

La futura Cassa Depositi e Prestiti e la nuova politica industriale

di Maurizio Baravelli, Riccardo Cappellin, Enrico Marelli - 31 luglio 2015

Il blitz con cui il Governo ha sostituito i vertici della Cassa ha avuto l'indubbio vantaggio della rapidità, ma si è rivelato un'operazione poco trasparente



Di seguito l'analisi realizzata dal Gruppo di Discussione [“Crescita, Investimenti e Territorio”](#) dell'Università di Roma Tor Vergata a firma di Maurizio Baravelli (Università di “Roma Sapienza”), Riccardo Cappellin (Università di Roma “Tor Vergata”) e Enrico Marelli (Università di Brescia). Il gruppo di discussione ha pubblicato il volume programmatico **‘Investimenti, innovazione e città. Una nuova politica industriale per la crescita’** della casa editrice Egea.

Premessa

Il blitz del Governo, con la sostituzione imprevista dei vertici della **Cassa Depositi e Prestiti** si è rivelato un'operazione poco trasparente, della quale non si conoscono ancora le finalità e che solleva tante perplessità e tante domande. Non ci può essere un nuovo modello di azione della futura Cassa Depositi e Prestiti senza una coerente politica industriale del **Governo** e del **Parlamento**. La futura Cassa Depositi e Prestiti (Cdp) deve essere fedele alla sua missione originaria di raccolta del risparmio dei cittadini sul territorio, tramite i conti correnti postali, per finanziare, come ha fatto in passato, le opere pubbliche degli enti locali sul territorio necessarie ai cittadini stessi.

Il Gruppo di Discussione **“Crescita Investimenti e Territorio”** nel suo libro recente (Cappellin, Baravelli, Bellandi, Camagni e Marelli, a cura di, Egea, 2015) ha auspicato e sottolineato questo ruolo della Cassa e ha indicato sei nuovi mercati che rappresentano nuovi bisogni che trainano lo sviluppo di nuovi ambiti produttivi fondamentali per una diversificazione del settore produttivo italiano al di là delle specializzazioni tradizionali del *Made in Italy*.

In questa prospettiva, la Cdp deve darsi una missione e una strategia di promozione della crescita delle diverse economie territoriali del Paese, operando come una *“banca di sviluppo dei territori”* e favorendo l'incremento sia dei redditi sia dell'occupazione. La Cdp ha pertanto un importante compito istituzionale da svolgere, nell'ambito del nostro sistema finanziario, a favore della realizzazione di una nuova politica industriale italiana e deve dotarsi di risorse, di strumenti e di una organizzazione coerente con questa finalità.

La politica dell'austerità e la politica della crescita

Non solo in Grecia ma anche in Europa e in Italia si scontrano due linee di politica economica la prima di austerità e la seconda di crescita. In Europa, in Grecia ma anche in Italia, il fallimento della politica dell'austerità è dimostrato dalla sostanziale cronica stagnazione dell'economia. Tutti criticano la politica della austerità, ma manca un programma operativo per la politica per la crescita. E' necessario passare dalla politica finora seguita senza successo ad una nuova agenda di politica economica. L'andamento negli ultimi trimestri dell'occupazione e degli investimenti è assolutamente insoddisfacente. Le previsioni del Governo sono davvero poco coraggiose e incapaci di contrastare le previsioni di una stagnazione di lungo periodo. E' necessario abbandonare l'approccio attuale che parte da una previsione "neutrale" del tasso di crescita del PIL di qualche decimale vicino allo zero e che si preoccupa soprattutto di verificare il rispetto delle regole europee di bilancio, limitandosi ad agire a saldi invariati sulla struttura delle entrate e delle spese pubbliche secondo una logica prevalentemente basata sul tornaconto elettorale. Invece, a partire da un obiettivo di crescita significativo e pari ad esempio al 2-2,5%, tale da assicurare una diminuzione della disoccupazione, si deve decidere quali misure di politica economica sono necessarie per raggiungere tale obiettivo macroeconomico.

Il rilancio della domanda interna o dei consumi interni richiede il rilancio degli investimenti e dell'occupazione e l'individuazione di nuovi comparti produttivi, orientati non solo verso i mercati esteri, ma anche verso la domanda interna e i bisogni di nuovi beni e servizi, di infrastrutture per i cittadini nel territorio e nelle città in particolare. Per rilanciare l'economia italiana ed europea è necessario un grande programma di investimenti privati e pubblici, nazionali, regionali e locali, e di sviluppo di nuove produzioni innovative, non solo nell'industria ma anche nei servizi e nelle città, ove si concentra la gran parte della popolazione. La ripresa dipende dagli investimenti fissi lordi. **Dal 2007 al 2014 il PIL in Italia è diminuito di 150 miliardi di euro** principalmente per il crollo degli investimenti, che a loro volta sono diminuiti di 110 miliardi. Solo gli investimenti possono essere il "motore trainante" del rilancio della crescita e dell'occupazione, consentono di creare nuove produzioni competitive, maggiore occupazione e redditi da lavoro, e rilanciare la domanda interna e quindi la crescita del PIL. E' necessario promuovere l'innovazione tecnologica e organizzativa delle imprese, senza la quale non è possibile l'avvio di grandi e piccoli progetti di investimento, che siano finanziariamente convenienti. Infatti, una maggiore capacità innovativa delle imprese e una politica industriale competente sono fattori ancora più importanti della disponibilità di finanziamenti.

