi paesi ad alto reddito) sembravano aver portato una spinta consistente verso una riduzione drastica delle catene globali del valore e il riavvio di politiche larvamente o apertamente protezionistiche. Le reazioni erano in divenire e le tendenze, ancora alla fine del 2019, non si presentavano così chiare ed evidenti.

Cosa succederà dopo la fase acuta della pandemia sul piano strettamente produttivo? Ci saranno nuove aperture e si rilancerà un approccio globale alla crescita, oppure si cercherà di sostenere un rientro delle produzioni all'interno di confini nazionali o regionali (intese come aree di influenza integrate), oppure, infine, si cercheranno nuovi equilibri basati su modalità diverse dal passato?

È difficile fare ipotesi ragionevoli e razionalmente fondate ed è ancora più difficile farlo in assenza di un quadro politico internazionale stabile e di blocchi regionali consolidati: se persino l'Unione Europea mostra poca coesione su molti temi di natura economica e tutte le tradizionali alleanze registrano criticità profonde, ogni esercizio previsionale con tanti giocatori separati e indipendenti appare davvero acrobatico (e senza rete).

Sarà lecito attendersi una presenza simultanea, ancora maggiore rispetto al passato, di cooperazione e di concorrenza tra stati: il sostegno imponente della domanda che ogni paese si appresta a compiere e che si sta già delineando (forse anche con effetti su prezzi e tassi dell'interesse a medio termine) produrrà crescita delle importazioni di ciascuno e quindi produzioni ed esportazioni degli altri, ma la rinnovata spinta innovativa e il desiderio di conquista o riconquista di quote di mercato - accelerati dopo il forte rallentamento imposto dall'epidemia - aumenterà ulteriormente la pressione competitiva.

Le "nicchie" produttive, sulle quali è stato costruito il successo di tanta parte delle produzioni italiane sui mercati globali, probabilmente continueranno a esistere, ma la loro dimensione complessiva (e quindi le dimensioni totali dei nostri mercati) dipenderà dal grado di apertura che si verrà a determinare e dalla scala dei mercati, oltre che dalle strategie dei concorrenti.

\*\*\*

In presenza di prospettive generali ancora così confuse, potrebbe sembrare prematuro definire strategie di politica industriale.

Nonostante tutto, esistono dei pilastri logici su cui una politica di sviluppo produttivo dovrà inevitabilmente fare perno e che rappresenteranno presumibilmente gli obiettivi generali per i quali organizzarsi.

Sostegno della domanda, mantenimento dell'apertura e degli sbocchi delle produzioni verso i mercati internazionali (o anche una variazione non clamorosa in aumento o in riduzione rispetto al quadro pre-crisi di tale apertura), riattivazione delle filiere, ricerca e innovazione come canali di costruzione della competitività individuale e del sistema nazionale, rafforzamento delle reti nazionali e, soprattutto, sviluppo di prodotti e tecnologie che mi perdonerete se definisco genericamente *green*: tutti questi macro-obiettivi saranno certamente da perseguire; obiettivi che si confronteranno con le necessità di ripresa globali e con la naturale (persino ovvia) accelerazione di iniziative di sostegno dei singoli stati nei confronti dei produttori in un contesto concorrenziale.

\*\*\*

Quali sono gli strumenti operativi nella cassetta degli attrezzi della politica industriale (escludendo, quindi, quelli generali e destinati alle condizioni dei mercati finanziari e dell'imposizione fiscale)? Numerosi, in teoria, ma possono essere ricondotti a poche famiglie: gestione della domanda pubblica, strumenti di regolazione, incentivi di stimolo e accompagnamento di alcune strategie delle imprese, erogazione di servizi.

La questione delicata, per la quale ritengo ci sia molto da lavorare con approfondimenti di analisi, è l'operatività di questi strumenti. Detto in altri termini, sarebbe opportuno essere in grado di suggerire le modalità appropriate da seguire e la misura per realizzare concretamente le politiche: accanto alle indicazioni degli strumenti andrebbero definiti quali dovrebbero essere i processi per l'accesso, la selezione, le modalità di attuazione e di assistenza. La reale capacità di raggiungere gli obiettivi posti alle singole azioni di politica pubblica passa inevitabilmente dalle regole, dai processi di attuazione e di gestione delle misure: il paradiso (o il diavolo) sta nei dettagli.

