

Il public procurement come strumento di politica industriale in tempi di crisi

Categories : [Istituzioni e regole](#)

Tagged as : [Dario Guarascio](#), [Francesco Crespi](#), [Menabò n. 48](#)

Date : 28 Luglio 2016

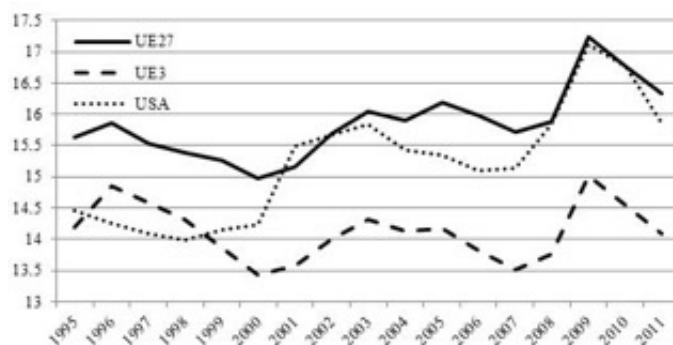
Il termine public procurement (PP) è utilizzato per identificare quella parte di spesa pubblica destinata all'acquisto diretto di beni e servizi da parte della Pubblica Amministrazione e rappresenta una leva di politica economica di particolare rilievo. Il PP può essere utilizzato come strumento di *policy* per conseguire diversi obiettivi: stimolare il livello di attività economica e creare occupazione, proteggere le imprese nazionali dalla competizione globale favorendone gli investimenti e la crescita, aumentare la competitività dei "campioni nazionali" e la loro capacità innovativa, diminuire le disparità regionali (Edquist e Hommen, in *Public Technology Procurement and Innovation*, a cura di Edquist et al., Kluwer Academic 2000). Tale ruolo strategico risulta essere particolarmente importante nell'attuale contesto economico. La crisi del 2008, infatti, ha generato una forte contrazione dei livelli di attività (specie nella manifattura), con riduzioni della capacità produttiva che, in paesi come l'Italia o la Spagna, hanno raggiunto picchi del 25% (Cirillo e Guarascio, "Jobs and Competitiveness in a Polarised Europe", *Intereconomics*, 2015).

Non tutti i paesi hanno adottato la stessa strategia di risposta alla crisi, tuttavia. Negli Stati Uniti, la caduta del PIL è stata rapidamente invertita anche grazie ad un largo ricorso al PP. Un PP orientato all'ammodernamento delle infrastrutture, allo sviluppo dei settori verdi e ad alto contenuto tecnologico. Inoltre, gli USA hanno massimizzato l'impatto del PP, sia dal punto di vista occupazionale sia dello stimolo alla crescita ed all'innovazione, attraverso una strategia di 'protezione' dello stesso PP. La *buy american strategy*, lanciata da Obama nel 2009, ha infatti diretto gli acquisti della pubblica amministrazione statunitense verso i beni e servizi prodotti all'interno dell'economia USA.

L'Unione Europea ha adottato una strategia di politica economica diametralmente opposta a quella USA. Da un lato, politiche di carattere deflattivo tese al consolidamento dei bilanci pubblici hanno determinato una riduzione della domanda pubblica. Dall'altro, la UE non ha adottato alcuna misura di *protezione* del PP continuando, al contrario, a seguire un' impostazione di apertura internazionale che non prevede vincoli all'*import penetration* sul PP. Questa impostazione si fonda sull'assunto che la concorrenza tra produttori nazionali ed esteri garantirebbe una maggiore efficienza della spesa pubblica determinando, come conseguenza, risparmi per la finanza pubblica a parità di beni e servizi domandati.

Il primo dato che qui evidenziamo concerne la rilevanza degli acquisti diretti di beni e servizi da parte del settore pubblico. Effettuando un confronto tra diversi paesi prima e dopo la crisi, il peso della domanda pubblica come componente della domanda aggregata risulta essere significativo in tutti i principali paesi OCSE. Per l'UE nel suo complesso, nel 2011, il 16,3% della domanda complessiva dell'economia è generata dal settore pubblico, mentre negli USA la quota è del 15,9%. Tra i paesi con maggiore incidenza della domanda pubblica troviamo il Regno Unito (19,9%), la Danimarca (18,3%) e il Brasile (17,9%). Le tre principali economie europee (EU3), Italia, Germania e Francia, registrano percentuali rispettivamente del 13,9%, 12,5% e 15,5%.

Grafico 1. Quota della domanda del settore pubblico sulla domanda totale

(UE27, UE3 e USA, anni 1995-2011)

Fonte: Crespi (2015)

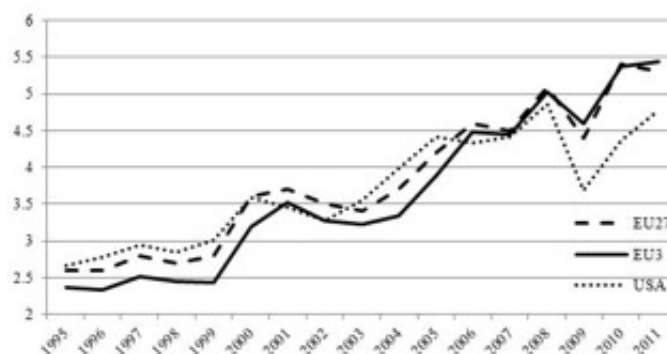
Tuttavia, mentre nella UE la spesa pubblica per acquisti di beni e servizi si riduce in termini nominali tra il 2008 e il 2011 (-4%), negli Stati Uniti (+1%) e soprattutto in Giappone (+15%), si osserva un andamento opposto. Tale evidenza suggerisce che politiche restrittive europee che hanno seguito la crisi dei debiti sovrani hanno inciso negativamente sulla dinamica degli acquisti pubblici. Al contrario, in altri paesi lo strumento del PP è stato ampiamente utilizzato come mezzo per sostenere la dinamica del prodotto e dell'occupazione nella fase successiva alla crisi.

