

Una nuova politica industriale: la terza Alessandro Pansa lecture

di Francesco Nasi

Appare sempre più evidente come, tra le numerose trasformazioni e accelerazioni portate dalla pandemia di Covid-19, vi sia una rinata attenzione per il settore pubblico nella sfera economica. Un settore pubblico che, dopo la ritirata forzata di decenni di economia neoliberista, è tornato al centro dell'attenzione politica ed economica per fronteggiare la crisi del Covid-19, con l'aumento del debito pubblico e politiche di investimento massicce. In questo contesto emerge la necessità di una politica industriale, con attori pubblici che sappiano indirizzare con autorevolezza e intelligenza il mercato di fronte a sfide ormai non più procrastinabili: l'emergenza sanitaria, la crisi climatica e il crescente divario socioeconomico all'interno dei paesi.

Sono questi i temi da cui prende avvio la discussione dell'Alessandro Pansa Lecture, promossa da Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Scuola di Politiche e Luiss "Guido Carli" con il sostegno di Leonardo SpA. L'evento, tenutosi giovedì 11 novembre 2021 presso la sede della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, a Milano, si è svolto in occasione del conferimento del Premio Alessandro Pansa, che quest'anno giunge alla sua terza edizione. Il premio, in memoria del celebre "manager intellettuale"[1] scomparso nel 2017, consiste in due borse di studio annuali per giovani ricercatori nel campo delle discipline economiche e della sociologia del lavoro.

In apertura, dopo l'introduzione di Massimiliano Tarantino (Direttore della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli) sono intervenuti Marco Meloni, ex Direttore della Scuola di politiche e autore, con Alessandro Aresu, del libro *Il manager intellettuale. L'eredità di Alessandro Pansa* (il Mulino / AREL 2021), e Alessandro Zattoni, professore ordinario di Economia e gestione delle imprese alla Luiss.

Tarantino introduce immediatamente il tema della lecture elencando quattro sfide essenziali a cui la nuova politica industriale italiana deve rispondere: il divario territoriale (tra regioni capaci di attrarre e regioni che rischiano di perdere la locomotiva della nuova rivoluzione digitale), divario dimensionale (tra grandi aziende che possono competere sul mercato globale e il tessuto di piccole e medie imprese che compone per la maggior parte l'economia italiana), divario umano (con un mercato del lavoro che tende sempre più a polarizzare, creando una ristretta classe di ultra-competenti e lasciando indietro milioni di persone non adeguatamente formate e che pertanto non riescono a re-inserirsi nei processi economici) e infine il divario demografico, che con una popolazione sempre più anziana rischia di mettere seriamente a repentaglio il sistema previdenziale. A queste sfide può rispondere solo una politica industriale che sappia guidare grandi trasformazioni, creando un nuovo patto tra attori politici, economici e della società civile, senza escludere nuove politiche redistributive e diversi modelli organizzativi del mondo del lavoro.

Meloni e Zattoni contribuiscono alla discussione con un ricordo personale e umano di Alessandro Pansa. Non si tratta però di un momento meramente biografico, poiché la vita stessa di Pansa è strettamente collegata ai temi oggetto di dibattito. Marco Meloni sottolinea come, nella visione di Pansa, la politica industriale richieda innanzitutto una politica intesa come gestione della cosa pubblica degna di questo nome. Ciò non può che passare da un alto livello di capitale umano negli stessi partiti politici, che sono quindi attori di primo piano anche nella sfera economica. Tutto ciò si traduce nell'attenzione costante alle nuove classi dirigenti, che devono ricevere una formazione specifica ad interessarsi al bene pubblico. Quest'ultime non devono essere intese però solo come quelle politiche e istituzionali, ma bisogna pensare a classi dirigenti diffuse, che spaziano nei ruoli di primo piano nelle aziende, nelle comunità locali, nelle associazioni e nei media. Alessandro Zattoni si riconnette al ruolo della formazione, evidenziando la centralità della scuola e dell'università per

creare un mondo regolato e meno diseguale e per permettere al sistema-Paese di stare al passo con l'innovazione tecnologica. Zattoni aggiunge a questo quadro il tema della finanza: secondo Pansa, quest'ultima non può essere un moltiplicatore senza controllo, ma deve servire l'impresa ed essere uno strumento per creare valore ed eliminare disuguaglianze. La finanza deve essere quindi regolata dallo Stato, il quale deve porsi come il principale motore dello sviluppo, come coordinatore e regolatore del sistema economico.

