Parte Seconda - Capitolo 2

Economia, società e istituzioni a Bergamo: le opportunità e le sfide del prossimo futuro[1]

2.1 Un contributo alla riflessione sulle politiche locali del prossimo futuro

L'ampia rassegna della situazione e delle tendenze dell'economia e della società bergamasca presentata nei capitoli seguenti, completata da un esame delle istituzioni, degli attori e della governance della politica economica e sociale nella provincia, consente di svolgere qualche riflessione sia sui punti di forza e di debolezza con cui Bergamo dovrà fare i conti nei prossimi anni che sulle opportunità e sulle minacce determinati dai mutamenti nel contesto esterno.

Questa riflessione vuole offrire un contributo al dibattito che impegnerà gli attori della politica locale nel corso del 2001, quando verranno rese note le conclusioni del Rapporto sulle prospettive dello sviluppo della provincia predisposto dall'Ocse su richiesta della Provincia e della Camera di Commercio di Bergamo.

La SWOT analysis (analisi dei punti di forza e di debolezza, delle opportunità e delle minacce), su cui si basa la riflessione presentata in queste pagine, soffre notoriamente di alcuni limiti concettuali. Uno dei più seri è l'ambiguità sostanziale che si crea quando, per effetto di mutamenti di fondo del contesto dei mercati, diventa impossibile attribuire con certezza un significato di forza o di debolezza a questo o quell'aspetto dell'oggetto preso in esame. Un'economia che è forte in un contesto di mercato protetto, ad esempio, non necessariamente continuerà ad esserlo quando la protezione viene meno.

Tenendo conto di questo limite, la SWOT analysis è tuttavia sembrata un esercizio utile. Nell'esposizione che segue, in particolare, la maggior parte dello spazio è dedicata ai punti di debolezza e alle opportunità. Questa scelta non vuole in alcun modo sottovalutare né i punti di forza, ampiamente documentati in questo volume, né le minacce esterne. E' solo sembrato utile e importante dare il massimo rilievo ai punti di debolezza con cui Bergamo dovrà fare i conti se vorrà cogliere le opportunità del futuro.

Questi spunti di riflessione portano in sostanza a concludere che dal successo passato e presente non discende inevitabilmente il successo futuro, se non si lavora molto seriamente a costruirlo.

2.2 I punti di forza

Il settore manifatturiero

Un primo, storico punto di forza è costituito senza dubbio dal settore manifatturiero, che è caratterizzato:

· dall'alta competitività della meccanica e dei settori tradizionali, che continuano a mostrare una notevole capacità di penetrazione sui mercati esteri;

· da un insieme limitato ma crescente di imprese innovative, soprattutto nella meccanica, nei materiali elettrici, nella chimica e nei settori tradizionali, ma con qualche nicchia anche in settori tecnologicamente avanzati;

· da una robusta struttura dimensionale del sistema delle imprese, frutto della crescita dell'ultimo decennio. Accanto alle PMI, che restano numerosissime, e a un fortissimo insediamento di imprese artigiane, operano oggi non più solo poche imprese grandissime, ma anche parecchie imprese e gruppi di media dimensione. Il gap con la realtà regionale, in termini di dimensione delle imprese, si è sostanzialmente chiuso;

· dalla delocalizzazione produttiva verso paesi esteri, che consente di aumentare l'efficienza globale del sistema;

· da flussi consistenti di investimenti esteri sia in entrata che in uscita. Questi ultimi sono effettuati, in misura crescente, da imprese di media dimensione che cercano di rafforzare la propria presenza sui mercati di sbocco;

[1] Acura di Andrea Forti

· da un mix produttivo diversificato e flessibile, totalmente diverso quindi dalla realtà caratteristica dei distretti industriali italiani. Le filiere produttive sono caratterizzate da intensi e collaudati rapporti "verticali" tra le imprese che le compongono;

· da un settore dei servizi di dimensione ormai adeguata alle necessità dello sviluppo economico, almeno sul piano quantitativo, con un mix equilibrato dal punto di vista settoriale.