La seconda evidenza che qui riportiamo riguarda la parte della domanda pubblica intercettata dai produttori di altri paesi. Questo dato appare rilevante in quanto, come mostrato tra gli altri da Pollin et al., (2009) e Wicks-Lim (2013) per gli USA, il potenziale impatto del PP può ridursi all'aumentare dell'*import penetration*. Al contrario, la protezione del PP può favorire la massimizzazione dell'effetto di sostegno ai livelli di attività economica ed occupazionali, favorendo la stabilizzazione del ciclo economico nel breve periodo. Ad esempio, Pollin et al., (*How Infrastructure Investments Support the U.S. Economy*, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, 2009) mostrano come l'impatto occupazionale dei programmi di investimento messi in campo dall'amministrazione Obama sia del 33% superiore nel caso in cui il totale delle spesa è indirizzata alle imprese domestiche rispetto al allo scenario base caratterizzato dall'assenza di protezione. Analogamente, analizzando l'impatto degli investimenti pubblici nel settore dei trasporti approvati negli USA nel 2013, Wicks-Lim (*Creating U.S. Manufacturing Jobs: How "Buying American" Can Raise the Job-Creation Potential of Public Transit Investments*, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, 2013) ha messo in evidenza come meccanismi di protezione relativi al PP avrebbero garantito un impatto aggiuntivo dell'occupazione pari al 26%.

Oltre agli effetti di breve periodo, la letteratura scientifica ha ampiamente documentato l'importanza del PP come driver dell'innovazione (Edquist et al., *Public Procurement for Innovation*, Elgar 2015). Nell'ambito di una ricerca in corso (Crespi e Guarascio, *Does import penetration on public procurement affect innovation dynamics? Evidence from 26 OECD countries*, paper presentato alla conferenza GCW2016, Valencia, Giugno 2016), viene mostrato come il PP sia effettivamente in grado di stimolare l'innovazione delle industrie. Viene anche messo in evidenza, tuttavia, come una forte apertura alla competizione internazionale del PP incida negativamente sulla dinamica innovativa stessa. In particolare, nella UE, a differenza di quanto osservato nel resto delle economie OCSE prese in esame, l'effetto negativo dell'*import penetration* sulla dinamica innovativa sopravanza quello positivo del PP singolarmente considerato.

Grafico 2. Import penetration del public procurement

(EU27, EU3, USA – 1995-2011)



Fonte dati: Crespi (2015)

Il confronto tra EU27, EU3 e USA in termini di *import penetration* sul PP riportato (Grafico 2) evidenzia come i tre aggregati abbiano un andamento pressoché sovrapposto dal 1995 sino al principio della crisi, nel 2008. Da quel momento in poi, tuttavia, la dinamica inizia a divergere. Mentre in Europa (EU27 e EU3) si prosegue in un trend di aumento dell'*import penetration* sul PP, negli USA si registra un brusco crollo che si arresta, con una graduale ripresa, verso la fine del 2009. Durante la crisi si crea quindi un significativo *gap* tra il grado di apertura del PP in Europa e negli Stati Uniti. Tale divaricazione coincide con l'introduzione delle clausole *buy American* negli Stati Uniti. Da sottolineare, inoltre, che anche il Giappone si caratterizza per valori di *import penetration* sul PP sempre inferiori alla media UE nel periodo considerato: nel 2008 il valore dell'*import penetration* per la UE è stato pari al 5,2% mentre in Giappone del 2,9% (Crespi, op. cit. 2015).

In conclusione, i dati qui analizzati mostrano come, da un lato, il peso del PP sul reddito nazionale sia rilevante confermando il potenziale di questo strumento nell'influencare la dinamica dell'economia sia nel breve che nel medio-lungo periodo. Dall'altro, l'analisi evidenzia anche come le strategie adottate in Europa e altrove siano state molto differenti. Questa eterogeneità nelle strategie di politica economica adottate può avere, a nostro avviso, importanti conseguenze. La reale efficacia del PP come strumento di politica industriale specie in un contesto di contrazione dell'economia sembra essere connessa, infatti, alla capacità del settore pubblico di utilizzare il PP in modo 'strategico'. Tale strategicità può essere sostanziata in tre dimensioni: i) intensità e dimensione del PP; ii) direzione, ovvero settori e produzioni verso i quali orientare la spesa; iii) protezione del PP nei confronti della competizione internazionale. Quest'ultimo punto sembra essere di particolare rilevanza (nonostante sia spesso trascurato nel dibattito europeo), specie quando attraverso il PP si vuole rilanciare il livello dell'attività economica interna e favorire la crescita di settori che richiedono un periodo medio-lungo per svilupparsi (tipicamente, i settori caratterizzati da elevata intensità tecnologica). Proprio per queste ragioni sarebbe, a nostro avviso, utile una discussione di questi temi nell'ambito del dibattito sul TTIP. Gli Stati Uniti, il cui atteggiamento strategico è stato già descritto, spingono perché la UE apra maggiormente le proprie commesse pubbliche alle imprese statunitensi. Questa scelta rischierebbe, tuttavia, di indebolire ulteriormente la leva del PP in Europa proprio quando le evidenze sulla capacità dello Stato (in particolare negli USA) di stimolare investimenti, specie quelli innovativi, iniziano a consolidarsi in letteratura, così come efficacemente illustrato da Mazzucato (*The Entrepreneurial State*, Anthem, 2013).