Non è questa la sede per un'analisi puntuale, ma è evidente che va fatta una riflessione preliminare sull'apparato normativo che opera oggi in Italia e sui problemi da affrontare. Ciò vale per tutte le funzioni della Pubblica Amministrazione, ma quando si tratta di politiche che richiedono capacità di indirizzo, adattamento a molteplici situazioni con una possibilità di azione in tempi compatibili con le esigenze del mercato, l'amministrazione è chiamata anche a indirizzare le sue attività verso obiettivi economici.

Certamente l'impianto normativo che regola oggi la burocrazia nazionale non è adeguato allo scopo. Appare sufficientemente chiaro (credo) che non si tratta di far lavorare di più i dipendenti pubblici o di allungare gli orari effettivi, ma di mettere mano a veri e propri modelli organizzativi radicalmente differenti: è uno dei tanti campi in cui l'arretratezza delle proposte e delle riflessioni è più evidente e l'attenzione politica e degli studiosi non riesce mai ad andare al di là di affermazioni generiche. Forse sarebbe necessaria una riforma reale che tenga in considerazione non solo e non tanto un assetto giuridico-normativo, ma anche e soprattutto una finalizzazione economica delle attività. Purtroppo la Pubblica Amministrazione è un'organizzazione i cui processi e comportamenti sono fissati da norme e questo, evidentemente, complica enormemente il tutto.

Il primo strumento citato, quello della gestione della **domanda pubblica** è forse l'esempio più calzante che può essere riferito ai vincoli amministrativi. Sia il normale *procurement*, che il *precommercial procurement* dedicato alle componenti innovative e di ricerca, hanno registrato problemi applicativi enormi in Italia e sono stati oggetto di regolamentazioni sempre più forti dalle procedure nazionali e regionali, cumulate con quelle europee, che rendono poco gestibili a fini di sviluppo gli strumenti legati alla domanda pubblica di beni e servizi, limitando moltissimo il grado di discrezionalità (quindi di scelta) delle amministrazioni. Non sono in grado di dire se i vincoli amministrativi abbiano posto un limite reale al malaffare, ma certo non hanno contribuito a una normale e non parossistica presa di responsabilità da parte dei dirigenti (limitata in molti modi) e a

un orientamento della spesa verso obiettivi di risultato e verso la crescita economica<sup>1</sup>, piuttosto che verso la meccanica applicazione per sé delle regole amministrative e della sussistenza o meno di requisiti formali. C'è un aspetto che è bene sottolineare: i fenomeni con cui abbiamo a che fare nel campo delle politiche per lo sviluppo sono normalmente complessi e mutevoli; le misure devono essere disegnate per avere, quindi, un certo grado di flessibilità. Scopi e obiettivi devono essere chiari e definiti (e valutabili!), gli interventi, flessibili con i controlli del caso.

Il secondo grande strumento è rappresentato dalla **regolazione**, intesa come modo diretto dello Stato per orientare l'attività economica con fini di sviluppo: è un capitolo della politica economica sostanzialmente assente nel panorama nazionale, ma sul quale anche la ricerca è molto ridotta.

Si tratta di interventi il cui scopo è scegliere specifiche pratiche o prodotti considerati possibili e desiderabili, vietandone altri: il campo ambientale (ma più in generale quello della sostenibilità) è tipicamente vocato a tale tipologia di intervento per via delle esternalità negative che si possono generare nelle produzioni; si possono fare esempi numerosi e di facile intuizione.

Le misure di regolazione, nel nostro campo, non si devono considerare solo come provvedimenti di limitazione, ma anche e soprattutto di indirizzo. Sono misure che possono determinare nuovi mercati e ambiti di innovazione estremamente promettenti, specie se assecondano tendenze in atto nelle tecnologie di base e se combinate con strumenti già normalmente in uso per il sostegno della ricerca e dell'innovazione e delle altre funzioni di sviluppo. Le azioni coordinate di tale natura, specie in ambiti produttivi nei quali le specializzazioni nazionali sono di rilievo, possono rappresentare un motore di sviluppo potente e qualificato.

Tuttavia, le questioni di metodo e di merito si mischiano. Imparando dalle esperienze passate, l'indirizzo e la selezione delle attività per la regolazione possono essere realizzati dai governi in autonomia (spesso con modalità frettolose e in tempi ristretti in occasione delle sessioni di bilancio, in molti casi con risultati deludenti), o essere oggetto di analisi e approfondimenti da parte degli stessi soggetti interessati come fruitori o produttori di particolari beni e servizi, coinvolgendo anche il mondo della ricerca. Questa attività parrebbe promettente, ma lo sforzo in materia è ancora troppo modesto e limitato.

