

Riccardo Cappellin, Enrico Marelli,
Enzo Rullani e Alessandro Sterlacchini

Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali



Contributi di:

Leonardo Becchetti, Marco Bellandi, Patrizio Bianchi, Andrea Bollino, Roberto Camagni, Roberta Capello, Riccardo Cappellin, Stefano Casini Benvenuti, Enrico Ciciotti, Romeo Danielis, Alfredo Del Monte, Sergio Destefanis, Marco Frey, Sandrine Labory, Enrico Marelli, Marco Mutinelli, Alessandro Petretto, Francesco Prota, Enzo Rullani, Alessandro Sterlacchini, Gianfranco Viesti

Website “Scienze Regionali” (www.rivistasr.it), eBook 2014.1

Download:

www.economia.uniroma2.it/dedi/ebook-politiche-industriali
www.unibs.it/dipartimenti/economia-e-management/ricerca/pubblicazioni/ebook-crescita-investimenti-territorio
www.univiu.org/research-training/research-tedis
www.dises.univpm.it/ebook-crescita-investimenti-territorio
www.linkedin.com/groups?gid=7451330&trk=my_groups-b-grp-v
www.facebook.com/crescitainvestmentiterritorio

© Riccardo Cappellin, Enrico Marelli, Enzo Rullani, Alessandro Sterlacchini 2014
cappellin@economia.uniroma2.it, emarelli@eco.unibs.it, enzo.rullani@gmail.com, a.sterlacchini@univpm.it
ISBN 9788890963605

Quest'opera:

Cappellin R., Marelli E., Rullani E., Sterlacchini A. (a cura di) (2014), **Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali** (contributi di: Leonardo Becchetti, Marco Bellandi, Patrizio Bianchi, Andrea Bollino, Roberto Camagni, Roberta Capello, Riccardo Cappellin, Stefano Casini Benvenuti, Enrico Ciciotti, Romeo Danielis, Alfredo Del Monte, Sergio Destefanis, Marco Frey, Sandrine Labory, Enrico Marelli, Marco Mutinelli, Alessandro Petretto, Francesco Prota, Enzo Rullani, Alessandro Sterlacchini, Gianfranco Viesti), Website "Scienze Regionali" (www.rivistasr.it), eBook 2014.1

è stata rilasciata con licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale. Per leggere una copia della licenza visita il sito web <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>



Indice

Introduzione: linee guida per il rilancio della politica industriale e regionale <i>Riccardo Cappellin, Enrico Marelli, Enzo Rullani, Alessandro Sterlacchini</i>	5
Territori in transizione. Il nuovo rapporto tra imprese e Politiche territoriali per la rinascita industriale e l'innovazione <i>Enzo Rullani</i>	43
Il capitale tecnologico delle grandi imprese e la politica industriale <i>Alessandro Sterlacchini</i>	59
Reti innovative e politiche per il Mezzogiorno <i>Alfredo Del Monte</i>	69
Dualismo e declino nel territorio italiano. Il ruolo delle competenze <i>Sergio Destefanis</i>	83
La valorizzazione del territorio in una prospettiva <i>green</i> <i>Marco Frey</i>	93
Un mercato, una regola per il credito alle imprese europee <i>Carlo Andrea Bollino</i>	101
Quali politiche verso gli investimenti diretti esteri? <i>Marco Mutinelli</i>	107
Politiche territoriali per la rinascita industriale e l'innovazione <i>Marco Bellandi</i>	123
Le nuove politiche industriali in un contesto globale <i>Patrizio Bianchi, Sandrine Labory</i>	139
Il nuovo ruolo delle città in un periodo di cambiamenti strutturali <i>Enrico Ciciotti</i>	147
Quale politica per il settore dei trasporti in Italia <i>Romeo Danielis</i>	157
Politiche di competitività e riforma dei fondi strutturali dell'Unione Europea: verso politiche dell'innovazione "intelligenti" <i>Roberto Camagni, Roberta Capello</i>	173
Capitalizzazione della città e tassazione delle rendite di trasformazione <i>Roberto Camagni</i>	183
Ripartire dall'industria nel Mezzogiorno <i>Gianfranco Viesti, Francesco Prota</i>	193
Finanza pubblica territoriale, economia locale e crescita <i>Alessandro Petretto</i>	207
Il tetralogo per la creazione di valore sostenibile nella globalizzazione <i>Leonardo Becchetti</i>	215

La necessità di rilanciare gli investimenti	
<i>Stefano Casini Benvenuti</i>	225
Quali politiche dopo la crisi?	
<i>Enrico Marelli</i>	237
Strategie di crescita e reti di innovazione nel territorio	
<i>Riccardo Cappellin</i>	251
Gli autori	269

Introduzione: linee guida per il rilancio della politica industriale e regionale

Riccardo Cappellin, Enrico Marelli, Enzo Rullani, Alessandro Sterlacchini¹

Il contributo originale dell'economia industriale, regionale, del lavoro e del management sviluppato negli ultimi decenni innova radicalmente le analisi dell'economia rispetto agli strumenti teorici della macroeconomia tradizionale basata su un approccio neoclassico e neoliberista.

Per uscire dall'attuale situazione di stagnazione di lungo periodo dell'economia italiana ed europea è necessario un cambiamento di paradigma, superando i limiti della politica monetaria e della politica della finanza pubblica, che cinque anni di crisi hanno dimostrato inefficaci. In un'economia moderna basata sulla conoscenza e sull'innovazione la politica industriale declinata a livello territoriale si rivela indispensabile per definire un programma nazionale di interventi coraggiosi e lungimiranti al fine di aumentare gli investimenti privati e pubblici in nuove produzioni, generare nuova occupazione e guidare l'economia italiana verso un nuovo modello di sviluppo.

Dato che gli strumenti della politica monetaria e fiscale sono stati trasferiti o condizionati dai vincoli stabiliti a livello comunitario, in base al principio di sussidiarietà verticale spetta invece agli Stati nazionali e alle Regioni programmare, anche se nel quadro di opportuni indirizzi strategici comunitari, le politiche industriali e regionali, che sono fondamentali per stimolare l'innovazione, gli investimenti e nuove produzioni, soprattutto in una situazione di altissimi livelli di disoccupazione.

Questo volume contiene i contributi di un gruppo di esperti, nel campo dell'economia industriale, regionale, dei trasporti, del lavoro, del management e della macroeconomia, che svolgono un ruolo significativo nel dibattito all'interno delle rispettive associazioni scientifiche. Il suo intento è di illustrare al pubblico, ai giovani, alle imprese e se possibile anche ai rappresentanti ed esperti delle istituzioni, ai professionisti della comunicazione e ai decisori politici che i risultati recenti degli studi teorici e delle ricerche empiriche nelle diverse discipline che trattano della cosiddetta "economia reale" si basano su modelli di crescita e propongono interventi di politica economica profondamente diversi da quelli della macroeconomia tradizionale, che hanno guidato, con risultati a dir poco deludenti, le politiche economiche seguite in questi ultimi anni in Europa e in Italia.

Questo contributo iniziale rappresenta un quadro di sintesi delle analisi, indicazioni e suggerimenti puntuali contenuti nel volume e illustra gli obiettivi strategici, il quadro teorico di riferimento e gli ambiti di intervento specifici di un rilancio della politica industriale e regionale.

1. La crisi e la necessità di una nuova strategia di crescita per l'economia europea

Dopo la crisi finanziaria del 2007-08 e la Grande Recessione, i paesi dell'Eurozona sono stati colpiti dalla crisi dei debiti sovrani, causando una delle più prolungate recessioni dell'ultimo secolo¹. Infatti, nel quinquennio 2009-13 successivo alla crisi i paesi UE hanno avuto una contrazione media annua del Pil dell'1,2% (a fronte di una crescita media annua dello stesso ammontare negli Usa). I paesi più colpiti sono stati quelli periferici – in particolare quelli direttamente influenzati dalla crisi del debito sovrano (i cosiddetti "Piigs") – e per esempio in Italia la contrazione media annua è stata dell'1,5%: quasi il 9% in termini cumulati, corrispondente ad una flessione della produzione industriale di oltre un quarto.

1. Università di Roma "Tor Vergata", Dipartimento di Economia, Diritto e Istituzioni, e-mail: cappellin@economia.uniroma2.it; Università di Brescia, Dipartimento di Economia e Management, e-mail: emarelli@eco.unibs.it; Venice International University, TeDIS center, e-mail: enzo.rullani@gmail.com; Università Politecnica delle Marche, Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali, e-mail: a.sterlacchini@univpm.it.

In Italia questa grave recessione fa seguito ad una forte decelerazione nella crescita riscontrabile già dalla metà degli anni '90, per cui si può parlare di stagnazione o di un vero e proprio declino economico. Nell'ultimo quinquennio successivo alla crisi, sono crollati sia gli investimenti, in particolare quelli produttivi, sia i consumi delle famiglie. Si può stimare che rispetto all'andamento tendenziale, calcolato sulla serie storica 1992-2008, l'andamento effettivo degli investimenti lordi tra il 2008 ed il 2013 abbia comportato una perdita di circa 300 miliardi di euro di investimenti². I consumi delle famiglie si sono particolarmente contratti nell'ultimo biennio, portandone il tenore di vita ai livelli di vent'anni prima.

Il crollo degli investimenti privati e dei consumi privati è più rilevante di quello dei consumi pubblici. Le misure d'austerità adottate dai paesi hanno soprattutto comportato innalzamenti della pressione fiscale e riduzioni negli investimenti pubblici. In ogni caso il progressivo riequilibrio dei conti pubblici non ha indotto una successiva espansione economica, cosicché sebbene il rapporto disavanzo/Pil si sia ridotto in diversi paesi – come richiesto dal Patto di stabilità e dal nuovo Fiscal Compact – il rapporto debito/Pil ha continuato a crescere, a causa della forte contrazione del Pil e recentemente anche per la bassa o nulla inflazione. Da questo punto di vista le misure di rigore sono state “self-defeating”.