La vera e propria lecture è quella tenuta da Francesco Saraceno, docente di macroeconomia internazionale ed europea a Sciences Po Parigi e alla Luiss, nonché vicedirettore dell'OFCE (Osservatorio francese di congiunture economiche) e membro del comitato scientifico della Luiss School of European Political Economy. Saraceno affronta il tema della nuova politica industriale e del ruolo del pubblico nell'economia partendo da una prospettiva storica. Per decenni lo Stato è stato relegato ad un ruolo marginale, avendo come unico scopo quello di "leveling the playing field", ovvero garantire uguali opportunità ad ogni attore economico. Questa visione, figlia della critica a Keynes e della cultura economica neoliberista, rimane tutt'ora particolarmente significativa in Europa poiché sta alla base dei trattati che hanno dato vita all'Unione Europea, i quali risentono del momento storico in cui sono stati redatti e sono per tanto impregnati di una ben precisa idea di rapporto tra Stato ed economia. Ma la realtà dell'ultimo decennio ha dimostrato che quell'idea non può più funzionare. La crisi dei mutui subprime del 2008 e quella dell'Eurozona del 2011 hanno portato gli Stati ad aumentare massicciamente il proprio debito pubblico e il rapporto deficit/PIL. La crisi del Covid-19 ha mostrato poi definitivamente come le istituzioni europee, così come emerse dai trattati, non sono più adeguate a gestire la complessità di un mondo globalizzato che richiede, per essere governato, la presenza costante di una politica industriale chiara e condivisa.

Saraceno fa poi proprie le tesi dell'economista Mariana Mazzucato, che negli ultimi anni si è affermata come figura centrale nel dibattito internazionale sul rapporto tra Stato ed economia. Secondo Mazzucato e Saraceno, lo Stato deve essere un "market maker", ovvero un creatore di nuovi mercati che spinge e incentiva affinché i mercati stessi si sviluppino in direzioni socialmente desiderabili. Lo Stato possiede infatti alcune caratteristiche che le imprese private non possono avere: in primo luogo, ha la possibilità di agire su di un orizzonte molto più lungo, mentre le aziende sono spesso costrette ad una prospettiva più breve per rendere conto agli investitori. Lo Stato ha poi una maggior possibilità di spesa, essendo in grado di sostenere sforzi e investimenti che le imprese private non possono permettersi, soprattutto se non direttamente finalizzati ad un profitto immediato, come la ricerca di base. Terzo, lo Stato ha quella che viene definita "funzione obiettivo", ovvero non ha esclusivamente il compito di massimizzare il profitto, ma anche quello di massimizzare il benessere in generale, una categoria ben più ampia che può includere qualità della vita, qualità ambientale e aspettative sociali, fornendo alla sfera economica molte più dimensioni sulle quali agire rispetto a quella della semplice massimizzazione degli utili per gli azionisti.