Le costruzioni

La specializzazione e la competitività di Bergamo in questo settore, note in tutta l'Italia del Nord, non sono associate solo alle capacità tecniche e alla flessibilità della sua manodopera, ma alla presenza di imprese in tutti i segmenti della filiera, inclusi quelli a maggior valore aggiunto come la progettazione e i servizi di ingegneria.

L'occupazione

Un terzo punto di forza è indubbiamente costituito dalla bassa disoccupazione, associata all'estesissima presenza di piccole e piccolissime imprese, alla forte flessibilità del mercato del lavoro, alla presenza di una cultura del lavoro tradizionalmente ben radicata. Rispetto al resto della Lombardia, il settore manifatturiero bergamasco ha perso proporzionalmente meno posti di lavoro negli ultimi venti anni. Non è sorprendente che queste perdite si siano concentrate nei settori tessile e dell'abbigliamento. La disponibilità abbondante di manodopera immigrata da paesi in via di sviluppo ha dato negli ultimi anni un contributo essenziale allo sviluppo economico locale consentendo a diverse attività manifatturiere tradizionali di mantenersi vitali. La crescita dei servizi, avvenuta in ritardo rispetto al resto della regione, ha d'altra parte contribuito a generare posti di lavoro in misura relativamente più consistente che nella media lombarda.

Le risorse culturali e ambientali

Un quarto punto di forza è costituito da un notevole giacimento di risorse culturali e ambientali, prezioso sia per il miglioramento della qualità della vita che per lo sviluppo economico del territorio.

2.3 I punti di debolezza

Le infrastrutture di trasporto

In primo luogo, vanno citate la fragilità e l'inadeguatezza del sistema delle infrastrutture per il trasporto di merci e persone. Il trasporto su gomma soffre di una congestione ormai drammatica, frutto di una rete stradale e autostradale paurosamente inadeguata, dello scarso sviluppo di servizi logistici moderni ed efficienti e dell'indisponibilità di alternative. Il trasporto su ferro è storicamente poco sviluppato e la rete ferroviaria è mal collegata alle principali linee di comunicazione nazionali e internazionali. L'intermodalità è scarsamente diffusa, anche a causa del mancato sviluppo delle relative infrastrutture. Anche le caratteristiche della domanda e dell'offerta dei servizi di trasporto per le merci costituiscono un evidente punto di debolezza. Questi servizi vengono forniti prevalentemente da imprese di piccola e piccolissima dimensione, che si limitano al puro e semplice trasporto senza essere in grado di sviluppare un'offerta più moderna e integrata di servizi logistici. La competitività dei piccoli trasportatori è essenzialmente basata sul prezzo, livellato verso il basso da una concorrenza accanita, e dall'estrema flessibilità che tende sempre di più ad abbattere le barriere tra il giorno e la notte pur di rispettare i termini di consegna delle merci. Queste caratteristiche dell'offerta hanno probabilmente contribuito a scoraggiare la domanda di servizi logistici integrati più moderni da parte delle imprese manifatturiere, stabilizzando così un vero e proprio circolo vizioso che fa pesare in modo sempre più acuto le carenze delle infrastrutture.

L'istruzione e qualificazione della manodopera

Un secondo punto di debolezza è certamente costituito dal basso livello di istruzione e qualificazione della manodopera occupata. Anche qui siamo in presenza di un circolo vizioso tra domanda e offerta di lavoro scarsamente qualificato. Le imprese industriali e artigiane hanno finora assorbito moltissimi giovani in possesso del solo titolo della scuola dell'obbligo, offrendo loro salari allettanti per chi non deve ancora sopportare il carico di una famiglia.

I giovani e le loro famiglie hanno assecondato questa tendenza, rinunciando precocemente ad investire nella propria educazione e formazione dopo la scuola dell'obbligo. Questo fenomeno di spiazzamento della scuola da parte del lavoro, che è caratteristico di tutte le aree industriali del Paese, ha assunto a Bergamo proporzioni ancora più accentuate.