La riduzione della propensione al rischio e all'investimento, l'aumento della propensione alla liquidità si sono accompagnate ad un significativo processo di “deleveraging”³. Le banche sono state costrette a ristrutturare i propri attivi, riducendo i prestiti erogati al sistema produttivo. L'intervento della Bce – specie attraverso le immissioni straordinarie di liquidità ed il piano OMT – è riuscito nell'intento di “salvare l'euro” ma non in quello di contrastare il “credit crunch” e far ripartire l'economia. Anche i tassi di riferimento sono stati quasi azzerati.

Le politiche monetarie espansive sono però meno efficaci se pompano la liquidità monetaria in “un acquedotto pieno di buchi ed inefficiente”, che non arriva a finanziare l'investimento nelle attività “reali”, delle imprese e dei cittadini, ma va ad alimentare la speculazione finanziaria. La liquidità finisce in banche e intermediari naturalmente orientati ad attività speculative e il cui obiettivo è solo quello della “creazione di valore”, ma non di sviluppare nuove attività “reali”, e spesso causano “inflazione finanziaria” ovvero bolle speculative. La riforma della finanza è essenziale. Bisogna prevenire nuove crisi finanziarie e il rischio di nuovi interventi di salvataggio pubblico e modificare i sistemi di incentivo perversi che spingono *traders* e manager a mettere a rischio la vita delle loro aziende facendo transazioni speculative. Da qui le proposte di una tassa sulle transazioni finanziarie (Tobin tax) nell'UE che ridurrebbe significativamente l'incentivo degli intermediari a fare transazioni speculative ad alta frequenza e potrebbe produrre introiti importanti, assieme al divieto alle banche di fare trading proprietario (Volcker rule).

Occorre aggiungere che nell'attuale competizione globale il problema di un punto d'inflazione in più o meno è del tutto marginale, oltre tutto in un contesto in cui siamo tornati vicini a condizioni di deflazione, che scoraggia gli investimenti delle famiglie e delle imprese. Per cui anche nell'Eurozona sarebbe stato possibile pigiare sull'acceleratore dell'espansione monetaria, come hanno fatto Stati Uniti e Giappone. Abbiamo molto da imparare dalle politiche monetarie e fiscali e dalla riforma della finanza in corso di realizzazione negli Stati Uniti che si sono ripresi rapidamente dopo la crisi portando il loro tasso di disoccupazione al 6.7% contro più del 12% nell'UE (con le enormi differenze che sappiamo tra i diversi paesi membri e con la disoccupazione giovanile da noi oltre il 40%).

Per risolvere gli squilibri di lungo periodo all'interno dell'Eurozona – non meno gravi di quelli derivanti da eccessivi debiti pubblici – si richiede ai paesi periferici di rilanciare la propria competitività attraverso il rafforzamento della produttività. È certo comunque che una nuova ed efficace politica per la crescita richiede un cambiamento di enfasi dalla competitività di breve periodo basata sul contenimento della dinamica salariale – che in molti paesi si è già realizzato con gli effetti negativi sui consumi sopra menzionati – a una prospettiva di tipo strategico a medio e lungo termine basata sull'innovazione e orientata alla sostenibilità sociale e ambientale.

Questo mutamento strategico è tanto più importante in quanto è sempre più difficile contare sul traino dell'economia mondiale e sulla capacità esportativa, che peraltro molte imprese di diversi

comparti produttivi hanno mostrato anche in questi anni difficili. Infatti stiamo assistendo ad un rallentamento della crescita dei paesi emergenti e delle esportazioni europee.

La profonda crisi economica che incombe attualmente sulle economie occidentali non ci dovrebbe privare di una corretta prospettiva di lungo termine sull'economia italiana. La situazione di crisi che si protrae in Italia da cinque anni si sovrappone al declino economico che era già in corso, perlomeno in termini relativi, sin dagli anni '90. Declino che diverrebbe irreversibile in assenza di appropriate misure di *policy*.

Tutto ciò è in evidente contrasto con le prospettive di sviluppo a lungo termine che sono invece possibili sia in Europa che in Italia. Anche nel nostro Paese ci sono le risorse intellettuali, le capacità umane e anche i capitali sufficienti per avviare un processo di re-industrializzazione e un programma nazionale di investimenti mirato alla crescita, che permetta di uscire da una situazione di cronica stagnazione, accompagnata da disinvestimenti e de-industrializzazione. È compito delle politiche industriali e regionali definire una nuova frontiera e un programma di investimenti che guidino l'economia italiana verso un nuovo modello di sviluppo, così come si fece mezzo secolo fa nel periodo della ricostruzione e del Marshall Plan.

L'uscita dalla crisi del 2008-2013 richiede una nuova strategia di sviluppo che sia coerente con le esigenze di competitività del nuovo paradigma emergente. Un termine che si sta diffondendo in molteplici dibattiti nella UE e negli USA è quello di "rinascita industriale"² Intendiamo, con questo termine, la necessità di affrontare le sfide della fase attuale della globalizzazione col radicamento di rinnovate ma anche nuove capacità di "fare industria" nei vari territori del paese e non solo con la tenuta pur necessaria di presidi isolati di eccellenza industriale.

È urgente la necessità di un cambiamento di prospettiva sia nelle strategie delle imprese private che nelle politiche industriali. Manca una strategia nazionale nella prospettiva europea e globale che valorizzi la ricchezza di capacità che sono radicate nelle economie regionali e locali ma che devono anche essere integrate in territori più ampi, in filiere produttive internazionali, nelle reti sociali delle "comunità di pratica", in trasversalità settoriali e tecnologiche.

Al contrario di molti paesi sviluppati che si sono trasformati rapidamente in modo da essere complementari alle economie emergenti nelle filiere globali, l'Italia ha ancora molte imprese che si trovano ad essere concorrenti con quelle dei paesi emergenti. In generale, è necessario un grande piano per rilanciare l'economia dopo un decennio e più di bassa crescita.

Molti esperti avevano già dieci anni fa indicato il pericolo di una visione basata semplicemente sulla fiducia nel *Made in Italy* e nel sistema delle piccole imprese tradizionali: soggetti sicuramente necessari ed essenziali per lo sviluppo italiano, ma oggi non più in grado di reggere l'enorme peso della nuova economia mondiale. È quindi necessario superare il modello dell'innovazione incrementale tipico dei distretti industriali di PMI specializzate nei settori a bassa e media tecnologia e fare evolvere questi ultimi verso il modello dei sistemi di innovazione regionali, caratterizzati sia da un radicamento locale socialmente sostenibile entro aree integrate metropolitane e regionali che da una forte connessione con le reti di innovazione nazionali e globali e composti da attività manifatturiere fortemente dinamiche e da servizi moderni ad alto contenuto di conoscenza ("Knowledge Intensive Business Services").

Occorre un riposizionamento competitivo, che non cambi tanto la specializzazione settoriale, quanto il ruolo svolto dal sistema produttivo e di innovazione italiano nelle filiere globali. È necessario promuovere il ruolo svolto dalla conoscenza generativa, tacita e combinativa, che è capace di integrare competenze ingegneristiche, artistiche e di tipo organizzativo e che serve per innovare, adattare, personalizzare, gestire interattivamente le soluzioni e i prodotti replicabili. Sono necessarie "piattaforme" connettive di produzione e vendita di prodotti, che possano rafforzare i legami e la posizione del territorio nelle filiere globali e che favoriscano la propagazione delle conoscenze, lo sviluppo della logistica e dei servizi moderni di connessione, la comunicazione e un sistema di certificazione efficiente e credibile a scala internazionale.

Una strategia ambiziosa di sviluppo industriale deve spingere a valorizzare ancor più i vantaggi competitivi che caratterizzano le economie europee rispetto a quelle dei paesi a rapida crescita e

2. Si veda [Industrial Renaissance](#).

con costi del lavoro inferiori. Tale è, in primo luogo, la capacità di uscire da produzioni di singoli prodotti tradizionali e di avviare nuove “produzioni complesse” che richiedono l’integrazione di prodotti intermedi di settori diversi e la combinazione di conoscenze specialistiche diverse. Infatti, il sistema produttivo italiano, come quello degli altri paesi a industrializzazione matura, ha il vantaggio di essere molto diversificato e di consentire un accesso facile a competenze produttive e tecnologie molto differenziate.

In secondo luogo, il sistema produttivo italiano ha un vantaggio competitivo nelle produzioni di alto livello, che sono in grado di soddisfare i bisogni emergenti, sia individuali che collettivi, sempre più sofisticati dei cittadini e dei consumatori, caratterizzati da livelli di istruzione, di esperienza e di reddito particolarmente elevati, come accade in particolare nelle grandi aree urbane.

Quello che serve è una politica di condivisione di investimenti e rischi relativamente a progetti di innovazione importanti, ancorati a *idee motrici* che possono cambiare il destino non solo delle singole imprese ma anche di sistemi produttivi e sociali rilevanti⁴. Le idee motrici non riguardano singole innovazioni ma nuovi modi di pensare alla qualità del vivere e del lavorare. Sono idee motrici, ad esempio, alcuni stili di vita proposti dalla moda (lo “stile” sportivo, elegante, casual, minimalista ecc.), attorno ai quali organizzare modelli di business riconosciuti e apprezzati nelle filiere globali. Oppure, nel campo dell’alimentazione e della ristorazione, sono idee motrici importanti quelle legate a movimenti culturali come Slow Food, o a metodi biologici/ecologici di coltivazione, o a stili di alimentazione corrispondenti a diete riconosciute e apprezzate nei mercati di riferimento. Ma la stessa cosa si può fare sviluppando idee motrici di questo genere con riferimento al “buon abitare” (una casa bella, ecologica, sicura, silenziosa, automatizzata, ecc.) che potrebbe rilanciare non solo l’edilizia ma tutti i prodotti collegati alla casa (mobili, piastrelle, illuminazione, impiantistica, domotica ecc.). Proporre nuovi stili di consumo di beni e servizi significa attivare circuiti di accumulazione di conoscenza in certi luoghi e da essi far muovere filiere globali che realizzano la propagazione moltiplicativa dei modelli ricavati dall’idea motrice di partenza.