Le imprese private non investono e le banche ordinarie non concedono credito alle imprese per gli investimenti. Le imprese private preferiscono tenere liquidità, acquistare azioni proprie, fare acquisizioni di imprese esistenti e non fare investimenti *greenfield* di espansione della produzione. Le banche indirizzano le loro passività, che sono rappresentate in particolare dai depositi oltre che dai finanziamenti quasi gratuiti della **Banca centrale Europea**, nell'investimento in attività finanziarie nazionali e internazionali e trovano troppo costoso e rischioso concedere credito alle **PMI**, mentre le grandi imprese si possono finanziare da sole emettendo obbligazioni sul mercato.

Se dati i vincoli del patto di stabilità interno, la destinazione dei prestiti al settore pubblico incontra dei limiti, ciò non significa che le ingenti risorse di cui la Cassa dispone non possano essere indirizzate alle opere di interesse pubblico, di tipo infrastrutturale o per la costituzione di beni e servizi collettivi, a livello soprattutto territoriale. Invece, in Italia **il vincolo di bilancio del**

patto di stabilità impedisce di aumentare gli investimenti pubblici innovativi e finanziariamente efficienti, anche quando potrebbero essere finanziati, almeno in parte, con risorse private del sistema bancario. Le risorse finanziarie non mancano: i mercati sono inondati di liquidità e le grandi banche internazionali o rifiutano nuovi depositi delle multinazionali o persino applicano dei tassi di interesse negativi. Non è mai esistita una situazione più favorevole a intraprendere investimenti a lungo termine ed invece l'investimento fisso lordo non aumenta.

Non sono sufficienti le cosiddette "riforme strutturali" sul mercato del lavoro e sulle liberalizzazione dei mercati o l'"austerità" sia del bilancio pubblico che dei bilanci delle banche e di quelli delle imprese (deleveraging), che di fatto hanno un effetto deflattivo dato che portano solo a ridurre i costi, comprimono l'occupazione e i redditi e non possono rilanciare la domanda interna, dalla quale dipende la produzione della gran parte delle imprese industriali e di servizio. E' invece necessario puntare sulla crescita e sulla redditività a medio termine degli investimenti privati e pubblici.

Certamente, la crescita degli investimenti e il passaggio da una politica di austerità ad una politica di crescita richiedono anche l'abolizione degli sprechi, delle rendite e dei privilegi in molti settori privati e pubblici, e rendono necessario riorientare le risorse da attività inefficienti, che sono destinate a scomparire, ad attività nuove, innovative e competitive, che richiedono maggiori investimenti.

Tuttavia, lo sviluppo e la crescita degli investimenti non passano da un'espansione in termini assoluti e neanche dalla ristrutturazione della spesa pubblica, ma soprattutto da un'espansione degli investimenti delle imprese private, che sono il fattore di gran lunga più importante nello spiegare la riduzione del PIL, e in questa prospettiva il ruolo fondamentale è svolto dalla riforma del sistema bancario e dallo sviluppo di nuovi intermediari finanziari, come la Cassa Depositi e Prestiti.

E' necessaria una strategia di politica industriale o di rilancio degli investimenti, che unisca il mondo delle imprese, della finanza, delle università e della ricerca, del sindacato e della amministrazione pubblica su grandi progetti infrastrutturali e industriali, articolati sul territorio e focalizzati sulle aree urbane, e che promuova lo sviluppo di nuove produzioni capaci di riassorbire l'enorme livello della disoccupazione in particolare giovanile.

Le linee strategiche di questa nuova politica industriale sono illustrate in un libro recente del gruppo di Discussione "Crescita Investimenti e Territorio" e scritto da 50 noti economisti italiani: **Investimenti, innovazione e città: una nuova politica industriale per la crescita**, a cura di Riccardo Cappellin, Maurizio Baravelli, Marco Bellandi, Roberto Camagni, Enrico Ciciotti, Enrico Marelli, Milano: EGEA, 2015, che è disponibile gratuitamente su: www.economia.uniroma2.it/dedi/ebook-politiche-industriali/.

