

## L'importanza del dibattito sulle scelte di politica industriale

Prefazione di Alessandro Profumo

Il bel saggio di Raffaele Brancati ha due pregi importantissimi: uno traspare immediatamente, l'altro è più sottile. Il primo emerge già dal titolo: fatti in cerca di idee. La politica industriale, l'assetto del tessuto produttivo del paese, il ruolo e il peso del settore manifatturiero, la strategia con cui le tematiche di politica economica potrebbero essere affrontate sono raramente oggetto di dibattito, in quanto temi relativamente complessi e scomodi. Sono scomodi perché è facile fare enunciazioni solo di principio su cui nessuno è in disaccordo e perché, per converso, è difficile conquistare consenso su prospettive concrete che trovano sempre nutrite schiere di critici nel metodo o nel merito. È, dunque, un'arena poco frequentata, se si eccettua il fatto che si è soliti associare e riportare a tematiche di questo genere i casi studio, di imprese di successo o magari di clamorosi fallimenti. Questa strategia ha, tuttavia, il difetto proprio di eludere il dibattito perché, in un singolo caso, successo o fallimento sono incontrovertibili e quindi manca il controfattuale. In altre parole, manca molto spesso l'idea complessiva, dal singolo caso alla visione d'insieme.

E qui si scorge il secondo pregio: nel saggio si persegue una visione d'insieme, si cerca di dare un'interpretazione dei mutamenti recenti e delle caratteristiche delle imprese italiane. Le considerazioni e le interpretazioni contenute nel volume sono microfondate, ovvero si basano su un ampio data set, che si caratterizza per essere un misto di dati di natura qualitativa e di bilancio, raccolti presso le imprese in due tornate successive dell'indagine. Il saggio è dunque un agile ma intenso resoconto di un lavoro che la Met e Brancati conducono da anni su queste tematiche. Non è un «cantiere», un *work in progress*; o meglio lo è il progetto di analisi complessiva perché cambia con continuità la materia sottostante, ma al contrario di molte analisi in circolazione, esso rappresenta in qualche modo la punta di un iceberg, di un lavoro molto più ampio e faticoso che ne costituisce la necessaria base conoscitiva.

Ci sono altri due elementi, di metodo, che mi sembra opportuno mettere in luce. Qui «si danno i numeri» (mi si perdoni lo scherzo), cioè si definiscono le dimensioni e le direttrici della spesa rivolta al sostegno dell'attività delle imprese e se ne qualificano alcune caratteristiche. Per esempio non è per niente ovvio, credo, anche alla maggior parte degli osservatori interessati alla materia, che il settore aeronautico sia di gran lunga quello privilegiato in termini di supporto pubblico all'industria. Sapere che nel 2008 questo sostegno sia ammontato a poco meno di 4,3 miliardi di euro, scesi a meno di 3,8 nell'anno successivo in termini di «equivalente sovvenzione lorda» (come Brancati ci insegna a definirlo e calcolarlo), cioè circa lo 0,3% del Pil, a fronte di valori più elevati di concessioni,

ci consente di mettere in proporzione le risorse devolute a queste azioni.

Inoltre, si mette nella giusta luce l'importanza e la complessità dell'aspetto procedurale, del dettaglio dell'applicazione e dei processi attuativi, sottolineando come in molti casi un incentivo, una norma ben disegnata in linea di principio, trovi un'applicazione difficoltosa, o persino non coerente con gli obiettivi inizialmente prefissati. Questo è un tema su cui, come banca, siamo sensibili perché l'effettivo disegno degli strumenti finanziari, dei prodotti pensati per le imprese è, per noi, così come per chi si occupa nel settore pubblico di politiche di sostegno alle imprese, determinante.

Voglio dunque dare il benvenuto a questo lavoro e, approfittando dello spazio di dibattito che apre, aggiungere alcune considerazioni che spero possano essere di utilità.

*La crisi e le imprese: le impressioni  
dal punto di vista della banca*

Il saggio verte su due tematiche che si sovrappongono: da un lato la crisi, che impone alle imprese una profonda revisione delle loro linee strategiche; dall'altro la necessità di riformulare le linee di politica industriale, vista la contenuta efficacia degli interventi finora attuati e l'urgenza di sostenere le imprese in una fase difficile.