Queste nuove specializzazioni produttive, che permettono di creare posti di lavoro qualificati in una situazione di alti tassi di disoccupazione soprattutto dei giovani, valorizzano alcune caratteristiche tipiche dei sistemi produttivi locali italiani come la forte identità locale, la disponibilità alla collaborazione informale tra i diversi attori privati e pubblici e lo scambio rapido e articolato di conoscenze anche di tipo tacito e non solo codificato tra le molte imprese locali.

Si tratta quindi di identificare un set di innovazioni propulsive e di agganciarle a idee motrici di tipo condiviso che possono qualificare e rendere attrattivo un territorio. Questa nuova strategia di sviluppo è basata su *smart innovation*, come sono quelle che richiedono sia l’integrazione tra i settori e tecnologie diverse che l’interazione stretta tra le capacità produttive e la domanda e i bisogni locali, ed ha un’esplicita dimensione territoriale⁵. Infatti, il punto di partenza di un programma di rigenerazione o ricostruzione dell’economia italiana dopo la crisi è il territorio. Da un lato, la proposta di progetti innovativi dipende dalle capacità imprenditoriali che sono radicate nel territorio e dal pieno utilizzo delle competenze e delle risorse umane e produttive esistenti sul territorio. D’altro lato, è necessario partire dal territorio e dai bisogni dei cittadini di un ambiente e di una qualità della vita migliori, dato che il cambiamento nei bisogni rappresenta un’opportunità per investimenti in nuovi servizi e per lo sviluppo endogeno di nuove produzioni. Quindi, gli stimoli allo sviluppo economico vengono anche dal territorio e non solo dai mercati internazionali e un fattore chiave della crescita futura sono i cittadini e i loro bisogni, dai quali dipende la ripresa del mercato interno.

In particolare, le grandi aree urbane come Roma, Milano, Napoli, Torino, Bologna, Firenze, Bari e Palermo hanno un ruolo fondamentale nel rilancio dell’economia nazionale e devono individuare prima di altre regioni le nuove produzioni che permettano una diversificazione del sistema produttivo e nuove specializzazioni nella competizione globale.

Esiste quindi in Italia un grande bisogno insoddisfatto di migliore qualità della vita e dell’ambiente e questo non è solo un problema, ma può rappresentare uno stimolo all’innovazione e un fattore che può trainare lo sviluppo futuro. In particolare, opportunità di crescita per gli investimenti privati e pubblici, per lo sviluppo di nuove produzioni e la creazione di maggiori posti di lavoro nei servizi

moderni rivolti ai cittadini emergono da bisogni importanti, diffusi e tuttora insoddisfatti, come quelli connessi con i settori di: edilizia popolare, energie rinnovabili, risparmio energetico, smaltimento dei rifiuti, agricoltura e soddisfazione di nuovi bisogni alimentari, protezione dai disastri naturali, acqua, telecomunicazioni e cablaggio delle città, logistica, mobilità a scala urbana, regionale e nazionale, alta velocità ferroviaria, aeroporti, porti, turismo, istruzione superiore, attività culturali, attività sportive e del tempo libero, servizi sociali, salute e sanità.

Da troppi anni ormai il nostro paese ha trascurato di investire nelle sue città, che ormai soffrono di un'evidente sottocapitalizzazione in termini di investimenti pubblici di infrastrutturazione, modernizzazione, manutenzione, gestione. Dare nuova efficienza, nuova qualità e nuova identità ai territori è divenuto indispensabile, a fronte delle nuove impegnative sfide che i processi di internazionalizzazione pongono al paese e anche a fronte delle nuove domande sociali in tema di servizi, solidarietà e crescita culturale. Inoltre, allorché l'efficienza territoriale è intesa in senso moderno e avanzato come efficienza nell'uso delle risorse – suolo ed energia in primis, ma anche capitale umano – le politiche di efficienza territoriale perseguono contemporaneamente obiettivi di sostenibilità e di innovazione/competitività.

Di fatto lo sviluppo dei nuovi settori industriali è collegato alla soddisfazione di bisogni emergenti e sempre più sofisticati che richiedono servizi nuovi e che possono creare occupazione per migliaia di giovani qualificati. Esempi di tale relazione tra bisogni e produzioni innovative sono i servizi sanitari e per il benessere che trainano il settore delle biotecnologie, dell'industria biomedica e della farmaceutica, oppure gli investimenti in costruzioni private e pubbliche che trascinano il settore dei nuovi materiali, oppure i servizi ambientali e dell'energia che attivano le tecnologie ambientali e del risparmio energetico oppure i servizi della cultura e della formazione che trainano le nuove tecnologie legate alla educazione e comunicazione.

Con specifico riferimento al tema ambientale, gli investimenti potrebbero essere orientati al perseguimento di un uso più efficiente delle risorse e alle politiche nel campo della gestione dell'energia, dei materiali, dell'acqua, dell'uso suolo, della biodiversità, dell'inquinamento atmosferico; possono essere coinvolti settori e ambiti diversi come la mobilità, l'industria, l'edilizia, il turismo, l'agricoltura, la pesca, le foreste, le città, i distretti industriali.

Sia per le imprese che per il territorio e l'economia nazionale, la sostenibilità ambientale da fattore di crisi può diventare un'opportunità di investimento e indurre alla riorganizzazione delle filiere produttive nazionali e internazionali e a un riposizionamento competitivo dei sistemi produttivi e delle singole imprese.

Gli stessi cittadini si mostrano sempre di più consapevoli del loro ruolo di protagonisti del cambiamento e si stanno orientando verso stili di vita e di consumo più sostenibili e premiano attraverso le proprie scelte di acquisto i prodotti e servizi che assicurano un uso intelligente e sostenibile della tecnologia e delle risorse.

Infatti, il superamento della contrapposizione tra esigenze della produzione e tutela dell'ambiente si sta affermando. Nel caso delle imprese, le tematiche ambientali e la stessa regolazione da parte delle istituzioni locali e nazionali non costituiscono più un freno al pieno sviluppo della competitività delle singole imprese, anzi gli eco-investimenti rendono più competitive le imprese e comportano innovazioni e un processo di ri-organizzazione della catena del valore della singola impresa in una prospettiva di "green business". Ad esempio, la sostenibilità ambientale può rappresentare un'occasione per una differenziazione del prodotto *market-oriented*, assicurando una maggiore qualità del prodotto e nuove prestazioni sempre più richieste dagli utilizzatori e quindi contribuire all'aumento delle vendite. Gli eco-investimenti promuovono una maggiore efficienza nell'uso delle risorse e hanno effetti positivi sui costi aziendali. Infine, le imprese possono espandere il loro *core business* e individuare nuove e inesplorate occasioni di sviluppo in nuove specializzazioni produttive.

In conclusione, lo stimolo all'innovazione non viene solo dall'offerta di conoscenza o dalla formazione delle risorse umane ma anche dalla domanda innovativa di singoli utilizzatori con bisogni specifici e dalla collettività e da un'amministrazione pubblica moderna che mira a rispondere a bisogni emergenti di nuovi beni e servizi, privati e di interesse collettivo, e di infrastrutture fisiche e immateriali, con strumenti di regolazione, aggregazione, finanziamento, sviluppo della progettualità,

sostegno alla sperimentazione delle relazioni tra produttori innovativi e consumatori innovativi o “*lead users*” soprattutto nelle aree urbane.

Chiaramente le idee forza devono essere trasformate in progetti d’investimento integrati e a lungo termine, dato che non si fanno investimenti senza prima progetti validi. Questo è compito di una moderna politica industriale dato che le singole imprese, specialmente le piccole ma anche le grandi, non hanno le competenze, le risorse finanziarie e i tempi necessari. La politica industriale deve innanzitutto investire nello sviluppo della progettualità e nella collaborazione tra le imprese industriali da un lato e le università, l’amministrazione pubblica, le banche di investimento e le società specializzate di servizi di progettazione, dall’altro.

È quindi necessario un superamento della prospettiva tradizionale della contrapposizione tra grande impresa e piccole imprese e non è sufficiente neanche il riferimento al dinamismo di diverse medie imprese, che spesso non riescono a fare da traino ad un secondo sviluppo dell’economia. Ogni attività si articola in filiere che comprendono imprese di settori diversi basati sia sulla ricerca che su altre forme di conoscenza e ogni attività innovativa o tradizionale implica una stretta relazione tra offerta e domanda all’interno delle singole filiere e una concentrazione in diversi cluster territoriali. Le distinzioni tra grandi e piccole imprese, tra settori ad alta e bassa tecnologia o tra politiche orizzontali tra i diversi settori o verticali all’interno del singolo settore appaiono superate. Più rilevate è la distinzione tra attività produttive innovative e tradizionali e scegliere, in una prospettiva strategica, se investire maggiormente sui “punti di debolezza” o sui “punti di forza”.

L’innovazione è un fenomeno selettivo tra le diverse imprese e basato sulla loro complessa interdipendenza. Emerge quindi una dicotomia tra innovazione e stabilità, dato che sono poche le imprese *leader* che esplorano la frontiera dell’innovazione e della costruzione di filiere globali, mentre molte altre imprese sono invece *follower*, perché preferiscono imitare i modelli di successo e garantire la subfornitura dipendente a committenti forti, locali o internazionali.

Se oggi guardiamo alle *performance* del sistema produttivo, non troviamo, salvo poche eccezioni, settori eccellenti e settori in difficoltà, ma all’interno di ogni settore troviamo imprese eccellenti ed imprese in difficoltà. Le prime sono, quasi sempre, imprese che operano direttamente o indirettamente sui mercati internazionali e sono in genere innovative. È attorno a queste che potrà essere avviata una nuova fase di sviluppo del paese.

Come indicato già da Hirschman occorre puntare sui soggetti che siano, allo stesso tempo, dinamici e in grado di diffondere gli effetti benefici della loro azione al proprio esterno. È naturale che alcune imprese crescano più di altre, ma crescendo genereranno anche quelle economie esterne di cui altre potranno beneficiare per crescere a loro volta. La politica industriale dovrebbe prima individuare i soggetti più dinamici per far sì che la loro azione dispieghi il massimo effetto sull’intero territorio. Questo ne cambia i connotati in quanto l’azione va rivolta a specifiche imprese o reti di imprese, su specifici territori, su specifiche infrastrutture, trascurando altre imprese, altri territori, altre infrastrutture che non siano ritenuti in grado, in questo momento, di fare da locomotiva al resto del sistema economico.