È importante che la politica industriale non abbia un approccio unidimensionale, basandosi per esempio sulla mera legislazione in merito alla concorrenza. Le leve che lo Stato può e deve utilizzare sono tante. Non si tratta soltanto di creare grandi campioni europei, come propone un documento sulla politica industriale redatto congiuntamente da Francia e Germania[2], ma di promuovere una politica sistemica che sappia utilizzare con intelligenza ricerca e sviluppo, incentivi alle aziende e investimenti pubblici. Proprio su quest'ultimo tema, quello dell'investimento pubblico, Saraceno conclude la sua lezione. Per ovviare all'impossibilità dell'Unione di investire direttamente, il Recovery and Resilience Facility finanzia piani di investimento nazionali con condizioni che Saraceno definisce "buone" rispetto alle condizionalità guidate dai diktat dell'austerità imposte durante la crisi del debito sovrano europeo. Queste condizioni sono la transizione ecologica, la rivoluzione digitale e la sostenibilità sociale. Il framework delineato dalla Commissione europea rende i piani nazionali coerenti tra loro, che diventano per tanto il primo nucleo di una vera e propria

politica industriale europea, comune per tutti i paesi membri. Uno strumento utile per istituzionalizzare questa politica è adottare una riforma dei trattati che ponga il tema della golden rule: quest'ultima prevedrebbe che l'investimento pubblico non sia considerato nel conteggio del rapporto deficit/PIL da non superare. Tutte quelle spese pubbliche che, in sostanza, mirano alla crescita del lungo periodo (investimenti in ricerca e sviluppo, istruzione e formazione, ma anche spese per il sistema sanitario) non dovrebbero essere quindi considerate dentro la "spesa corrente" che deve rientrare in una certa percentuale in rapporto con il PIL, ma dovrebbe essere libere di dispiegarsi, in modo da ridare agli Stati europei la possibilità di investire per il lungo periodo e dotarsi di una politica industriale comune che non si esaurisca con la fine del Recovery and Resilience Facility.

Terminata la lezione, hanno dialogato con Saraceno Salvatore Bragantini, economista e già vice direttore generale di Sofipa SpA e direttore generale di Arca Merchant SpA, e Domenico Siniscalco, economista e già Ministro dell'economia e delle finanze. Bragantini e Siniscalco arricchiscono la lezione con ulteriori spunti di riflessione, concentrati soprattutto sulla possibilità che la politica industriale europea sia davvero qualcosa di duraturo, e non una cometa destinata ad eclissarsi una volta terminata la crisi pandemica. Siniscalco, per esempio, evidenzia come Germania e Francia non abbiano più interesse a sostenere un modello economico orientato esclusivamente all'export che comprime i consumi interni, e per questo possono vedere più favorevolmente maggiori politiche di investimento. L'attuale Patto di stabilità è presentato come un modello di governance economica troppo rigido, non in grado di resistere alla sfida dei tempi. Bragantini riprende il tema della golden rule introdotto nella conclusione della sua lezione da Saraceno, definendo una "follia" che si pongano sullo stesso piano gli investimenti in istruzione e gli stipendi degli impiegati nella pubblica amministrazione. Bragantini loda poi l'operato della Commissione europea, che con un grande atto di lungimiranza (paragonato a quello degli americani dopo la Seconda guerra mondiale) nel marzo del 2020, nel bel mezzo della prima ondata, quando l'urgenza delle cose presenti sembrava insostenibile, ha inaugurato il processo che ha portato per la prima volta a parlare di una vera e propria politica industriale europea.

Ha infine ripreso la parola il professor Saraceno, che ha menzionato tre motivi per cui la situazione economica in Europa non ritornerà alle precedenti rigidità del Patto di stabilità. Innanzitutto, il fatto che la politica di bilancio sia rientrata nella cassetta degli attrezzi degli Stati ne fa ora un elemento di difficile esclusione, soprattutto quando è ormai "mainstream economico" la consapevolezza che la sola politica monetaria accompagnata dalla fiducia nella mano invisibile dei mercati non basti per regolare economie e società complesse. In secondo luogo, quello che è stato il principale ostacolo politico alla promozione di una politica industriale europea (ovvero la Germania) è ora in una fase di profondo ripensamento: non tanto per la fine dell'epoca Merkel, quanto perché il modello ordoliberal mercantilista di crescita trainata dall'export sui cui per decenni la Germania ha basato il proprio sviluppo è ora in seria difficoltà: basti pensare alla disarticolazione delle catene del valore e alla compressione della domanda domestica che diventa sempre più un problema di politica interna. Infine, secondo Saraceno il vero "elefante nella stanza" è la questione della stagnazione secolare. Da almeno vent'anni, infatti, si registrano livelli di risparmio molto alti ma pochi investimenti, il che rende il problema del debito pubblico un problema molto diverso (e, in parte, molto meno grave) rispetto agli anni Novanta, con tassi di interesse bassi non tanto per le decisioni delle banche centrali, quanto proprio per l'alto livello di risparmio. Questo è il vero problema da risolvere per le economie europee negli anni Venti del Ventunesimo secolo, e la politica industriale è lo strumento più efficace per affrontarlo, mentre le rigidità del Patto di stabilità rischierebbero soltanto di perpetuare lo status quo, perdendo la competizione sui mercati globali e venendo definitivamente surclassati da altre grandi potenze come Cina e Stati Uniti.