La reazione a livello internazionale a fronte della crisi si è tradotta in un ampliamento generalizzato delle politiche pubbliche. Tuttavia, le politiche per le imprese, che si sostanziano in aiuti in linea – se non al di sotto – con quelli degli altri paesi europei, non sembrano essere «lievita-

te» durante la crisi. Al contrario, nella fase peggiore, anche come effetto dei ben noti vincoli di bilancio dello Stato, l'intervento in Italia è stato meno significativo rispetto a quanto avvenuto altrove. Ne è un esempio quanto si è fatto in merito all'accesso al credito – uno dei principali interventi messi in atto a livello internazionale –, che si è concretizzato principalmente nel potenziamento degli strumenti di garanzia, strumenti che esistono ovunque nei paesi sviluppati. In generale, a livello europeo, il rifinanziamento di questi fondi è stato massiccio: 4 miliardi in Francia, 5,3 in Austria, 2,5 in Grecia. Molto significativo è stato poi l'intervento tedesco: il Kreditanstalt für Wiederaufbau ha creato un fondo addizionale di 15 miliardi fino alla fine del 2010 per garantire il finanziamento delle Pmi da parte delle banche private.

Analogamente in Italia il rifinanziamento del fondo di garanzia c'è stato, per un valore però molto più basso che altrove: complessivamente 1,6 miliardi in quattro anni.

Questo tipo di intervento, particolarmente privilegiato durante la fase più critica, ha senza dubbio molti vantaggi dal punto di vista dei governi: un processo di attribuzione accurato e trasparente garantito dalle banche, la conseguente rapidità nell'erogazione e la capacità di mobilitare una grande quantità di risorse anche a fronte di uno sforzo tutto sommato contenuto. Tuttavia, come sottolinea anche una recente nota del Fmi, nel medio periodo c'è un certo numero di potenziali effetti collaterali: sono ravvisabili, infatti, problemi di azzardo morale e selezione avversa che potrebbero ridurre l'efficacia degli investimenti.

Al di là degli effetti di breve periodo, dunque, bisogna capire come questa fase influenzerà l'attività e le politiche

nel lungo periodo: spesso si cita il fatto che una recessione può avere l'effetto di rendere più efficiente il sistema economico, perché ne elimina gli squilibri e perché tende a espellere gli operatori meno produttivi. Brancati mette in evidenza come, nella fase attuale di crisi, questo non sembra essere vero. Anche le analisi condotte da UniCredit nei suoi osservatori confermano questa idea: la profondità della crisi è tale che in essa restano invischiate anche imprese che hanno un buon progetto industriale, ma che magari per impostarlo o perseguirlo sono divenute fragili dal punto di vista finanziario.

Su questo una prima riflessione è ovvia: nella fase pre-crisi, l'ampia disponibilità di risorse finanziarie ha tolto peso alla relazione banca-impresa, rendendola più labile. Da un lato il sistema finanziario, a fronte di tassi di interesse estremamente bassi e di strumenti finanziari innovativi, si è trovato con un eccesso di liquidità: ciò ha comportato una relativa facilità nella concessione del credito. Per contro le imprese, a fronte dell'ampia offerta, hanno ricercato il finanziamento più vantaggioso, prescindendo dall'utilizzo degli strumenti più adatti al proprio percorso. Questa relazione va ora ricostruita.

Brancati sottolinea, poi, come una fase di trasformazione abbia già avuto luogo negli ultimi anni, almeno per una parte del tessuto produttivo che, per far fronte a un mercato sempre più globale, ha abbracciato nuove strategie e nuovi comportamenti. In maniera talvolta anche indipendente dalla dimensione: in effetti, come documentato in questo testo, l'allargamento delle prospettive alla scala internazionale non riguarda solo le imprese grandi ma anche le piccole e talvolta le microimprese.

Tuttavia, la crisi ha rimescolato tutto, accelerando alcune tendenze magari già in atto (per esempio il peso relativo a livello globale dei nuovi *player* internazionali), e quindi alle imprese è richiesto uno sforzo supplementare, di sicuro una capacità di guardare lontano che non sempre hanno avuto.

Anche al sistema bancario italiano, pur con le difficoltà che ha attraversato, è stato richiesto di fare la sua parte per dare risposte al sistema imprenditoriale. La prima è stata l'avviso comune, una moratoria su quote di capitale e interessi in scadenza che ha consentito alle imprese di superare problemi immediati di liquidità. Superata la fase più critica, il sistema finanziario si dovrebbe ora far portatore (per favorire il rilancio) della necessità di avere questo sguardo di lungo termine, di prefigurare una prospettiva di business da perseguire. Perché forse nel nostro paese è mancato proprio questo: la capacità di progettare un percorso di crescita da parte del tessuto imprenditoriale, la capacità di assecondare questo progetto (o in qualche caso, di sollecitarlo) da parte del sistema finanziario.