Dal lato dell'offerta di lavoro ha avuto inizio negli ultimi anni un'inversione di tendenza che appare ormai consolidata. I bergamaschi scelgono più spesso di prima di proseguire gli studi. La domanda di lavoro, però, non asseconda questo cambiamento. I titoli di studio richiesti dalle impre-

se restano ancora mediamente bassi. La scarsità di "lavoro qualificato" spesso lamentata dalle imprese riguarda in realtà figure professionali con titoli di studio non elevato, ma che abbiano maturato on the job un'esperienza significativa. La domanda di lavoro riflette quindi ancora, prevalentemente, la realtà di un sistema industriale fortemente ancorato a funzioni strettamente manifatturiere. Sembra insomma che lo stock di capitale umano stia aumentando più rapidamente di quanto il sistema non sia in grado di utilizzarlo, il che costituisce la premessa di squilibri e problemi sia sul terreno della competitività che nel mercato del lavoro.

Poco lavoro per le giovani donne istruite

Un terzo punto di debolezza è l'incapacità del mercato del lavoro bergamasco di assorbire un'offerta crescente di forza lavoro femminile giovane con livelli di istruzione medio-alti. A Bergamo, tradizionalmente, le donne hanno partecipato al mercato del lavoro meno che nel resto della Lombardia, costituendo la propria famiglia in età più giovane. Si spiega così il tasso di attività dei bergamaschi, inferiore ai corrispondenti valori regionale e nazionale. Questo comportamento delle donne nel mercato del lavoro ha inoltre tradizionalmente consentito alla provincia di godere di tassi di natalità sostenuti e di saldi demografici positivi, anche quando nel resto della regione e del Paese non lo erano più da un pezzo. Ora l'evoluzione delle abitudini e dei costumi sta facendo rientrare questa "anomalia bergamasca": le giovani donne proseguono sempre più spesso gli studi oltre l'obbligo, si presentano più di prima sul mercato del lavoro (dove costituiscono una quota rilevante della disoccupazione) e ritardano di conseguenza il momento della costituzione di una famiglia abbassando i tassi di natalità e contribuendo al progressivo invecchiamento della popolazione. Questa tendenza darà luogo sia a squilibri sul mercato del lavoro (in assenza di aggiustamenti dal lato della domanda), che a una crescente domanda di servizi alla persona sia per le famiglie lavoratrici che per gli anziani.

Condividere obiettivi e strategie di sviluppo

Un quarto punto di debolezza è la scarsa capacità degli attori locali di condividere obiettivi e strategie di sviluppo e di muoversi di conseguenza in modo coordinato. Spesso i bergamaschi stessi si descrivano come un gigante economico rimasto nano sul piano politico. Un nano che è stato fino a ieri poco capace di rappresentare i propri interessi verso i livelli politico-istituzionali superiori (la Regione, il Governo nazionale) perché era poco capace di promuovere al suo interno iniziative coordinate tra i diversi attori dello sviluppo. Alcune positive eccezioni recenti confermano le potenzialità del gioco di squadra tra gli attori locali: la costituzione del Polo Tecnologico di Dalmine e di Servitec, società di servizi per il trasferimento tecnologico; le iniziative turistiche costruite, a partire dal 1997, attorno alle esposizioni di quadri di Baschenis, Lotto e Caravaggio.

La sostenibilità dello sviluppo

Un quinto punto di debolezza è costituito dalla congestione e dall'inquinamento che caratterizzano le parti pianeggianti e collinari della provincia e che porranno, se non affrontati, problemi sempre più seri di sostenibilità dello sviluppo.

L'inquinamento dell'aria è essenzialmente dovuto agli elevati flussi di traffico su gomma per il trasporto di merci e persone, quello delle acque superficiali dal cattivo stato delle fognature e degli imianti di depurazione. La congestione si deve alla diffusa presenza di insediamenti umani e produttivi, il cui veloce sviluppo non è stato accompagnato da un'adeguata capacità di governo del relativo impatto sull'ambiente. Se a questo gap non venisse posto rimedio, ne deriverebbero effetti negativi potenzialmente elevati, nel medio-lungo periodo, sia sulla qualità della vita in generale che sugli insediamenti produttivi.