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

In questa prospettiva svolgono un ruolo cruciale la Cassa Depositi e Prestiti e la **Banca Europea degli Investimenti**, che devono promuovere la finanza di progetto che permette di unire le risorse private con le risorse pubbliche. Queste banche di sviluppo assieme ai Governi devono spingere le imprese a guardare al futuro e sostenere da subito il costo degli investimenti innovativi indispensabili per conseguire negli anni futuri ricavi in produzioni nuove e competitive. Compito del Governo italiano e delle istituzioni europee non è quello di assicurare una mera stabilità del sistema bancario fornendo allo stesso nuovi fondi a spese dei

contribuenti o liquidità da parte della **BCE** e neanche di spingere le banche a conseguire una maggiore redditività con operazioni di finanza “creativa” o speculativa. Invece, le istituzioni devono spingere le banche e soprattutto la Cassa Depositi e Prestiti a favorire la crescita dell’economia reale, finanziando i progetti di sviluppo e gli investimenti delle imprese e delle istituzioni pubbliche, che sono indispensabili per la creazione nel futuro di nuove produzioni e servizi che aumentino il PIL del Paese.

In particolare, come chiariamo nel seguito, la Cdp deve operare come una Banca di Sviluppo, sull’esempio della **BEI** e soprattutto della **World Bank** e delle altre banche internazionali di sviluppo (ma anche della Cassa del Mezzogiorno alle sue origini), è diversa da un mero “fondo finanziario” e deve essere in grado di promuovere e assistere nella progettazione tecnica di progetti innovativi e non solo di concedere finanziamenti. Una Banca che deve fornire informazioni e conoscenza e non solo fondi: il successo di un progetto dipende dalla sua innovatività e da come viene organizzato e non solo dalle tecniche di finanziamento. E’ questo il limite essenziale del **Piano Juncker**, che si è concentrato sui fondi per il finanziamento degli investimenti, ma sembra ormai superato, quando ci si è accorti che non esistono attualmente i progetti finanziabili, dato che le imprese private, sia grandi che piccole e medie, non hanno investito preliminarmente nell’ideazione e elaborazione dei progetti stessi e le istituzioni nazionali e locali non sono attualmente in grado di stimolare e assistere le imprese private in tale azione.

In conclusione, la ripresa degli investimenti privati e pubblici è legata a un rilancio della politica industriale e regionale, che adotti una strategia di crescita basata sull’innovazione sia nelle imprese che nelle stesse istituzioni e una nuova governance delle relazioni tra imprese, università, credito e amministrazioni pubbliche regionali, nazionali ed europee.

La sostituzione imprevista dei vertici della Cassa Depositi e Prestiti

Il blitz del Governo ha avuto l’indubbio vantaggio della rapidità e ha spiazzato temporaneamente i possibili oppositori, ma si è rivelato un’operazione poco trasparente, della quale non si conosce ancora le finalità e solleva tante perplessità e tante domande, dato che non è stato indicato e meno che mai discusso in Parlamento o nel Governo quale debba essere la missione della stessa e il suo rapporto con la politica industriale del Governo.

Suscita fondati dubbi la sostituzione di un giurista e economista come **Bassanini** con un banchiere d’affari come **Costamagna**, con precedente esperienza ai vertici di **Goldman Sachs** e che già in passato è stato tra i sostenitori della prima serie di privatizzazioni di grandi aziende pubbliche: così mal riuscite. Se si impone un cambiamento del management o è perché il management non funziona: ma questo non sembra il caso tenuto conto della trasformazione molto positiva della Cdp negli ultimi anni, o è perché si vogliono fare cose che il management precedente non sarebbe stato disposto a fare e quindi doveva essere sostituito con persone che interpretino delle nuove linee guida.

Il consigliere del Governo, **Guerra**, ha sostenuto che: “è importante che tutte le diverse attività della Cassa abbiano più dinamismo e incisività”. Ma sostenere che sarebbe necessaria una gestione “più dinamica” è molto rischioso e si teme che possa voler dire fare “finanza creativa”, come già aveva fatto il Ministro Tremonti con i risultati visti per i bilanci di molti Comuni italiani. Dato che si stanno investendo i soldi dei correntisti postali, tradizionalmente avversi al rischio, è necessario invece che la Cassa investa di più da un lato nell’innovazione del sistema produttivo italiano e dall’altro nelle infrastrutture.

Il metodo adottato dal Governo è privo di coerenza. E' del tutto evidente che prima debbano essere stabiliti gli indirizzi strategici e solamente dopo si scelgono i manager, che meglio possono attuare tali nuove linee strategiche. Invece, come già fatto per le altre imprese pubbliche sono stati prima nominati manager amici e poi li si è lasciati liberi di fare piani industriali poco ambiziosi che consistono in una mera ristrutturazione finanziaria e dismissione di attività: operazioni "facili" che di fatto forse convengono al management, ma certamente non all'azionista di riferimento: lo Stato, e ai cittadini.

Non si intravedono molte tracce di politica industriale. Gli economisti, i media e il sindacato dovrebbero chiedere al Parlamento di aprire un dibattito pubblico sugli obiettivi della Cassa Depositi e Prestiti e sulle linee di politica industriale e finanziaria del Governo verso le imprese e le strategie di rilancio dell'investimento privato e pubblico.