Politiche ambientali intelligenti che facciano leva su un mix di innovazione e di indirizzi pubblici regolativi con parti attive di imprese, amministrazioni e centri di ricerca potrebbero rappresentare una buona leva di politica e di politica economica per una crescita sostenibile. In questo campo le attività di analisi sono ridotte e i movimenti che si registrano riguardano prevalentemente grandi lobby e grandi imprese con attività meritorie che non toccano, tuttavia, la gran parte del corpo produttivo nazionale.

La terza strategia, quella dedicata alle politiche di stimolo e di accompagnamento (**Incentivi**) di alcune strategie di crescita aziendale, può vantare un numero infinito di applicazioni in Italia da oltre sessanta anni, se ci si limita al secondo dopoguerra, e su queste si sono concentrate moltissime analisi e pubblicazioni.

I lavori di studio in materia ricadono in due gruppi principali: il primo appartiene agli studi di valutazione derivati da richieste delle amministrazioni competenti, il secondo si riferisce a ricerche di ambito accademico o para-accademico.

Le analisi per le amministrazioni rispondono prevalentemente a requisiti formali e sono regolate per lo più dai meccanismi di acquisto di servizi della PA: sono strettamente finalizzate al loro scopo (spesso quello di chiudere una procedura con una struttura dell'analisi rigida e imposta da regole comunitarie e capitolati), ma pur avendo talvolta spunti di grande interesse; non circolano a

---

<sup>1</sup> Si ha in mente qualcosa di molto diverso dagli obiettivi di risultato già in essere per la dirigenza. Qui si vuole intendere obiettivi che rappresentino il risultato degli acquisti: quindi non il numero di operazioni o di pratiche, o la spesa, ma le realizzazioni collegate.

sufficienza, sono auto-referenti (nel senso che sono strettamente focalizzati sulla misura in esame e senza comparazioni) e raramente si occupano delle condizioni di contesto e delle possibilità di estensione e scalabilità delle politiche.

Le ricerche scientifiche nel campo sono spesso rigorose, indipendenti, ma la libertà potenziale viene fortemente vincolata dalle caratteristiche standard che guidano la scelta dei lavori pubblicabili, per loro stessa natura molto accurate per le metodologie, meno attente di quanto sarebbe appropriato alla qualità delle basi dati, del tutto disinteressate ai processi e alle modalità di attuazione.

Oltretutto, rispetto alla grande gamma di strumenti operativi in essere, le applicazioni sono relativamente concentrate su poche tipologie di strumenti, per lo più dedicati alle componenti finanziarie e all'abbassamento del costo d'uso del capitale.

Il denominatore comune è l'attenzione prevalente o esclusiva all'effetto netto e una domanda di ricerca essenziale e dominante: ha funzionato o no? Quindi il contributo al miglioramento delle politiche non può che risultare ridotto.

Infine la partita dei **servizi**, di cui raramente si parla. Se esiste un'area di fallimento del mercato, quasi pari a quella relativa alle condizioni di accesso ai mercati finanziari per le PMI, è quella dei servizi qualificati alle imprese di piccola e piccolissima dimensione. Intendo servizi specializzati che richiedono competenze elevate come potrebbero essere, a puro titolo esemplificativo, quelle dedicate all'*assessment* tecnologico, al supporto per mercati internazionali nuovi per l'impresa, al supporto per lo sviluppo di innovazioni o nella costruzione di relazioni e acquisto di servizi per l'internazionalizzazione, per la costruzione di reti e molto altro ancora. Sono servizi particolarmente importanti in una struttura produttiva di microimprese e PMI che tentano la strada del dinamismo in modo isolato, spesso con risorse inadeguate e l'attenzione dei policy maker è minore di quanto sarebbe opportuno. Sono servizi per i quali il ruolo dello Stato, come temporaneo erogatore degli stessi o come facilitatore per lo sviluppo di un'offerta adeguata, può essere determinante. Molti organismi e agenzie dello Stato potrebbero essere impegnati più di quanto già non avvenga, così come potrebbe, e forse dovrebbe, rappresentare uno degli assi portanti delle politiche regionali. Certo sono misure da potenziare fortemente.

\*\*\*

Vorrei chiudere queste note, che spero possano suscitare reazioni tra gli addetti ai lavori e non solo, provando a segnalare alcune possibili raccomandazioni e linee di metodo per le quattro aree di politica industriale segnalate.