2.4 Le opportunità

L'integrazione europea

Una prima opportunità è costituita dagli sviluppi dell'integrazione europea, culminati nell'adozione della moneta unica. Bergamo esporta per lo più verso l'Unione Europea. L'abbattimento delle residue barriere agli scambi, la scomparsa definitiva dei rischi di cambio, e soprattutto il mutamento profondo nelle strategie delle imprese che tutto ciò ha indotto negli ultimi dieci anni costituiscono un'opportunità storica per la valorizzazione degli assets della provincia, a cominciare dalla competitività del suo comparto manifatturiero. Considerazioni analoghe si possono suggerire per il prossimo allargamento a est dell'Unione Europea, che aprirà nuovi mercati di sbocco e darà spazio ad ulteriori riorganizzazioni delle filiere produttive su scala continentale.

Milano

Una seconda opportunità, connessa con la prima, è offerta dalla prossimità a Milano. Questa prossimità è preziosa perché dà a Bergamo la possibilità di accedere a mercati potenzialmente mondiali immettendo i suoi assets in una rete di flussi informativi e di relazioni di natura globale.

Durante la preparazione del rapporto abbiamo avuto conferma di quanto scarse siano state finora le analisi e le riflessioni sul significato che ha per Bergamo questa vicinanza con Milano. Pur in assenza di una matrice input-output adeguatamente disaggregata, è verosimile ritenere che Bergamo:

· venda a Milano quelli che potremmo definire paradossalmente "servizi di produzione industriale", ad indicare la capacità di soddisfare esigenze altamente differenziate degli acquirenti di beni sia intermedi (l'industria) che finali (la grande distribuzione di beni di consumo). La performance riguarda sia la qualità dei prodotti che il loro prezzo che anche le condizioni di consegna (nonostante i pesanti vincoli infrastrutturali già richiamati);

· venda a Milano anche manodopera, che si sposta quotidianamente lungo le poche e congestionate vie di comunicazione esistenti. Milano è in grado tra l'altro di assorbire manodopera con livelli di istruzione più elevati di quanto non possa fare Bergamo, e grazie a ciò Bergamo conserverà probabilmente anche nel prossimo futuro un apprezzabile equilibrio sul mercato del lavoro;

· compri a sua volta da Milano servizi finanziari, di comunicazione e di formazione altamente specializzati nonché altri servizi alle imprese ad alto valore aggiunto (tra gli altri, quelli forniti dalle numerosissime filiali di imprese multinazionali presenti a Milano);

· costituisca un'area di delocalizzazione di sedi di imprese manifatturiere respinte dalla congestione e dagli alti costi dell'area metropolitana milanese.

L'opportunità nasce dalle potenzialità da esplorare per quanto riguarda, per non fare che qualche esempio estemporaneo, la possibilità di ospitare a Bergamo alcune delle manifestazioni fieristiche di livello mondiale di cui Milano è sovraffollata, di investire con lungimiranza nello sviluppo delle sedi universitarie, di costituire un'alternativa localizzativa per gli investitori esteri migliorando sostanzialmente le infrastrutture di trasporto, il capitale umano e la qualità della vita.

Il decentramento e la semplificazione amministrativa

Una terza opportunità è costituita dagli importanti cambiamenti in corso nell'assetto amministrativo del Paese:

· il decentramento di funzioni, compiti e risorse dal centro alle Regioni e da queste agli Enti locali, che apre nuovi e sostanziali spazi di iniziativa alla pubblica amministrazione e ai soggetti locali anche perché adotta, in numerose materie, un approccio di "federalismo competitivo";

· la semplificazione amministrativa, che può ridurre sostanzialmente le risorse che le imprese devono destinare alle relazioni con la pubblica amministrazione;

· l'autonomia scolastica e universitaria, che, consentendo ai singoli istituti di arricchire e completare la propria offerta formativa, dà per la prima volta alle comunità locali l'opportunità di riflettere sui propri bisogni in questo campo decisivo.

L'innovazione

Una quarta opportunità è costituita dal diffuso consenso sulla necessità di stimolare e diffondere l'innovazione per favorire l'avvio di nuove attività industriali e di servizio, e dalla presenza di un nucleo di innovatori (alcuni anche in settori diversi da quelli tradizionali della specializzazione bergamasca).