In questo nostro contributo al dibattito sembra opportuno trattare di due aspetti:

1. il ruolo della finanza e
2. il ruolo delle politiche industriali nel promuovere gli investimenti privati e il rilancio della crescita dell'economia italiana.

E' necessario un nuovo banchiere Schumpeteriano che si focalizzi sui problemi della crescita e dell'innovazione delle imprese, dato che le banche ordinarie si sono trasformate in "banche universali", che poca attenzione danno alla finanza straordinaria delle imprese e al finanziamento degli investimenti – che è la finanza che consente veramente la crescita – e si hanno concentrato la loro attività sui prestiti all'economia, soprattutto a breve termine, oppure canalizzano i depositi raccolti dai cittadini e dalle imprese in impieghi di natura tipicamente finanziaria e a volte speculativa.

Al nostro Paese occorre un modello di banca che guardi alla crescita dell'economia reale, ai progetti di sviluppo territoriale, ai progetti di innovazione tecnologica e industriale, alla creazione di nuove imprese. Esiste in realtà un problema di riassetto strutturale del nostro sistema finanziario, di cui non si parla e che si ignora, ma che è sotteso alla stessa crisi che stiamo da tempo vivendo. Il vero problema non è il credit crunch ma un problema più serio: l'esistenza di un gap di innovazione tra la struttura attuale del nostro sistema finanziario e quella che dovrebbe invece avere, e che non ha, per sostenere la stessa trasformazione del nostro sistema economico, ancorato a produzioni tradizionali in declino e carente di settori innovativi, tecnologicamente avanzati, indispensabili per assicurare uno sviluppo sostenibile.

Si può affermare che vi è la necessità di una sostanziale riforma del sistema bancario italiano – ma la questione riguarda sostanzialmente l'intera Europa – con una maggiore presenza e un maggior peso degli intermediari non bancari specializzati nel finanziamento dell'innovazione, nelle operazioni di ristrutturazione e rilancio delle imprese, nella finanza di progetto con approcci e operatività diversi dalle tradizionali banche commerciali.

Ma occorre anche una maggiore presenza dei mercati presso i quali anche le PMI possano accedere finanziandosi direttamente, a costi minori, riducendo così la loro eccessiva dipendenza dalle banche. Tutti questi cambiamenti sono cruciali se si vogliono sviluppare investimenti rilevanti che permettano la creazione a medio e lungo termine di nuove produzioni, che diversifichino il sistema produttivo del nostro Paese e permettano di ridurre la disoccupazione. Ci vogliono quindi nuovi intermediari – come la Cassa Depositi e Prestiti – orientati all'investimento a medio e lungo termine.

Inoltre, la natura dell'investimento fisso lordo è mutata. Non sono sufficienti gli investimenti singoli delle piccole e medie imprese, ma sono necessari investimenti grandi, molto innovativi, complessi o integrati, rischiosi e a medio termine nelle infrastrutture, nei servizi di utilità collettiva e nel rinnovo delle grandi e medie città. Questi progetti di investimento implicano la cooperazione tra diverse imprese con competenze complementari e che operano in settori diversi non solo manifatturieri ma anche terziari. Inoltre, sono sempre più importanti gli investimenti immateriali, come quelli in ricerca, progettazione e consulenza tecnica, economica, organizzativa e finanziaria. Questi investimenti non possono essere fatti dal singolo imprenditore con i propri fondi o con i fondi presi a prestito dalle banche ordinarie, ma richiedono uno sforzo iniziale in progettazione molto forte, il sostegno della finanza e di capitali pazienti e un'efficace e tempestiva collaborazione pubblico-privato. Le singole imprese private non hanno incentivo a muoversi da sole (per l'alto rischio e i bassi rendimenti attesi dai progetti isolati presi da una singola impresa), per cui solo un attore pubblico può coordinare i vari progetti d'investimento – ad esempio su ampia scala urbana – valorizzando le sinergie tra i diversi operatori privati.

Tre finalità da scartare

La missione della Cdp non è quello di aumentare una redditività già ora molto elevata e soddisfacente, ma di fare l'interesse dei cittadini e dello Stato, di promuovere la crescita dell'economia. L'obiettivo non è distribuire dividendi elevati al Tesoro e alle Fondazioni Bancarie, che sono azionisti della Cdp, ma la crescita del Paese, che genera "dividendi" per i cittadini.