Alla dicotomia tra innovazione e stabilità si associano due diversi tipi di politiche industriali. Da un lato, i più ampi e diversi settori dell’economia tradizionale richiedono misure di politica industriale di tipo generale e mirate o alla mera tutela della concorrenza o alla riduzione dei costi e alla riduzione della pressione fiscale e del costo del lavoro, che sono simili ad una “svalutazione reale” dell’economia, in sostituzione della svalutazione monetaria, che è impossibile ma sarebbe necessaria dato l’alto tasso di cambio dell’euro. Dall’altro, il più limitato settore moderno dell’economia richiede politiche industriali per la promozione dell’innovazione dell’offerta (come R&S e formazione) ed anche per la promozione dell’innovazione della domanda privata e pubblica, individuale e collettiva, e risorse finanziarie e politiche di *governance* delle relazioni complesse nel sistema nazionale dell’innovazione, nel quadro di una diversa politica macroeconomica che consenta la ripresa degli investimenti, dei consumi e della domanda aggregata interna.

Questa geografia molto frastagliata che distingue tra pionieri in movimento e il resto del sistema, attestato su una posizione attendista o inerziale, è molto pericolosa: perché rischia di indurre i pionieri di successo a tagliare il cordone ombelicale che li lega ai territori di origine, determinando in

questo modo un esito catastrofico per chi rimane. L'effetto pericoloso del prolungarsi della crisi dell'economia italiana è che già ora si notano i primi segnali non solo di sotto-investimento ma anche di distruzione di capacità produttiva e de-industrializzazione. Viene progressivamente meno, soprattutto nelle imprese maggiori, il senso di appartenenza a (e di fiducia in) una rete di relazioni individuali e, più in generale, nello Stato nel suo complesso. Un maggiore radicamento della grande impresa e il suo impegno nella politica industriale nazionale è compromesso dalla debolezza del capitale sociale nazionale. Infatti, l'ancoraggio positivo di attori tendenzialmente cosmopoliti richiede prospettive di vantaggi (economie esterne nello sviluppo di economie interne per la concorrenza globale) garantiti in primo luogo dal capitale sociale propriamente nazionale, cioè infrastrutture tecnologiche, culturali, civili e anche capacità di *governance* che diano elementi di certezza ai progetti di investimento ambiziosi e di lungo periodo.

Le politiche territoriali devono innanzitutto consolidare il rapporto tra i pionieri e il retroterra in cui operano saldando questi due poli con idee motrici ampie, che possano intercettare gli interessi degli innovatori, quelli dei loro interlocutori locali (fornitori, servizi alle imprese, banche, lavoratori, distributori, consumatori, istituzioni) e insieme la cultura, le competenze professionali, le regole, le infrastrutture e le reti connettive (logistiche, comunicative e di garanzia) del luogo in cui essi operano.

2. I diversi approcci teorici al problema della crescita

Come ama ripetere spesso Joseph Stiglitz, le nostre istituzioni sono spesso governate da funzionari o da politici che hanno formato le loro idee 30-40 fa e che quindi rimasticano teorie e analisi dei fatti non sempre aggiornate. Sinteticamente ad un'analisi basata su teorie datate o valide in un sistema industriale ormai scomparso non poteva che seguire una terapia sbagliata, inutile, se non dannosa, per la perdita di produzione cumulata che ha determinato durante gli ultimi cinque anni di crisi.

La visione tradizionale è che la "stabilità macroeconomica" è una pre-condizione per assicurare sostenibili processi di crescita nel lungo andare. È questa la visione sottostante alla strategia di Maastricht, ai noti criteri di convergenza nominale e al Patto di Stabilità e Crescita (PSC) che al di là del nome non conteneva alcun provvedimento specifico a sostegno della crescita. L'idea era che, una volta assicurate condizioni macroeconomiche "equilibrate" – bassa inflazione, equilibrio nei conti pubblici, etc. – la crescita si potesse generare automaticamente, sfruttando gli effetti benefici della stessa unione monetaria in un Mercato unico sempre più integrato.

Anche dopo la crisi, la visione incentrata sulla stabilità macroeconomica come pre-condizione per la crescita non è mutata, ma anzi è stata rafforzata attraverso il Fiscal Compact. La BCE, dal canto suo, ha adottato diverse misure non convenzionali ed ha portato i tassi di riferimento ai minimi storici, ma questo non è stato sufficiente per far ripartire l'economia. Anche la politica monetaria comune aveva ed ha come obiettivo primario quello della stabilità dei prezzi; solo in subordine, una volta garantito questo obiettivo, la BCE può anche farsi carico degli obiettivi più generali di politica economica. Nemmeno la politica fiscale veniva ritenuta in grado di poter stimolare la crescita attraverso il sostegno della domanda aggregata: politiche espansive ed in deficit avrebbero determinato attraverso l'aspettativa di maggiori imposte future ("equivalenza ricardiana") e la minor credibilità della sostenibilità dei debiti pubblici con conseguente rialzo dei tassi d'interesse, contrazioni sia dei consumi sia degli investimenti. Da qui i vincoli posti dal PSC, peraltro mai seriamente fatti rispettare.

L'unica via per stimolare la crescita attraverso le politiche pubbliche era quello di procedere alle "riforme strutturali". Liberalizzazioni del mercato dei beni e dei servizi accompagnate ove necessario da privatizzazioni, come pure di quello del lavoro, sarebbero sufficienti per garantire alle forze del mercato di sviluppare le potenzialità di crescita; al tempo stesso mantenendo la pressione fiscale sui livelli più bassi possibile.

Certamente utili sono le riforme strutturali miranti ad agevolare l'attività di impresa e attrarre gli investimenti, ossia per migliorare il *business environment*. Ma ormai anche il FMI riconosce che le riforme strutturali sono più facili in un contesto di crescita avviata. Occorre quindi anche uno stimolo

alla domanda aggregata per favorire la ripresa e facilitare la stessa adozione delle riforme strutturali, dato che la domanda aggregata non può crescere automaticamente solo grazie all'aggiustamento dei conti pubblici, come invece sostenuto dalla teoria della "austerità espansiva".

Ad ogni modo il nostro convincimento è che tali riforme non sono sufficienti, ancorché in certi casi necessarie. Riguardo ad esempio al mercato del lavoro, l'evidenza europea mostra che le liberalizzazioni dei flussi in entrata attraverso i contratti temporanei ed atipici, come quelle attuate in Italia e Spagna hanno sì espanso i livelli occupazionali fino alla crisi ma al costo di contenere le dinamiche della produttività; più successo hanno avuto le riforme Hartz in Germania, ma perché accompagnate da politiche industriali e formative più adeguate.

In particolare, è opportuno sottolineare i fattori macroeconomici e finanziari che sono responsabili del crollo della domanda aggregata e quindi della crisi. Infatti, la crisi finanziaria assieme all'incertezza sistemica ed alle aspettative negative degli operatori, ha causato una riduzione degli investimenti e dei consumi ed un crollo della domanda aggregata interna.

La crisi finanziaria è stata determinata da politiche monetarie sbagliate, oltre che dall'inadeguatezza nella *governance* del sistema finanziario internazionale; la crisi dei debiti sovrani è stata aggravata dagli ostacoli in Europa ad adottare gli interventi monetari e finanziari necessari e non meramente dal deficit e indebitamento degli Stati.⁶ Ormai anche osservatori indipendenti, dal FMI alle stesse agenzie di rating, riconoscono che il problema cruciale di economie come quella italiana non sta nei conti pubblici, dato che il disavanzo è sostanzialmente sotto controllo, ma nell'assenza di crescita, che impedisce l'abbassamento del debito in rapporto al PIL.

Le politiche sbagliate hanno aggravato ed esteso il panico nei mercati finanziari e portato ad un aumento eccessivo delle riserve liquide e ad una riduzione dell'indebitamento ("*deleveraging*") delle imprese, delle banche e degli Stati. Le imprese e lo Stato hanno ritardato il pagamento ai fornitori, le banche hanno ridotto il credito alle imprese. Questo ha determinato una spirale deflazionistica.

Il controllo dell'inflazione, peraltro ben al di sotto della soglia del 2%, e la promozione della flessibilità dei prezzi verso il basso genera deflazione, come sta accadendo nei paesi in cui è in corso una "svalutazione reale" che comprime la domanda e la crescita. Invece una moderata inflazione porterebbe ad una graduale riduzione dei debiti, spingerebbe a investire, ad anticipare gli acquisti e fornirebbe un impulso all'economia.

Inoltre, politiche monetarie meno espansive di quelle di Usa e Giappone e la preoccupazione per un possibile fallimento dell'euro hanno portato la BCE a tenere elevato il tasso di cambio rispetto al dollaro e allo yen. Questo apprezzamento nominale compromette la competitività delle imprese europee, specie dei paesi mediterranei, ben più di quanto possa fare in senso opposto la "svalutazione reale" tramite la riduzione relativa dei prezzi e dei salari.

Il ritardo dell'Unione Europea nell'affrontare la riforma della finanza e in particolare la separazione tra banche commerciali e banche d'affari (Glass Steagall act), e la separazione tra attività creditizia e attività finanziaria delle banche (Volcker rule), la manipolazione dei tassi di interesse Euribor e dello stesso tasso di cambio da parte delle maggiori banche, i conflitti di interesse e la necessità di una chiara separazione degli ambiti di attività tra banche e altri intermediari finanziari, la connessione pericolosa tra debito degli stati e solidità delle banche e tra fallimento delle banche e loro salvataggi a carico degli stati sembrano ben più cruciali in un'epoca di capitalismo finanziario rispetto alle "riforme strutturali" che dovrebbero aumentare la competizione sui mercati dei fattori e dei prodotti, tenuto conto del fatto che l'innovazione ha modificato la natura della competizione in questi mercati. Di fatto, la mancata riforma della finanza da parte dell'Unione Europea ha ostacolato la trasmissione dalle politiche monetarie espansive, al credito delle banche e infine allo stimolo sulla "economia reale".