L'Alessandro Pansa lecture del 2021 ha sicuramente avuto il merito di affrontare un tema

complesso come quello della nuova politica industriale in maniera intelligente e autorevole. Grazie alle loro competenze, gli ospiti hanno fornito un quadro il più possibile completo di un argomento che, data la sua ampiezza, sicuramente non può essere riassunto in un singolo evento. La lezione di Saraceno, assieme ai commenti degli esperti intervenuti prima e dopo, fornisce alcune chiavi di lettura e alcune proposte concrete (come quella della golden rule per modificare il Patto di stabilità) importanti sia per orientarsi nel dibattito attuale, sia per approfondirlo ulteriormente, rendendo la lecture utile sia per il cittadino che vuole informarsi sia per l'accademico che deve affrontare questi temi con maggior rigore intellettuale. Questo evento è segno poi di un altro aspetto importante, ovvero l'emergere di un consenso che si fa sempre più trasversale, nell'accademia e nella politica, sulla necessità di un più forte ruolo nell'economia da parte degli attori pubblici, siano quest'ultimi le istituzioni statali, gli enti locali o l'Unione Europea. Al punto che, riprendendo una concettualizzazione usata recentemente da Paolo Gerbaudo del King's College di Londra, si potrebbe addirittura parlare di "neo-statalismo"[3]. Se è vero, infatti, che gli esperti coinvolti (come d'altronde, lo stesso Alessandro Pansa) sono da iscrivere ad una scuola di pensiero economica tendenzialmente keynesiana, si nota l'emergere di politiche industriali e nuove campagne di investimenti pubblici in tante parti del mondo, da parte di governi che rispecchiano culture politiche a volte opposte. Basti pensare al piano infrastrutturale del presidente statunitense Biden, ridimensionato rispetto alle aspettative iniziali ma comunque senza precedenti dai tempi del New Deal di Roosevelt, o le politiche messe in campo dal governo conservatore di Boris Johnson nel Regno Unito. Questo vale anche a livello europeo, andando a coinvolgere paesi come la Germania che per decenni sono stati restii a promuovere massicce politiche di investimento pubblico, riducendo la politica industriale al garantire la concorrenza e potenziare il proprio export. Si tratta senza dubbio di uno dei temi centrali della contemporaneità politica ed economica, un aspetto che deve essere tenuto sotto stretta osservazione sia da chi studia questi fenomeni sia da chi li vive direttamente o li dirige, per non trovarsi impreparati all'appuntamento con la storia. Per questo motivo occasioni come l'Alessandro Pansa lecture sono estremamente preziose e, oggi più che mai, necessarie.

[1] Il riferimento è al libro curato da Alessandro Aresu e Marco Meloni *Il manager intellettuale. L'eredità di Alessandro Pansa*, il Mulino / AREL, Bologna 2021.

[2] Simon Van Dorpe, *Goodbye competition. Hello industrial strategy*, «POLITICO», 1 marzo 2020.

[3] Paolo Gerbaudo, *The Great Recoil: Politics after Populism and Pandemic*, Verso Books, Londra 2021.