La grande crisi attuale dell'economia europea, il Piano Juncker e il ruolo previsto per la Bei indicano che la Cassa Depositi e Prestiti deve avere una funzione completamente diversa da una holding di partecipazioni pubbliche da svendere a grandi gruppi internazionali; la **Cdp** deve essere una **Banca Nazionale di Sviluppo**, come la Bei, il **KfW** tedesco e la **Banque publique d'investissement (Bpifrance)**. Una Banca di Sviluppo Nazionale ha evidentemente finalità e una struttura interna ben diverse da quelle di una banca d'affari, come **Goldman Sachs**, o di una banca commerciale, come **BNP Paribas**, che sono le banche dalle quali provengono i nuovi vertici della Cdp. Non c'è bisogno di una holding finanziaria da utilizzare per operazioni complesse e laterali rispetto alla finanza pubblica che, come già accaduto per **Ansaldo Energia** e **Ansaldo Trasporti**, facciano uno "spezzatino" di imprese pubbliche attuali, "valorizzando" singole aree di business, facendo di fatto l'interesse delle imprese private – estere e nazionali – acquirenti e delle banche d'affari che prendono grandi commissioni di intermediazione.

Sembra che, nella prospettiva dei nuovi vertici, la Cassa Depositi e Prestiti dovrebbe essere utilizzata per la privatizzazione e la "svendita" di grandi imprese nelle quali la Cdp ha partecipazioni, come **Terna**, **Eni**, **Snam**, **Saipem**, **Fintecna**, **Sace**, ma anche di altre grandi imprese pubbliche come **Enel** e **Poste italiane**. La Cdp potrebbe anche giocare un ruolo

cruciale nel mutamento del controllo azionario di grandi imprese private come **Telecom Italia** e **Assicurazioni Generali**, **Alitalia** e **Ilva**. D'altro lato, questo timore è confermato dal fatto che grandi fondi speculativi internazionali, come **BlackRock**, e grandi banche internazionali, come **Bank of China**, o grandi imprese internazionali, come **Vivendi**, sono già entrati in molte di queste società e chiaramente sono interessate al loro controllo.

In primo luogo, l'obiettivo della Cdp non deve essere quello di conseguire delle plusvalenze contabili straordinarie con la vendita di imprese pubbliche che ha in carico a prezzi troppo bassi. L'obiettivo deve essere quello di conseguire proventi ordinari con una coraggiosa promozione degli investimenti che compensino il gap infrastrutturale e di servizi a rete che comprime le possibilità di crescita dell'economia.

In secondo luogo, non c'è bisogno di una holding che si occupi solo di rilevare imprese private in difficoltà o di un "Fondo Salva Imprese", che certo darebbe un contributo molto debole al rilancio dell'economia e allo sviluppo di produzioni innovative che siano la base della crescita futura, ma che invece sarebbe funzionale ad assicurare una via di uscita ai privati che dismettono i loro investimenti con una probabile perdita per lo Stato (secondo il noto adagio della "privatizzazione dei profitti e pubblicizzazione delle perdite") e in più coinvolgerebbe lo Stato nelle costose operazioni di conflitto con il sindacato conseguenti all'inevitabile ristrutturazione delle imprese (davvero una strana concezione dello "Stato imprenditore", analoga alla vecchia GEPI).

In terzo luogo, la Cassa non deve neppure svolgere la funzione di "bad bank" e acquistare i prestiti in sofferenza o incagliati (bad loans) delle banche ordinarie. Non è corretto investire il risparmio postale in operazioni dalle quali le banche ordinarie vogliono uscire, salvando le stesse a spese dei correntisti postali.

La "nuova" missione della Cassa Depositi e Prestiti

Non ci può essere un nuovo modello di azione della futura Cassa Depositi e Prestiti senza una coerente politica industriale del Governo e del Parlamento. La futura Cdp deve essere fedele alla sua missione originaria di raccolta del risparmio dei cittadini per finanziare le opere pubbliche che sono necessarie ai cittadini stessi. La Cdp deve essere una "banca di sviluppo dei territori" e quindi essere vicina ai territori, come di fatto è il modello della Banca Europea degli Investimenti, che è molto vicina agli interventi della politica regionale europea. Le imprese attualmente non investono nel territorio e quindi il territorio e le infrastrutture restano indietro.

Pertanto, è importante sottolineare il principio secondo cui è necessario che la Banca, come ogni impresa sana – investa nelle attività il più vicino possibile a dove raccoglie le proprie passività. Quindi è opportuno che investa in imprese e progetti a medio e lungo termine – non rischiosi e con rendimento stabile come sono gli investimenti in infrastrutture e in public utilities – tenuto conto che utilizza risorse raccolte da soggetti tradizionalmente aversi al rischio come sono i correntisti postali.

Anche per una banca ci sono due filosofie operative: mirare ad una redditività di breve o speculativa, come per le banche d'affari e commerciali, o mirare alla crescita tramite investimenti a medio e lungo termine, come nel caso delle altre banche nazionali di sviluppo: Bei I, KfW e Bpifrance.

Obiettivo della CdP – come Banca di Sviluppo – dovrebbe essere quello di aumentare gli investimenti fissi lordi e rilanciare la crescita della economia nel medio e lungo termine invece che fare operazioni finanziarie usando in modo speculativo i fondi pubblici e i risparmi dei correntisti postali.