Le banche invece di concedere il credito alle famiglie per i mutui e alle imprese per finanziare gli investimenti produttivi hanno investito nei titoli dello Stato lucrando la differenza tra i tassi dei prestiti della BCE e i ben maggiori tassi sui titoli pubblici. Se la BCE avesse potuto intervenire per acquistare essa stessa i titoli sovrani (come ha fatto la FED negli Usa), vi sarebbero stati un minor onere per il pagamento degli interessi sul debito pubblico e indirettamente minori imposte per i

cittadini italiani. Il graduale risanamento dei bilanci delle banche italiane ha comportato quindi un maggiore prelievo fiscale.

L'Unione Europea è in ritardo nel controllo delle operazioni speculative e nella tassazione delle rendite finanziarie (Tobin tax). Di fatto le rendite finanziarie sono tassate meno delle attività lavorative e produttive reali e questo spinge le stesse imprese industriali ad aumentare la loro attività nel settore finanziario, persino in attività speculative, rispetto agli investimenti in innovazione e per la crescita delle capacità produttive e dell'occupazione.

L'UE è anche in ritardo nell'organizzazione di nuovi intermediari specializzati non bancari e di nuovi strumenti finanziari (ABS, *private equity*, *private placement* di *bond*) necessari per finanziare gli investimenti delle PMI che non possono accedere direttamente al mercato dei capitali e che dipendono in modo eccessivo dal credito bancario. Di fatto il controllo dei tassi di interesse (*forward guidance*) appare del tutto insufficiente come misura di stimolo dell'economia reale se prima non si è organizzato il canale di trasmissione della politica monetaria all'economia reale.

In ogni caso occorre un cambio di passo. Altrimenti ci si avvia ad una "*secular stagnation*" ostinandosi a non prendere le misure diverse di politica industriale, regionale e del lavoro che sono suggerite dalle teorie della "economia reale" diverse dalla macroeconomia neoclassica e neoliberista. Il rilancio della crescita non può avvenire dal punto di vista macroeconomico se non con la crescita della domanda interna e in particolare degli investimenti privati e pubblici. Il rilancio degli investimenti richiede una nuova politica industriale. Una politica industriale moderna, da un lato, deve mirare a stimolare la competitività tramite l'innovazione, che è più efficace in un'economia moderna della sola riduzione dei costi del lavoro; e, dall'altro lato, la politica industriale o è regionale e articolata in modo flessibile sul territorio nazionale o non è realizzabile ed efficace.

Le politiche dell'UE dovrebbero essere meglio definite e ri-orientate verso l'obiettivo della crescita. Politiche monetarie reflattive e politiche fiscali espansive sono impossibili in Europa, dato che gli Stati si sono legati le mani con i Trattati comunitari. Peraltro, la critica alle politiche fiscali e monetarie neoliberiste non implica una strategia "*old-keynesian*" di crescita della spesa pubblica di tipo tradizionale. Invece, una politica di espansione della domanda aggregata è possibile anche senza un'espansione della spesa pubblica, ma tramite la crescita degli investimenti privati e pubblici come pure dei consumi privati.

Obiettivo prioritario della politica economica europea e dei singoli stati è quello di ridurre la disoccupazione espandendo la domanda aggregata, a cominciare dagli investimenti privati e pubblici. L'unica strategia possibile per riavviare la crescita è una strategia di innovazione che riprenda la strategia di Lisbona e il programma Europa 2020 e richiede una revisione del Patto di stabilità e crescita che escluda gli investimenti finanziati con fondi comunitari, un aumento del bilancio comunitario, un rafforzamento della politica dei fondi strutturali in tutte le regioni e i settori ed un potenziamento del ruolo della BEI nel canalizzare l'abbondante liquidità sui mercati dei capitali internazionali al finanziamento degli investimenti delle PMI e delle opere pubbliche (tramite ad esempio i "*project bonds*").

In sostanza, finora è del tutto mancata una politica industriale che potesse indirizzare e stimolare gli operatori privati verso strategie produttive di lungo periodo, poggianti su adeguati investimenti in capitale fisico, umano, in ricerca e costantemente orientate all'innovazione. Gli strumenti di una tale politica dovrebbero essere l'innovazione, la nuova conoscenza e quindi l'organizzazione di progetti di investimento innovativi che attivino, da un lato, la domanda di fondi da parte delle imprese e, dall'altro, l'offerta di fondi assicurata dalla politica creditizia e da istituzioni finanziarie specializzate nel finanziamento degli investimenti innovativi delle PMI, delle grandi imprese e della pubblica amministrazione. Questo richiede di integrare tra di loro in modo non convenzionale le diverse politiche economiche ed in particolare la politica monetaria, la politica fiscale e della spesa pubblica e la politica industriale, quella regionale e dei trasporti, quella del lavoro e per il capitale umano (come ben argomentato dagli specifici contributi in questo volume). È questa una politica dell'offerta certamente più efficace di quella auspicata dalla "*supply-side economics*" e dalle riforme strutturali poggianti esclusivamente su liberalizzazioni ed eliminazione delle rigidità.

La politica dell'innovazione e degli investimenti deve intervenire contemporaneamente per stimolare sia l'offerta che la domanda di produzioni innovative da parte delle imprese e dei cittadini, agendo in modo selettivo tramite l'organizzazione (“*governance*”) delle reti di innovazione tra le imprese e tramite le politiche del credito e le politiche fiscali. La comprensibile riduzione ed il contenimento degli investimenti nei settori maturi con grandi margini di capacità produttiva utilizzata possono essere compensati da investimenti nuovi anche tramite IPO in nuove iniziative imprenditoriali basate sull'innovazione e su nuove tecnologie in settori avanzati.

In conclusione, le politiche monetarie europee di tipo espansivo, che hanno permesso il salvataggio delle banche, e le politiche fiscali europee e nazionali di austerità, che hanno permesso il salvataggio degli Stati, non sono sufficienti a promuovere la crescita. Esse devono essere integrate con forti politiche regionali e industriali che permettano di rilanciare l'occupazione, nuove produzioni e gli investimenti, partendo in primo luogo dai bisogni insoddisfatti di “migliore qualità della vita” e di nuovi e migliori servizi dei cittadini. Ambito prioritario di una tale politica industriale sono le aree urbane dove si concentrano gran parte della popolazione, delle imprese più innovative, della domanda aggregata come pure dei più acuti problemi sociali e ambientali.

Il quadro teorico della macroeconomia tradizionale, basata su un approccio neoclassico e neoliberista, appare ignorare completamente il contributo originale delle teorie moderne dell'economia “reale” o dell'economia industriale, regionale, del lavoro e del management sviluppato negli ultimi decenni, che indica un modello di crescita economica completamente diverso, più consono in una fase di sviluppo basata sempre più sulla conoscenza e l'innovazione.

Una nuova politica per la crescita richiede un cambiamento di enfasi dalla competitività di breve basata su salari minori e sullo sfruttamento delle economie di scala nelle produzioni di massa a una prospettiva di tipo strategico basata sull'innovazione e orientata alla sostenibilità sociale e ambientale.

Nel nuovo modello dell'innovazione di tipo evolutivo o neo-istituzionale, la crescita economica e la produttività dipendono dal riposizionamento competitivo e dall'innovazione. Quest'ultima richiede una riallocazione dei fattori da produzioni meno a produzioni più efficienti, il che rappresenta un approccio metodologicamente incompatibile con l'approccio aggregato della macroeconomia tradizionale.

Senza innovazione non c'è investimento in un'economia moderna ove l'innovazione è il fattore competitivo determinante. L'innovazione consente di compensare l'aumento dei costi con una maggiore produttività e quindi aumenta il tasso di rendimento interno dei progetti e stimola l'investimento. Conviene quindi promuovere l'innovazione invece che mirare direttamente ad un taglio dei costi generalizzato che comporterebbe un disinvestimento e la deindustrializzazione, che a lungo termine penalizza la stessa innovazione.

L'investimento dipende dalle condizioni di convenienza ambientali. Nel caso italiano i fattori più spesso citati sono: l'efficienza dei mercati, le infrastrutture di trasporto e comunicazione, il capitale sociale (elevato in certe regioni ma in generale penalizzato dai fenomeni di evasione fiscale, corruzione, criminalità organizzata), la scarsa qualità dei servizi privati e dei servizi pubblici (apparato burocratico, lentezza della giustizia, ecc.). Tuttavia, questi fattori non agiscono in modo uguale su tutte le imprese; infatti le imprese più innovative tramite le innovazioni di prodotto, processo e organizzative aumentano la produttività dei fattori e compensano i maggiori costi esterni. La cooperazione e l'interazione tra diverse competenze complementari, l'intelligenza (conoscenza e creatività) e la capacità di *governance* sono le condizioni indispensabili perché vi sia innovazione.

La letteratura economica sull'economia della conoscenza e il modello dei network territoriali spiegano che la conoscenza e l'innovazione sono il risultato di un processo di apprendimento interattivo all'interno di un network o di un sistema di innovazione composto da diversi attori, come ad esempio le grandi e piccole imprese industriali, le società di servizi tecnologici alle imprese, le istituzioni di ricerca, le banche e le istituzioni locali e nazionali.

Inoltre, la dottrina neoclassica, che insiste sulla flessibilità e sulla concorrenza dei diversi mercati – del lavoro, finanziari, dei prodotti e dei servizi – non considera le economie e diseconomie esterne delle singole imprese e i rapporti tra le diverse imprese nell'ambito di un sistema d'innovazione

nazionale, regionale o settoriale. Essa si rivela inadeguata a promuovere la crescita in una società moderna sempre più complessa, ove una sempre maggiore velocità del cambiamento è il requisito fondamentale e dipende da una governance appropriata di tali relazioni tra i diversi attori.

Le fonti e i contenuti specifici delle economie esterne radicate sono rintracciabili innanzi tutto nell'opera di Alfred Marshall, secondo cui, la specializzazione nella fabbricazione di «vari tipi entro la stessa classe di prodotto» permette economie di varietà, in particolare quelle legate alla produzione di strumenti altamente specializzati che traggono beneficio da ampi mercati domestici per la prima sperimentazione di nuovi prodotti e materiali, dalle possibilità di *learning by using* e dalla facilità di intercomunicazione costante di idee fra industrie vicine. Inoltre, la presenza di un'ampia differenziazione sociale entro le grandi città favorisce lo sviluppo di prodotti e servizi altamente personalizzati e di grande pregio che aggiungono valore all'immagine (commercializzazione) e al potenziale innovativo (produzione) della regione industriale.