Il capitale umano

Una quinta opportunità è costituita dal già citato aumento tendenziale dell'offerta di lavoro scolarizzata. Il capitale umano che così si accumula è un fattore fondamentale e insostituibile di qualsiasi sviluppo futuro, se si vuole conservare e migliorare il tenore di vita dei bergamaschi.

Il patrimonio ambientale e culturale

Una sesta opportunità è offerta dal patrimonio culturale e ambientale della provincia. Questo patrimonio non è solo volano di sviluppo economico attraverso il turismo, ma è anche un asset per qualsiasi politica di marketing del territorio come localizzazione non solo degli stabilimenti e dei magazzini, ma anche delle direzioni e delle altre funzioni aziendali strategiche (quelle più suscettibili di arricchire in prospettiva, con effetti di spillover, il tessuto produttivo locale).

2.5 Le minacce

L'integrazione europea

Una prima minaccia è costituita dai progressi presenti e futuri dell'integrazione europea: la moneta unica, l'allargamento a est. Se ne è parlato anche nell'elenco delle opportunità, poco sopra, e ciò richiede un chiarimento. L'accresciuta integrazione dell'Europa e dei mercati mondiali sta infatti mutando profondamente il contesto del commercio internazionale. La buona performance dei settori tradizionali, che ha costituito a lungo e costituisce tuttora un punto di forza di Bergamo, potrebbe allora tramutarsi in un punto di debolezza. Ciò accadrebbe se la competizione dei paesi a basso costo del lavoro conducesse ad un ridimensionamento o addirittura a un declino di questi settori senza che attività alternative fossero divenute nel frattempo capaci di generare stabilmente reddito e occupazione.

La sostenibilità dello sviluppo

Una seconda minaccia ha a che fare colla sostenibilità dello sviluppo, se dovesse permanere la congestione del territorio e delle vie di comunicazione e se l'ambiente e il patrimonio culturale non fossero adeguatamente preservati.

La "competizione territoriale"

Una terza minaccia potenziale potrebbe provenire dalla nascente competizione di aree vicine (ad esempio, altre provincie della Lombardia) nell'attrazione di investimenti qualificati. Questa minaccia potrebbe profilarsi se non venissero raccolte con fantasia e coraggio le sfide del governo del territorio, dell'accelerazione dei necessari investimenti infrastrutturali, del rafforzamento delle opportunità educative e formative anche ad alto livello.

La stessa vicinanza a Milano diventerebbe più un rischio che un'opportunità se Bergamo restasse ai margini delle grandi reti dell'università, della ricerca, della comunicazione, dei servizi alle imprese. I costi di quella vicinanza (in termini non solo di traffico, ma di aumento del gap col capoluogo e con le aree più dinamiche del Nord) finirebbero infatti per prevalere sui benefici.

La disoccupazione qualificata

Una quarta minaccia è costituita dal possibile aumento della disoccupazione di manodopera qualificata, in particolare femminile, che potrebbe verificarsi se al già descritto aumento dell'offerta non si accompagnasse un aumento della domanda proveniente dall'industria (per nuove attività qualificate) e dai servizi (destinati non solo alle imprese ma anche alle persone). L'impatto negativo di una crescente "esportazione" (emigrazione) di manodopera qualificata in direzione di Milano o di altri centri della Lombardia e del Nord non si misurerebbe tanto in termini di stabilità sociale, ovviamente, quanto di impoverimento del tessuto produttivo e culturale locale.

Le più recenti ondate migratorie

Una quinta minaccia potrebbe infine provenire dal mancato governo delle più recenti ondate migratorie, in particolare quelle provenienti dai paesi dell'Est europeo. Queste ultime sembrano più difficili delle precedenti da integrare. Ciò potrebbe essere in parte spiegato dalla sostanziale distanza tra le aspirazioni del recente passato e la realtà odierna, trattandosi di popolazioni che avevano comunque maturato aspettative significative in termini di tenore di vita e status sociale. Questa percezione non esiste invece per gli immigrati provenienti dalle sponde meridionali del Mediterraneo o da paesi ancora più poveri e distanti, che trovano comunque a Bergamo, come nel resto d'Europa, un sostanziale miglioramento rispetto al tenore di vita che lasciano nei paesi di origine.