Indirizzi strategici per la Cassa Depositi e Prestiti

Dal lato delle passività, è indispensabile che la Cdp mantenga un rapporto stretto con Poste italiane dato che solo la provvista dei depositi postali assicura alla Cdp il ricorso a fondi stabili, a basso costo e nazionali. La privatizzazione delle Poste non si deve certamente tradurre nella cessione della Posta ad una grande banca internazionale, anche se certamente non mancheranno le proposte apparentemente molto allettanti, considerati 250 miliardi della raccolta dei depositi postali.

Inoltre, è necessario che la Cdp aumenti le emissioni di obbligazioni sul mercato internazionale, così come fanno tutte le banche di sviluppo e soprattutto la Bei. Infine, è opportuno che anche la Cdp ricorra in misura consistente alla liquidità della Bce, almeno in misura analoga a quella delle grandi banche commerciali italiane, come **Unicredit** e **IntesaSanpaolo**.

Dal lato delle attività, appare improprio che gran parte delle risorse della Cdp sia investita in titoli dello Stato, come si è cominciato a fare in conseguenza della crisi dei debiti sovrani ed è opportuno che il Tesoro ricorra autonomamente al mercato finanziario cosicché le risorse della Cassa servano a finanziare gli investimenti, privati e pubblici, e non la spesa pubblica corrente dello Stato.

In particolare, dal lato delle attività, cruciale è il rapporto che la nuova Cassa Depositi e Prestiti stabilirà con cinque diversi soggetti di rilevanza strategica ai fini di una ripresa degli investimenti e dell'economia del Paese.

Gli Enti Locali

La Cassa deve continuare a concedere prestiti agli enti locali per grandi progetti infrastrutturali, che riducano i costi esterni delle imprese e migliorino la qualità della vita e rilancino il settore delle costruzioni.

Le famiglie

La Cassa deve fare sì, soprattutto in questa fase congiunturale, che il risparmio dei correntisti postali possa essere destinato anche a finanziare i mutui per l'acquisto della casa da parte delle stesse famiglie, in base ad un principio di radicamento nel territorio e di sviluppo del territorio, che molto dipende dalla ripresa del settore delle costruzioni e della riqualificazione delle abitazioni.

I fondi di sviluppo e la partecipazione al capitale delle imprese private

La Cassa deve aumentare in modo molto rilevante gli investimenti in "fondi di sviluppo" destinati alle partecipazioni in conto capitale nelle imprese private nei settori dei servizi e dell'industria al fine di diversificare il sistema produttivo italiano, tramite strumenti come il venture capital e il private equity ed anche l'investimento iniziale (seed capital) nelle attività preliminari di progettazione di grandi progetti nelle reti telematiche, dell'acqua, rifiuti, rinnovo urbano, energia, ecc.. Una banca di sviluppo non deve solo o tanto concedere credito – visto peraltro che i grandi progetti possono essere finanziati con la raccolta sul mercato tramite i project bonds – ma, come già indicato sopra, deve anche promuovere e organizzare i progetti stessi, investire nella progettazione e in società veicolo (come **Metroweb**), e almeno in una fase

iniziale deve investire nel capitale delle grandi imprese private, che gestiranno i nuovi servizi innovativi di pubblica utilità che saranno resi possibili dalla realizzazione dei nuovi investimenti infrastrutturali. In questa prospettiva è possibile utilizzare la Cassa per entrare in imprese strategiche, come Telecom Italia, ora di fatto sotto controllo di imprese estere.

Imprese pubbliche

La Cassa, d'intesa con il Governo e il **CIPE**, deve indicare gli indirizzi strategici alle partecipate industriali e in particolare, in qualità di azionista di controllo, deve vincolare il management al rilancio degli investimenti delle imprese stesse. Gli obiettivi sono non solo la redditività individuale della singola impresa partecipata, ma anche l'innovazione, la diversificazione del sistema produttivo nazionale, l'esigenza di svolgere un ruolo attivo nel sistema nazionale di innovazione, la creazione di economie di rete con altre imprese medie e piccole italiane, anche nell'ambito di una corporate social responsibility delle imprese pubbliche. Le società partecipate devono essere vincolate tramite apposite leggi ad indicare all'azionista (il Tesoro e il CIPE) e al pubblico (il Parlamento) la crescita degli investimenti e dell'occupazione sia diretta che indiretta (tramite alleanze con altre imprese) tramite un piano industriale annuale e triennale.

Le grandi banche private

La Cassa si distingue per la sua natura di **Development Bank** o di **Banca di Sviluppo dei Territori** dalle banche di investimento private e deve lasciare alle stesse il mercato del M&A a breve termine o quello di operazioni speculative per concentrarsi su investimenti pazienti di lungo termine.