La città è un grande bene collettivo, creato attraverso investimenti e decisioni sia pubbliche che private. Essa genera vantaggi collettivi, 'esternalità', di diversa natura che favoriscono il benessere dei cittadini e l'efficienza delle attività produttive insediate. In conseguenza, il valore economico delle sue singole parti, dei singoli luoghi o spazi urbani, non è determinato dall'azione singola, ma dall'azione collettiva, esterna al singolo attore, dal fatto cioè che si verificano sinergie ed esternalità incrociate con tutti gli altri luoghi, grazie alla prossimità, alla presenza di infrastrutture e di una larga varietà di attività. Gli economisti classici affermavano infatti che i valori fondiari urbani dipendono dallo "sviluppo complessivo della società".

Un elemento di indubbia rilevanza è rappresentato dallo stretto legame esistente tra città e innovazione. Va ricordato al riguardo che quando si parla di innovazione è implicito il riferimento al suo carattere prevalentemente endogeno, cioè al fatto che si tratta di innovazioni derivanti da un processo continuo ed incrementale di miglioramenti nei prodotti, nei processi e nell'organizzazione delle imprese. In altre parole non è solo importante introdurre poche innovazioni di base, ma anche adottare innovazioni introdotte altrove e adattarle ai singoli contesti produttivi e sociali. L'approccio settoriale /verticale, cioè dal lato dell'offerta di tecnologie, va integrato con quello orizzontale, dal lato della domanda e dei bisogni. In tale contesto la città, come sistema complesso, è in grado di operare questa sintesi in un rapporto circolare tra domanda e offerta che si autoalimenta in modo virtuoso.

Numerosi contributi teorici, così come altrettanti esempi concreti, confermano l'idea che l'intervento pubblico sotto forma di sussidi possa promuovere e rendere stabile la formazione di reti di imprese finalizzate alla cooperazione per le attività di ricerca e sviluppo. I vantaggi della collaborazione non riguardano solo le reti fra le imprese ma anche quelle fra istituzioni, organismi di ricerca, imprese, come sostenuto dal modello della *Tripla Elica*: università, industria, istituzioni. Tutti questi lavori hanno evidenziato l'importanza di avere attori con caratteristiche complementari e quindi eterogenee per il successo del progetto collaborativo. Ogni nuovo *link* crea un beneficio indiretto a favore di altre imprese già connesse alla rete. Il problema della *governance* delle reti di cooperazione è complesso ed occorre creare specifici organismi il cui ruolo è quello di aiutare nella costruzione della rete, coordinare e gestire le attività della rete, individuare nuove attività e promuovere l'apertura verso l'esterno.

L'importanza delle economie esterne o delle interdipendenze tecnologiche è sottolineata anche dal fatto che al rapporto biunivoco tra produttore e cliente si tende a sostituire il concetto di "valore condiviso", sviluppato da Porter e Kramer, che implica una relazione aperta in cui vengono coinvolti i diversi protagonisti di tutta la filiera, come progettisti, produttori, distributori, gli utenti finali, ma anche le istituzioni e i cittadini, che non sono parti distinte di un percorso lineare, ma soggetti attivi interdipendenti in un sistema dinamico e complesso di relazioni.

La creazione di conoscenza è il risultato della presenza di una combinazione di elementi tangibili e intangibili, di fonti informali e formali. Accanto alle università e centri di ricerca, sono fondamentali elementi immateriali caratteristici di specifiche comunità locali e legati alla creatività, cultura, gusti attorno ai quali si sviluppano processi di apprendimento cumulativi, reti di cooperazione interpersonali e mercati del lavoro specializzati in un capitale umano di alta qualità. È anche importante

ricordare il carattere sistemico, complesso e incrementale della maggior parte delle innovazioni, necessariamente basate su un processo di apprendimento lento, cumulativo e “localizzato” all’interno di una traiettoria tecnologica ben precisa.

Contributi teorici recenti sviluppano un approccio cognitivo all’innovazione. In particolare, lo spazio e il territorio hanno un forte impatto sui processi cognitivi e sulla generazione della conoscenza. I processi cognitivi possiedono una dimensione localizzata e il processo dell’innovazione è caratterizzato dall’*embeddedness* che favorisce l’agglomerazione spaziale delle attività innovative. L’innovazione è promossa da diversi fattori o driver che hanno una dimensione territoriale, come: lo stimolo esterno della domanda dei mercati, l’accessibilità nazionale e internazionale, la ricettività del capitale umano regionale, il capitale sociale territoriale o l’identità locale, le capacità creative di attori locali dinamici nella progettazione di nuove produzioni, che nascono da processi di apprendimento interattivo che implicano la prossimità, e infine le capacità imprenditoriali e la *governance* delle istituzioni locali.

La crisi dell’economia italiana è anche una crisi strutturale e certamente non sarà sufficiente passare da un tasso negativo di crescita del Pil a uno positivo di alcuni decimali per uscire da una prospettiva di stagnazione di lungo periodo, caratterizzata dalla riduzione dell’occupazione, da uno spostamento massiccio di ricchezza e di reddito dai salari ai profitti, dalla crescente finanziarizzazione dell’economia. È invece necessario un riposizionamento strategico del sistema produttivo e del sistema di innovazione nazionale.

È necessario valorizzare i vantaggi competitivi del territorio in termini di fattori di innovazione, e non solo di produzione, specifici del territorio stesso, stimolare i processi di apprendimento, la nuova conoscenza, la creatività e l’innovazione agendo sia sull’offerta delle imprese innovative (imprese *leader*) che sulla domanda dei consumatori o utilizzatori innovativi (*lead users*).

È necessaria una nuova strategia competitiva “*country specific*” delle imprese che porti alla valorizzazione dei fattori competitivi specifici del paese e che promuova un radicamento maggiore delle imprese nel tessuto economico e sociale del paese o nel territorio, invece che cercare fattori competitivi all’estero con la delocalizzazione degli impianti o l’aumento delle subforniture da imprese estere.

La sostenibilità sociale e ambientale rappresenta una sfida ma anche un’occasione di sviluppo per gli investimenti che è in grado di attivare e la crescita della domanda aggregata e del Pil che ne deriva. Sviluppare nuove produzioni industriali o di servizio individuale e collettivo e creare nuova occupazione in nuovi settori permettono di conciliare la creazione di valore economico con la sostenibilità sociale e ambientale.

È necessario un riequilibrio dei rapporti di forza tra il mondo delle grandi imprese specializzate nei prodotti di massa facilmente commerciabili e il mondo dei cittadini che condiziona la domanda e l’offerta dei servizi innovativi, sempre più personalizzati e non commerciabili a livello internazionale. In sintesi, la lunga durata della crisi dimostra la necessità innanzitutto in Italia ma anche in Europa di un piano di azione immediato (“Piano Marshall” o “Patto per la Crescita”) per promuovere un nuovo modello di sviluppo basato su un rilancio degli investimenti, dell’occupazione, delle innovazioni e di nuove produzioni.

3. Quali strategie di politica industriale e regionale?

La durata e l’intensità della crisi hanno portato negli ultimi anni diversi paesi a sviluppare espliciti quadri di intervento di politica industriale per un rilancio della manifattura ed anche in Italia è necessario partire dalle esperienze locali per ricostruire una rete di innovazione, di servizi e produzioni industriali che dia nuovo slancio all’economia italiana nella nuova fase dell’economia globale e della conoscenza.

Da molti anni, è mancata la volontà o vi è stata incapacità da parte dei governi nazionali di attuare nei confronti delle grandi imprese nazionali ed estere una politica industriale degna di questo nome. Si è oscillato continuamente tra, da un lato, favoritismi, concessioni di rendite monopolistiche e anacronistica difesa della “italianità” di alcune aziende e, dall’altro, il più puro *laissez faire* nei confronti di altre realtà industriali il cui patrimonio cognitivo non doveva andare disperso. Il ruolo delle grandi imprese veniva messo in discussione solo in presenza di emergenze, dovute vuoi alla loro crisi

vuoi al fatto che il loro controllo potesse essere acquisito da imprese estere. È mancata una politica industriale che potesse indirizzare e stimolare gli operatori privati verso strategie produttive di lungo periodo, poggianti su adeguati investimenti in capitale fisico, umano, in ricerca e costantemente orientate all'innovazione⁷.

3.1 Le politiche industriali devono guardare al futuro e non essere difensive

Bisogna immaginare politiche che non partano dall'idea (difensiva) di proteggere il territorio com'è, ma da quella (innovativa) di costruire per i suoi abitanti un mondo in cui possano avere una buona qualità del vivere e del lavorare, sfruttando le grandi onde della transizione come fonte di valore, da usare a sostegno del proprio riposizionamento competitivo.

Molte delle politiche macroeconomiche e anche delle politiche industriali del passato hanno operato in modo difensivo e auto-referente cercando di proteggere con la svalutazione o con "regali" fiscali e riduzioni dei salari la grande parte delle produzioni che hanno difficoltà a reggere la competizione globale. Invece, l'approccio europeo delle "specializzazioni intelligenti" chiede di concentrarsi su come valorizzare le competenze e le capacità di innovazione in nuove produzioni.

3.2 La dimensione strategica della politica industriale

Quello che serve è una politica di condivisione di investimenti e rischi riferita a progetti di innovazione importanti, ancorati a *idee motrici* che possono cambiare il destino non solo delle singole imprese ma anche di sistemi produttivi e sociali rilevanti. Le idee motrici non riguardano singole innovazioni ma nuovi modi di pensare alla qualità del vivere e del lavorare.

Chiaramente le idee forza devono essere trasformate in progetti d'investimento integrati e a lungo termine. Questo è il compito principale che una moderna politica industriale deve assolvere: agire da catalizzatore di progetti di investimento ambiziosi che richiedono la partecipazione di soggetti diversi i quali, in assenza di coordinamento, non avrebbero l'incentivo a investire. La politica industriale deve quindi agire al fine di sviluppare la progettualità e la collaborazione tra i diversi attori dei sistemi locali dell'innovazione come le università, l'amministrazione pubblica, le banche di investimento, le società specializzate di servizi di progettazione e le imprese industriali.