#### *Gestione della domanda pubblica*

In attesa che si metta mano a una seria e condivisa riforma della P.A., qualche elemento (forse) migliorativo a legislazione data, può essere segnalato. La messa a fuoco, l'ufficializzazione e la chiarezza (non solo formale) degli obiettivi per cui si determinano gli acquisti appare prerequisito essenziale: può apparire un'indicazione banale, ma spesso nel corso del procedimento amministrativo viene persa la ragione stessa dell'operazione. Se questo rimane chiaro non è impossibile dare meno peso al valore del massimo ribasso nella scelta del fornitore e del bene/servizio fornito, a condizione che si sappia e che si voglia valutare la qualità di ciò che si acquista e la sua funzionalità agli obiettivi posti. Qualsiasi sia la soglia dimensionale identificata per le evidenze pubbliche (evitando di essere a limiti talmente ridotti da paralizzare anche le operazioni minori), è essenziale che ci sia una valutazione ex post dei risultati e della qualità, che sia quindi analizzato, in dettaglio e nel merito, ciò che si acquista. Si tratti di merci, di lavori stradali, di studi di economia, di servizi di qualsiasi natura, dar conto dei risultati appare essenziale e per ogni tipologia si possono trovare forme non troppo impegnative ed efficaci di verifica. Nel campo dei programmi di ricerca/innovazione e del pre-commercial procurement avere le idee chiarissime su quale sia la domanda reale dell'amministrazione e lo scopo finale dell'attività è ancora più

importante: l'attivazione della grande rete della ricerca pubblica potrebbe rivelarsi preziosa per la stessa Amministrazione.

### *Regolazione*

Della regolazione in gran parte si è detto nei paragrafi precedenti. Se deve essere uno strumento di orientamento verso un sistema produttivo più adeguato e sostenibile, diventa essenziale che sia una misura coordinata con altre forme di intervento pubblico e con altri strumenti di agevolazione. Ancora una volta mettere a fuoco in modo sufficientemente preciso alcuni passaggi è dirimente per un risultato accettabile. L'obiettivo della regolazione e ciò che serve allo scopo, le tecnologie disponibili o almeno quelle promettenti e la disponibilità di un sistema industriale capace di seguire e utilizzare creare gli spazi di mercato nuovo che si vengono a creare, sono tutti elementi importantissimi e da coordinare.

Il metodo, ancora una volta, rappresenta uno degli aspetti essenziali con il coinvolgimento di tutti i soggetti rilevanti per la correttezza della regolazione e per la sua capacità di indurre sviluppo.

### *Misure di agevolazione*

Sulle politiche di agevolazione si sono concentrate, come detto, le maggiori attenzioni di studiosi e osservatori così come delle stesse amministrazioni coinvolte. Rispetto alle tante esperienze maturate, gli ultimi anni hanno mostrato cambiamenti significativi. Le tendenze attuali in Italia sono indirizzate verso una evidente disintermediazione delle pubbliche amministrazioni con ampio ricorso a strumenti automatici (credito di imposta o agevolazioni fiscali), o semi-automatici (interventi che delegano la selezione e l'erogazione delle risorse a banche e organismi finanziari). Gli strumenti così gestiti sembrano di facile attuazione e graditi anche agli utilizzatori.

Rimane il sospetto, ancora poco analizzato, che siano in grado di accompagnare in modo adeguato fenomeni spontanei, così come di stimolarli determinando anche effetti addizionali in presenza di specifici vincoli (com'è il caso, per esempio, di agevolazioni finanziarie agli investimenti in una fase di ripresa del ciclo degli stessi e in presenza di forte razionamento del credito); sembrano meno adatti in altre occasioni, o quando si tratta di stimolare programmi complessi e che non rientrino nelle normali attività aziendali. È il caso di programmi di ricerca o di progetti complessi per i quali il ruolo diretto delle amministrazioni o di meccanismi non automatici e basati su progetti articolati rimane importante: certo non può essere gestito con tempi e caratteristiche farraginose, spesso prive di senso economico e disattente alla componente sostanziale. In questo campo gli sforzi devono essere particolarmente rilevanti. Lo sviluppo di servizi di assistenza e di collegamento tra amministrazione e imprese utilizzatrici può essere una chiave di successo da non trascurare, che presenta anche una utile funzione di controllo soft sulle attività svolte e per la corretta utilizzazione delle risorse pubbliche. La lunga tradizione per cui le amministrazioni pubbliche consideravano le imprese come soggetti opportunisti in cerca di rendite e le imprese consideravano le amministrazioni come un luogo di perditempo, se non di persone poco corrette e dedite a pratiche strane, deve essere interrotta. Uno dei modi è quello di considerare i rapporti tra amministrazioni e imprese come relazioni di clientela: processi normali di *customer satisfaction* e di misurazione sistematica da parte dei fruitori dei processi e dei problemi di gestione, parrebbe una chiave di estremo interesse sociale e politico prima ancora che strettamente economico.