In questa prospettiva, è verosimilmente necessario un cambiamento di veste istituzionale e che la Cdp assuma la natura giuridica di impresa bancaria a tutti gli effetti. Sul piano finanziario occorre che la Cassa assicuri un costante equilibrio tra struttura della raccolta e struttura degli impieghi salvaguardando adeguate condizioni di liquidità a favore dei risparmiatori postali (depositanti e correntisti), che per la stragrande maggioranza sono piccoli risparmiatori. Occorre quindi che al centro della politica degli investimenti la Cdp mantenga ben saldo il principio della solvibilità dei progetti finanziati e il rispetto di tutte le condizioni necessarie per una sana e prudente gestione.

Una nuova organizzazione interna della Cassa

Anche la Cassa deve darsi come le grandi banche e imprese una struttura per divisioni. In particolare, oltre ad assicurare una relativa autonomia alle aree di business indicate sopra, è necessario che esista un autonomo settore Studi e Progetti che lavori strettamente con il CIPE e con le Università, come anche con le società di engineering e di servizi nella progettazione tecnologica, economica, finanziaria e legale e nella attività di consulenza per l'investimento alle imprese e alle istituzioni pubbliche, dato che la "pipeline" dei progetti bancabili è spesso vuota. E' necessario coinvolgere fin dall'inizio nella progettazione operativa degli investimenti non tanto le imprese industriali di costruzione, per un chiaro conflitto di interessi, quanto le imprese di servizio che gestiranno i servizi nuovi da realizzare e che possono tenere sotto controllo i costi e i tempi di costruzione.

Particolarmente complessa è l'operazione di organizzazione orizzontale sul territorio delle diverse imprese di settori diversi e di queste con le istituzioni pubbliche dei diversi livelli. In questa prospettiva un'organizzazione della Cassa Depositi e Prestiti sul territorio, così come peraltro ha sempre fatto anche la **Banca d'Italia**, è indispensabile almeno per il Mezzogiorno e le altre macroregioni. Tutti questi problemi sono evidenti nel caso dei Fondi Comunitari e del Piano Juncker, quando i mezzi finanziari disponibili non sono utilizzati se mancano i progetti e le capacità di realizzazione degli stessi.

Le caratteristiche innovative di una nuova politica industriale

Innanzitutto, la nuova politica industriale, a differenza del passato, non deve essere organizzata per singoli settori verticali (settori high tech) e neanche considerare solo il settore manifatturiero (industrial compact), ma deve considerare esplicitamente i settori dei servizi e soprattutto quelli connessi con le reti infrastrutturali.

In secondo luogo, una nuova politica industriale non deve essere organizzata per singola impresa e consistere solo nel sostegno di grandi imprese di rilevanza strategica (campioni nazionali) o anche nella promozione delle medie imprese dinamiche o nella mera difesa o consolidamento finanziario delle piccole e medie imprese. Essa non deve solo mirare a salvare singole imprese dalle crisi (cfr. gli innumerevoli tavoli di crisi del Mise) o a proteggerle da acquisizioni di imprese estere.

Invece, la nuova politica industriale si deve focalizzare sui nuovi bisogni dei consumatori/cittadini e sulla creazione di nuovi mercati ("mercati guida" o lead-markets) e quindi mirare alla creazione di nuove produzioni. E' necessario individuare i nuovi mercati delle nuove produzioni e non solo le nuove tecnologie e le nuove competenze lavorative necessarie. I nuovi mercati non sono tanto quelli esteri in Paesi distanti, ma i mercati nuovi ed emergenti di prodotti e servizi più sofisticati, per soddisfare i nuovi bisogni da parte dei cittadini e delle stesse imprese sul territorio italiano.

Il Gruppo di Discussione "Crescita Investimenti e Territorio" nel suo libro recente (Cappellin, Baravelli, Bellandi, Camagni e Marelli, a cura di, Egea, 2015) ha indicato sei nuovi mercati che rappresentano nuovi bisogni che possono trainare lo sviluppo di nuovi ambiti produttivi, fondamentali per una diversificazione del settore produttivo italiano al di là delle specializzazioni tradizionali del Made in Italy:

1. abitazione;
2. mobilità;
3. salute, servizi sociali e formazione;
4. tempo libero, cultura e media;
5. energia e ambiente;
6. nuove filiere produttive urbane.

Le politiche pubbliche e le banche devono intercettare il nuovo che sta emergendo sia dal lato della domanda che dal lato delle nuove capacità produttive delle imprese e dei lavoratori. E' necessario sostenere le imprese nella fase di transizione verso un nuovo modello competitivo e di organizzazione. In questa fase di evoluzione dell'economia o di transizione a un nuovo modello di industria, la mancanza di politiche industriali e regionali è il fattore che spiega il perdurare della stagnazione in Italia più a lungo che negli altri Paesi europei, che sono già stati capaci di uscire dalla recessione.