Dal lato dell'offerta, gli investimenti dovrebbero essere orientati verso quelle attività nuove, che siano in grado di incorporare più intensamente le nostre maggiori conoscenze e soprattutto quelle che sono emerse dai comportamenti innovativi delle imprese e dei cittadini. Ciò ci porta ovviamente ad estendere il concetto di investimento anche alla formazione del capitale umano, proprio per far sì che, davvero, sul fronte delle conoscenze si consolidi il presunto vantaggio competitivo del paese.

Dal lato della domanda, gli investimenti, sia fissi lordi che in capitale umano e in ricerca e sviluppo, dovrebbero essere prioritariamente orientati verso i settori strategici, in cui sia ad esempio possibile ridurre la dipendenza dall'estero o che abbiano un basso contenuto di importazioni. Rientrerebbero in questo ambito gli sforzi diretti a ridurre la dipendenza energetica o anche agroalimentare, che da sole vanificano i surplus realizzati dal nostro "*made in Italy*" e gli investimenti residenziali e nelle infrastrutture, oltre al settore dei servizi, sia tradizionali che moderni e di grandi dimensioni, settori in cui non solo la bilancia dei pagamenti è negativa ma che vedono aumentare le acquisizioni da parte di imprese estere con un *know-how* superiore, data l'inefficienza delle imprese italiane.

3.3 Una politica industriale selettiva

Una politica industriale moderna richiede una forte selettività e concentrazione dello sforzo, dato che la caratteristica essenziale dell'innovazione è che essa inizia in poche imprese, spesso di dimensioni maggiori e nei settori tecnologicamente più avanzati, e poi si diffonde gradualmente per imitazione tra le imprese minori e nei settori più tradizionali.

Senza un'adeguata presenza di grandi imprese ad alta intensità di R&S il sistema italiano dell'innovazione è troppo debole non solo per competere con altri sistemi ma anche per collaborare all'interno di ambiti più ampi come, ad esempio, lo spazio europeo della ricerca⁸. In Italia, come in altri paesi

ne consegue che, per aumentare le attività di ricerca nazionali, occorre che nuovi attori entrino sulla scena; ma aggiungendosi, non sostituendosi, a quelli che già ci sono.

La presenza di un nocciolo duro di laboratori di ricerca industriale sufficientemente grandi è infatti di cruciale importanza non solo per le imprese che li possiedono ma per le molteplici externalità positive che generano nel sistema nazionale, o meglio ancora, nei sistemi territoriali dell'innovazione. Tali effetti ricadono, in modo diverso, su tutti gli attori dei sistemi innovativi: università e centri di ricerca pubblici, piccole e medie imprese innovative, imprese multinazionali presenti sul territorio o intenzionate ad esserlo. I grandi laboratori di ricerca rappresentano importanti serbatoi per il lancio di nuove iniziative imprenditoriali nei comparti ad alta tecnologia o ad alta intensità di conoscenza.

3.4 Il ruolo delle grandi imprese e delle multinazionali

Un ruolo strategico è giocato dalle imprese più grandi e dalle multinazionali (Imn), che innanzi tutto sono importanti per il sostegno della domanda⁹. Infatti una forte spinta alla crescita può venire dalle imprese esportatrici e soprattutto da quelle più attrezzate per guadagnare quote di mercato sui mercati in crescita; tra queste indubbiamente le Imn, sia a capitale italiano, sia a capitale estero, spesso inserite nelle *supply chain* globali dei gruppi di appartenenza.

Tuttavia, è noto che per quanto riguarda gli investimenti esteri la posizione dell'Italia appare assai modesta e riflette la bassa competitività e attrattività internazionale del Paese. Le imprese a controllo estero rappresentano solo lo 0,3% delle imprese attive, ma il loro peso sull'insieme di tutte le imprese residenti in Italia sale al 7,1% in termini di numero di addetti, al 16,4% per il fatturato, al 13,4% per il valore aggiunto e gli investimenti. Da sottolineare soprattutto l'elevata incidenza delle spese in ricerca e sviluppo (24,2%) sul totale delle spese in R&S fatte dalle imprese italiane, ad evidenza dell'assoluto rilievo dell'attività di R&S svolta dalle multinazionali estere in Italia.

Nel corso del tempo, una contrazione della presenza delle Imn in Italia si riscontra soprattutto nel comparto manifatturiero. Pur confermandosi di gran lunga il comparto di maggiore insediamento estero, il manifatturiero mostra un preoccupante cedimento: dal 2000 a oggi il numero totale dei dipendenti delle imprese manifatturiere a partecipazione estera si è ridotto di oltre un quinto, tornando ai livelli di metà anni Ottanta. Le determinanti della scarsa attrattività del Paese nei confronti degli Ide attengono ad un articolato insieme di fattori che limitano la stessa competitività e capacità endogena di crescita del paese.

Recentemente si sono diffusi timori da più parti in merito alle acquisizioni di imprese italiane di un certo rilievo da parte di Imn estere. L'evidenza disponibile smentisce però la tesi secondo cui la crisi della manifattura italiana stia determinando una "svendita a prezzi di saldo" delle imprese industriali italiane a Imn estere. La vera domanda da porsi è piuttosto perché, per crescere, l'unica possibilità per le nostre imprese è frequentemente quella di vendere a Imn estere. Ovviamente le alternative ci sono, e passano in primo luogo attraverso la quotazione in borsa, che serve non solo a raccogliere i capitali necessari a crescere ma che obbliga anche le imprese a "managerializzarsi", a dotarsi di processi gestionali snelli e ad aprirsi al mercato.

Sull'altro versante, anche la proiezione complessiva all'estero delle imprese italiane è nettamente inferiore a quella degli altri paesi nostri *competitor*, nonostante un rinnovato attivismo, soprattutto da parte dei grandi gruppi industriali, sullo scenario internazionale. In realtà, il modello di crescita delle imprese italiane all'estero ha sinora mantenuto una stretta coerenza con i tratti tipici del *made in Italy* e della struttura industriale frammentata del paese: processi di delocalizzazione per lo più verso aree "vicine" in senso geopolitico, culturale e logistico; peraltro accompagnati da un intenso impegno a rafforzare la presenza commerciale soprattutto nei paesi ricchi, capaci di apprezzare qualità del *design* e innovatività del prodotto e di esprimere profili di domanda elastici al reddito.

Nel complesso, vari indizi avvalorano comunque l'ipotesi che negli anni Duemila gli investimenti *market-seeking* e *strategic asset-seeking* abbiano preso decisamente il sopravvento sugli investimenti *resource-seeking*, volti alla delocalizzazione di attività in Paesi a più basso costo dei fattori produttivi. In ogni caso, possono essere smentite le paure di un ipotetico spiazzamento dell'occupazione in Italia in conseguenza dell'intensificarsi degli investimenti all'estero delle imprese nazionali.

In definitiva, riguardo alle relazioni economiche internazionali delle imprese italiane, da un lato bisogna che esse amplino la loro visione strategica e destinino con fiducia più risorse finanziarie e manageriali ai processi di internazionalizzazione, per fronteggiare la nuova competizione globale. Dall'altro lato, il Sistema-paese deve sapere assicurare le esternalità e le condizioni infrastrutturali e di governance atte a promuovere e sostenere i nuovi modelli di crescita all'estero. E, sul fronte opposto, occorre ribadire ancora una volta l'importanza che una robusta e articolata presenza di Imn riveste anche in un Paese avanzato come l'Italia,

3.5 La politica industriale deve sviluppare la domanda di mercato

Le barriere all'entrata nelle nuove produzioni sono rappresentate dalla carenza di una domanda privata sufficientemente ampia e certa tale da giustificare investimenti a lungo termine e rischiosi da parte delle imprese. In particolare, lo stimolo all'innovazione non viene solo dall'offerta di conoscenza o dalla R&S o dalla formazione delle risorse umane ma anche dalla domanda innovativa di singoli utilizzatori con bisogni specifici e della collettività e da un'amministrazione pubblica moderna che mira rispondere a bisogni collettivi emergenti.

La nuova politica industriale non deve solo promuovere la competitività internazionale dell'offerta delle nuove produzioni, agendo su ricerca e formazione interne, ma anche promuovere l'innovazione della domanda privata e pubblica nazionale, in modo che essa trascini quelle produzioni innovative che possono essere fonte di nuova occupazione e di rilancio di grandi investimenti, della domanda aggregata e della crescita del PIL.

I progetti innovativi delle imprese innovative devono trovare nel territorio non solo la base di supporto per lo sviluppo delle conoscenze indispensabili, ma anche lo stimolo della domanda del mercato per nuove produzioni, che emerge dai bisogni molto diffusi nel territorio e tuttora insoddisfatti. Sono quindi necessarie nuove politiche industriali che incentivino e aggregino tali bisogni impliciti tramite una regolazione appropriata e creino nuovi mercati per le nuove produzioni, nonché politiche macroeconomiche non tradizionali, che stimolino la domanda aggregata incentivando gli investimenti e i consumi con misure fiscali e creditizie.

3.6 Il coordinamento delle politiche industriali e del lavoro

Per le politiche del lavoro è stato sempre più difficile negli ultimi anni contribuire allo sviluppo economico in un contesto di crescente globalizzazione, cambiamento tecnologico e organizzativo e di fronte alla riduzione dei bilanci pubblici¹⁰. Queste sfide rendono necessario lo sviluppo di strategie *multi-purpose*. Iniziative in un campo (di lavoro, istruzione o formazione professionale) devono avere benefici concomitanti in altri campi (inclusione sociale, diffusione e utilizzo di competenze). È risaputo come le politiche attive del lavoro siano importanti per la performance del mercato del lavoro soprattutto se ben integrate con le politiche passive. Meno esplorata è invece l'interazione delle politiche del lavoro con le politiche industriali e una maggiore interazione tra politiche del lavoro e industriali appare altamente necessaria per il nostro Paese, anche e soprattutto a livello locale.