### *Le imprese e il rilancio*

Voglio aggiungere qualche impressione tratta da un'altra fonte, e cioè il progetto della Commissione europea, Efige (European Firms in a Global Economy), cui UniCredit partecipa, sempre perché riteniamo che cercare di comprendere le esigenze delle imprese e analizzarne le caratteristiche sia una necessità alla quale una banca come la nostra non può sottrarsi. Anche in questo progetto si raccolgono le risposte delle imprese a un ampio

questionario, che include alcune domande relative all'impatto della crisi. Dal questionario emerge una revisione generale delle strategie delle imprese, oltre al prevedibile rinvio degli investimenti sia di natura materiale sia relativi a progetti innovativi (ciò riguarda oltre un terzo delle imprese). Tranne in pochissimi casi, non ci sono ripensamenti radicali sulle strategie di internazionalizzazione (anche se il 7% delle imprese con presenza produttiva estera abbandona uno o più paesi di delocalizzazione). Nonostante le difficoltà, oltre la metà delle imprese ha risposto cercando di ampliare la gamma di prodotti offerti. Il 30% circa ha accentuato la centralizzazione delle decisioni strategiche.

Anche queste evidenze, per quanto preliminari, confermano come il cambiamento strategico, già avviato prima della crisi, si renda ancora più necessario.

Il saggio di Brancati si rivela dunque prezioso, perché fornisce informazioni di prima mano sulle caratteristiche strutturali del tessuto produttivo e sul tipo di relazione che intercorre tra questo e le politiche pubbliche. Mi sembra fondamentale richiamare ancora l'attenzione sul fatto che evidenze come quelle sulla distribuzione per obiettivo delle risorse erogate (rappresentata graficamente a pagina 101) dovrebbero essere ben chiare ogniqualvolta si inizi un dibattito sulle scelte di politica economica.

E allora in presenza di un vincolo di bilancio pubblico stringente bisogna capire bene qual è la situazione di partenza, quali sono le esigenze delle imprese e quali le possibili modalità di azione. Su due aspetti sono assolutamente d'accordo con quanto qui esposto: il primo è che è necessario che gli interventi pubblici, piccoli o grandi che

siano, siano ispirati a una finalità chiara, e che il quadro complessivo di questi strumenti risponda a una strategia coerente; ad essi si deve sempre accompagnare una qualche modalità di valutazione *ex post* di efficacia. Ci sono delle *best practice* a questo proposito che possono ispirarci. Mi viene in mente, ancora una volta, l'esperienza della Germania, dove noi siamo ormai di casa: nella regione della Baviera, a partire dagli anni novanta è stato intrapreso un percorso chiaro per potenziare alcune importanti tecnologie di base (nuovi materiali, biotecnologie, nanotecnologie), promuovendo nel contempo il trasferimento delle competenze acquisite in questi campi dall'accademia all'industria, stimolando la nascita di nuove imprese e sostenendone la crescita e l'internazionalizzazione. Oggi la regione raccoglie i frutti per questa riuscita partnership pubblico-privata.

Il secondo è che è necessario partire dai punti di forza del sistema produttivo italiano, rendendo «contagiosi» i fattori di successo. Sul come si può discutere: la mia posizione è che un ruolo rilevante lo deve giocare proprio il settore pubblico in termini di regolamentazione, di coordinamento e di stimolo.

A mio avviso, tale ruolo deve essere esercitato in particolare sulle filiere che siano presidiate da imprese italiane (i punti di forza) e che siano utilizzatrici di tecnologie che abbiano il carattere della pervasività, cioè possano diffondersi ad altri utilizzi (il contagio). Su queste filiere l'operatore pubblico dovrebbe svolgere un ruolo di regolamentazione – che non implica un esborso di risorse pubbliche – e un ruolo di coordinamento e stimolo – che invece ne richiede, ma non in misura non sostenibile –, ca-



nalizzando e aggregando le energie e le risorse del settore privato su progetti che hanno ricadute su tutta la filiera. Questo ruolo di coordinamento e aggregazione di capacità che esistono, ma che sono frammentate nel tessuto produttivo, può essere particolarmente fruttuoso in una struttura produttiva parcellizzata come quella italiana.

Quel che è certo è che, al di là delle possibili opzioni di politica economica, il lavoro di Brancati è fondamentale come elemento preliminare di discussione e come stimolo per qualsiasi intervento concreto.

Milano, luglio 2010

Alessandro Profumo  
*Amministratore Delegato  
del Gruppo UniCredit*