La nuova politica industriale è diversa dai modelli di politica industriale tradizionali perché:

1. non considera solo l'industria ma anche i servizi e le infrastrutture come indicato nei 6 mercati-guida sopra-indicati;
2. non considera solo la spesa pubblica o gli investimenti pubblici ma anche la finanza di progetto e quindi il ruolo della Cassa Depositi e Prestiti e delle banche;
3. non mira a promuovere la competitività di costo tramite la riduzione dei costi del lavoro o la riduzione delle tasse sulle imprese ma a favorire la competitività dinamica delle imprese private tramite l'investimento nell'innovazione e nella progettazione, anche in collaborazione con le università e le amministrazioni pubbliche;
4. non mira a programmi dirigitici o a accordi di programma con le singole grandi imprese in programmi nazionali, ma adotta un metodo di "governance" flessibile e orizzontale e mira a promuovere reti di innovazione tra le imprese. Si propone di mobilitare l'intero sistema nazionale di innovazione, non solo le imprese industriali, ma anche le banche, le università, le amministrazioni pubbliche, le associazioni non profit dei cittadini e il sindacato. L'innovazione sistemica è il risultato di reti che stimolano la creatività, la progettazione e l'innovazione nelle diverse aree urbane o nel territorio.

Dal punto di vista industriale, mancano in Italia progetti di filiera e d'area e non sono sufficienti i progetti di singola innovazione in un'impresa specifica.

Dal punto di vista finanziario, manca un investimento in progettazione indispensabile per innovazioni di un certo rilievo e sono assenti forme di finanziamento della stessa progettazione, che non possono essere solo i profitti interni della singola impresa e neanche i contributi pubblici per la R&S a fondo perduto.

Dal punto di vista delle politiche industriali nazionali e locali, è necessario focalizzarsi sulla governance delle relazioni tra le nuove produzioni delle imprese private e l'ambiente esterno, sia verticali all'interno della filiera che orizzontali nel territorio.

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

In questa prospettiva sono prioritari tre ambiti delle politiche industriali:

a) La dimensione nazionale

Si deve promuovere il ruolo delle grandi imprese (soprattutto le Public Utilities): Ferrovie dello Stato, Eni, Snam, Enel, Terna, Acea, A2A, Iren, Atlantia, varie concessionarie autostradali, Finmeccanica, Fiat e le grandi imprese multinazionali presenti in Italia e con competenze di eccellenza internazionale, perché rilancino gli investimenti nell'ambito di un Piano nazionale simile al Piano Jucker europeo. Manca la creazione di alcuni tavoli di sviluppo aperti alle 10-20 maggiori imprese italiane private e pubbliche focalizzati su alcuni progetti strategici (ad esempio un progetto per ciascuno dei sei ambiti o mercati-guida indicati sopra); sono invece troppe le centinaia di tavoli di crisi focalizzati su singole imprese. Si tratta di sfruttare le economie di scala e non di frammentare le scarse energie delle amministrazioni e del sindacato in centinaia di vertenze.

b) La dimensione finanziaria

La dimensione finanziaria è complementare a quella industriale e territoriale. Si deve promuovere il ruolo di intermediari finanziari non bancari: Cassa Depositi e Prestiti, Banche di sviluppo regionali, Fondi di Private equity nelle imprese e nelle infrastrutture, Development corporation, che facciano da broker tra l'offerta di fondi degli investitori istituzionali (grandi banche, assicurazioni, fondi pensione, fondi sovrani internazionali) e la domanda di fondi delle imprese. Manca una strategia industriale della CDP che d'intesa con il CIPE dovrebbe dare indirizzi sui piani industriali delle società pubbliche controllate.

c) La dimensione regionale e locale

Si devono ideare e realizzare alcuni grandi progetti strategici per migliorare la qualità della vita dei cittadini e soddisfare i bisogni emergenti, intercettando la nuova domanda; si devono creare reti di imprese sui progetti strategici e promuovere nuove filiere produttive urbane anche a scala regionale e nazionale. Si devono definire solide strutture organizzative di governance di queste reti a scala regionale e locale, ad esempio tramite la creazione di una "rete di centri di competenza" che stimolino le reti di innovazione tra le imprese a scala locale, regionale e anche internazionale.

E' compito della politica industriale mirare esplicitamente a mettere in rete le competenze delle diverse imprese e i loro piani industriali di sviluppo. La Cassa Depositi e Prestiti, le banche ma anche altri operatori finanziari specializzati, sono i partner indispensabili delle politiche industriali nazionali e regionali. Sarebbe utile creare una task force in ogni **Regione**, che promuova la scoperta di nuove produzioni innovative, gli investimenti delle imprese private, l'attivazione dei necessari investimenti pubblici preliminari e complementari e che rimuova gli ostacoli amministrativi che rallentano la realizzazione dei progetti di investimento delle imprese. Tale task force pubblico-privata per la ripresa economica deve definire una piattaforma strategica comune o organizzare un numero limitato di "piani d'azione" (o "tavoli di sviluppo") nei sei ambiti strategici delle infrastrutture e dei servizi d'interesse collettivo indicati sopra, come pure in altre possibili produzioni innovative ritenute fattibili e prioritarie.

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