### *Servizi*

L'area dei servizi e delle politiche pubbliche collegate è frequentata da decenni, in particolare da agenzie nazionali (Ricerca, mercati esteri) e da alcune esperienze regionali di livello, ma di ridotta circolazione di informazioni. Molte strutture centrali sono in grado di offrire servizi di elevata qualificazione (quando non sono spinte esplicitamente a questo dalla riduzione dei finanziamenti statali) ma il ricorso a tali servizi è ancora ridotto rispetto alla grande platea degli utilizzatori potenziali. Il ruolo delle Regioni, spesso limitato in altri interventi dalle risorse disponibili, dalle competenze o dall'estensione delle misure nazionali, può vedere proprio nel campo dei servizi un

suo potenziale di sviluppo rilevante come facilitatore e accompagnatore se non direttamente di erogatore.

Per intendersi, le attività possono riguardare l'*assessment* complessivo delle attività strategiche delle aziende, l'accompagnamento e la qualificazione dei servizi per l'Internazionalizzazione e la Ricerca, la facilitazione di reti, l'accesso a infrastrutture tecnologiche e di mercato, un supporto qualificato per l'adeguamento a condizioni di mercato fortemente mutevoli, l'informativa e l'assistenza agli interventi nazionali, regionali ed europei e molto altro, anche nel campo del Credito e della Finanza. Si tratta, in buona sostanza di servizi di facilitazione che, in questi come in altri campi rilevanti, consentano l'identificazione delle criticità, una prima valutazione delle potenzialità nei vari campi e un accompagnamento verso i soggetti specialistici pubblici e privati presenti.

Lo *scouting*, la ricerca di soggetti potenzialmente dinamici cui rivolgersi e da stimolare nei rapporti con le politiche pubbliche e non solo rappresenta una delle attività determinanti per lo stimolo della produzione e della competitività del tessuto produttivo nazionale.

Per tutto ciò deve essere essenziale, oltre agli approfondimenti sulle politiche, lo svolgimento di un lavoro di analisi accurato e tempestivo capace di mettere a fuoco i bisogni e le criticità del sistema produttivo, di monitorare le sue evoluzioni in modo particolarmente rapido e la capacità di cogliere le tendenze in atto in mercati che sono destinati a cambiare con grande rapidità, sono attività preziose e da sostenere.

\*\*\*

Il testo è più lungo di quanto previsto all'inizio e tocca moltissimi temi.

Il succo, però, è estremamente semplice: in generale, e ancor più in momenti come quelli che stiamo vivendo, esiste uno spazio ampio tra la definizione generale degli obiettivi e i risultati che si ottengono. Tale spazio è occupato da regole, azioni, processi e comportamenti degli attori che determinano il successo o meno delle politiche: la massima attenzione a tutti i passaggi rappresenta il punto essenziale da tenere sotto controllo da parte dei policy maker e degli analisti.

Roma 7 aprile 2020



P.S. Da tempo cerchiamo di dare il nostro piccolo contributo informativo sull'industria italiana (come MET). Abbiamo realizzato (con chiusura delle interviste il 31 gennaio 2020) la settima "ondata" - 24.000 casi - della rilevazione sulle imprese italiane (2008, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017, 2019). Offrirà un quadro dettagliato della situazione immediatamente pre-crisi e sarà presentato prima possibile.

L'avvento dell'epidemia e le conseguenze delle misure prese a tutela della salute pubblica, tuttavia, hanno modificato sostanzialmente lo scenario in cui le stesse aziende si trovano a operare e si è deciso, quindi, di realizzare un supplemento di indagine su base campionaria rigorosa (rappresentativa, cioè, dell'universo e non aneddotica, con circa 7.000 interviste di soggetti già intervistati due mesi prima) per cogliere lo stato dell'arte e la previsione degli operatori industriali e dei servizi alla produzione. Gli argomenti, in questo caso, riguardano gli effetti attesi per le aziende, le reazioni in programma, i cambiamenti strutturali e dei modi di produzione che si intravedono, le criticità e le misure di policy desiderate. Tra poco i risultati.