In Italia sono particolarmente bassi l'istruzione degli adulti e l'apprendimento sul posto di lavoro. In tutto il paese si riscontra una generalizzata mancanza di competenze tecniche. Nel Sud questo problema si estende alle competenze manageriali e professionali. Bassi tassi di investimento in istruzione degli adulti portano alla scarsa utilizzazione di innovazioni e viceversa. L'Italia è anche caratterizzata da uno *skill mismatch*, una mancanza di allineamento tra domanda e offerta di competenze e quindi aree caratterizzate da deficit o surplus di competenze, assai maggiore che negli altri paesi.

Le aree ad alta domanda di competenze hanno una performance del mercato del lavoro nettamente migliore di quella delle aree ove il valore aggiunto per addetto e la quota di lavoratori con professioni manageriali e liberali è minore. Risulta pure evidente come le aree che investono sull'offerta di competenze, ma non sulla loro domanda, non ne traggano grande vantaggio dal punto di vista della performance occupazionale, dimostrando la necessità di un coordinamento tra politiche di sostegno alla domanda e all'offerta di competenze.

D'altro lato, se un'area non è in grado di progredire velocemente in termini di adozione di nuove tecnologie e di adattamento ai cambiamenti del mercato, essa avrà una bassa domanda di competenze che potrebbe combinarsi con una bassa offerta di competenze determinando un equilibrio a basse competenze. Per i lavoratori l'istruzione non paga, poiché le imprese locali non sono alla ricerca di competenze di alto livello. Allo stesso tempo, le imprese saranno riluttanti ad aumentare il loro livello di produttività se vi è una mancanza di lavoratori istruiti nel loro intorno. Migliorare l'offerta di competenze a livello locale può produrre un surplus di competenze, a meno che simultaneamente non se ne migliori la domanda. Se vi è un surplus di competenze, giovani qualificati possono lasciare la zona di origine per cercare migliori opportunità di lavoro altrove.

Per ridurre questo *skill mismatch* e portare l'economia del nostro Paese a una crescita equilibrata di offerta e domanda di competenze è necessario coordinare meglio le politiche volte a promuovere i due lati del mercato. In particolare, non pare inoltre eludibile la necessità di potenziare i servizi pubblici all'impiego. Infatti, le politiche di supporto al *matching* di lavori e competenze, e, più precisamente, i servizi per l'impiego, non hanno in Italia l'attenzione che ricevono in altri paesi. In materia di servizi pubblici per l'impiego e spese amministrative, essa è al di sotto della media OCSE, e molto al di sotto del valore di queste spese per alcuni importanti paesi.

A parte il potenziamento dei servizi pubblici per l'impiego, per portare l'economia del nostro Paese a una crescita equilibrata di offerta e domanda di competenze, è molto importante procedere a un maggiore coordinamento tra politiche del lavoro e industriali. Infatti, per avere successo in un'economia della conoscenza, il Paese e le sue comunità locali devono investire non solo nella fornitura ma anche nella domanda di competenze. Stimolando l'innovazione e investendo in domanda di competenze, le comunità e le imprese possono aumentare la produttività e diventare più competitive, offrendo posti di lavoro meglio qualificati, e retribuiti.

Il problema dell'elevata disoccupazione non si risolve solo sul mercato del lavoro perché in questa fase è soprattutto un problema di domanda aggregata. Riforme strutturali del mercato del lavoro e della sua regolamentazione (*job acts*) possono anche essere utili ma da sole non bastano a far ripartire l'occupazione se non integrate con politiche industriali che mirino a sviluppare le imprese e la domanda di lavoro nelle singole aree territoriali (*job creation*).

3.7 La politica industriale nel settore ambientale

È necessaria una forte integrazione tra la politica economica e la politica ambientale, affinché si rafforzino a vicenda e riconoscano il valore del capitale naturale quale fattore di produzione nonché il ruolo che svolge nella crescita¹¹.

Spetta alle istituzioni ed in particolare alle istituzioni locali intervenire con la regolazione per la progressiva eliminazione dei prodotti più inquinanti o con strumenti fiscali che spostino il carico fiscale dal lavoro all'uso delle risorse. È utile fornire ai mercati corrette informazioni con etichette informative (eco ed *energy labels*) sui prodotti, che documentino le prestazioni delle imprese e orientino le scelte dei consumatori, o sostenere la condivisione e lo sviluppo di "*best practices*" all'interno delle comunità locali di consumatori consapevoli o infine premiare la sperimentazione di innovazioni da parte di "*lead users*" o utilizzatori intelligenti.

Per valorizzare al meglio le potenzialità della *green economy* occorre pertanto un approccio complessivo di sistema che sappia unire sinergicamente il contributo dei diversi attori nell'ambito di vere e proprie politiche industriali.

Globalizzazione e libero scambio non sono il fine a cui sacrificare ambiente e diritti ma il mezzo per avere uno sviluppo socialmente ed ecologicamente sostenibile (da noi e dai nostri concorrenti emergenti dove il problema è ancora più grave). L'UE con la *Social Business Initiative* ha capito che misure di premialità fiscale e regole sugli appalti che privilegino le filiere a maggiore contenuto sociale ed ambientale non sono ostacoli al libero commercio ma strumenti di policy fondamentali per costruire un'economia al servizio della persona ed evitare che la globalizzazione si trasformi in una corsa al ribasso sui diritti.

3.8 Una politica industriale per il settore dei trasporti

Mentre il dibattito giornalistico e l'attenzione della politica si orienta più volentieri ai grandi progetti, spesso a scala internazionale, il funzionamento quotidiano del trasporto passeggeri e merci è quello che determina i maggiori costi ed i maggiori benefici¹².

Le spese per la mobilità sono una voce importante nel bilancio delle famiglie italiane e rappresentano il 10,7%, inferiori solo alle spese per "abitazione, acqua, elettricità e altri combustibili" e ad "alimentari, bevande e tabacco". Le spese totali nel periodo 1990 - 2012 sono cresciute del 30% e di queste, le spese per carburante sono cresciute del 68%, le assicurazioni R.C.A del 72%, le manutenzioni e riparazioni ordinarie del 26%, i pedaggi autostradali persino del 75%. È chiaro che i costi del trasporto dipendono in modo rilevante dalle dinamiche dei settori industriali che offrono servizi alla mobilità passeggeri. Per contenere i costi della mobilità privata servono quindi, in primo luogo, adeguate politiche industriali in tali settori.

Una delle risorse scarse più importanti che le persone impiegano per la mobilità è il tempo. Le città italiane presenti nel campione del *Tom Tom Congestion Index 2012* sono, in ordine di grado di congestionamento, Palermo (39% in più rispetto al tempo *free flow*), Roma (33%), Milano (25%), Napoli (25%), Genova (20%), Torino (20%). Le città italiane hanno un livello di congestione diverso tra loro ma analogo a quello di quelle tedesche, inglesi e francesi anche se si può rilevare che città come Amburgo e Stoccarda sono più congestionate di Palermo e che Berlino, Monaco e Colonia sono più congestionate di Milano e Napoli. Questo dimostra che anche in Germania vi è la necessità di grandi investimenti per migliorare la mobilità.

Rispetto agli altri paesi europei di pari reddito, l'Italia ha livelli di qualità dell'aria peggiori. Con riferimento limite giornaliero di PM_{10} l'Italia è più inquinata di tutti i paesi dell'Europa occidentale. Nel caso dell'ozono la posizione dell'Italia è tra le peggiori e relativamente all' NO_2 l'Italia è quint'ultima; anche se Regno Unito e Germania sono in posizione peggiore. Il settore dei trasporti deve quindi necessariamente confrontarsi con il tema dell'impatto ambientale e dello sviluppo sostenibile. Inoltre, la mancanza di una chiara strategia dal lato dei trasporti si accompagna poi a uno sviluppo urbanistico e territoriale che nelle regioni più dinamiche del Paese è stato alquanto disperso e frammentario, sia delle residenze sia delle aziende.

I servizi di trasporto pubblico locale sono offerti in condizioni di monopolio naturale e hanno una posizione protetta; essi hanno registrato forti deficit aziendali e necessità di interventi finanziari pubblici a ripiano dei disavanzi. Schematicamente le strategie di uscita possibili passano da un aumento dei ricavi ma anche da una diminuzione dei costi, tramite cambiamenti organizzativi e la realizzazione di investimenti in nuove tecnologie.

Il settore o la filiera del trasporto si scompone in tanti mercati che hanno una struttura che va dal monopolio alla concorrenza perfetta e sono soggetti a dinamiche evolutive complesse in relazione ai cambiamenti tecnologici ed alle politiche di regolazione predisposte dai governi locali, nazionali ed europei. La redditività del settore è negativa nel trasporto pubblico locale e appena positiva nel trasporto ferroviario, stradale, aereo e marittimo. In generale, quindi i mercati dei trasporti sono mercati a redditività molto modesta, con l'unica eccezione delle gestioni autostradali in cui il regolatore ha consentito elevati, se non eccessivi, margini di profitto. Gli investimenti pubblici, in un decennio critico per la finanza pubblica, appaiono calanti ed eccessivamente frammentati. Gli investimenti privati, in un settore a bassa redditività sono contenuti.

Ci sono margini di miglioramento della performance complessiva del sistema dei trasporti. A questo fine le scelte di investimento, la definizione della strategia, la gestione delle politiche e la qualità della regolamentazione sono gli strumenti chiave per riorientare il funzionamento e l'evoluzione del sistema dei trasporti. Pur concedendo che un piano del traffico è una sintesi complessa di interessi consolidati e difficili da scalfire, pare che questi siano realizzati con scarsa visione, poca chiarezza degli obiettivi e anche con scarsa competenza tecnica ed informazione sullo stato del traffico e sulla sua evoluzione. Non mancano ovviamente esempi coraggiosi ed innovativi, ma l'impressione è che le città siano state lasciate sole a svolgere questo compito difficile senza sufficienti direttive dagli organi nazionali e regionali. Se è vero che un approccio centralista deve essere evitato, è anche vero che serve un maggior sostegno da parte degli organi regionali o centrali sia in termini di linee guida,

che in termini di conoscenza dei miglioramenti che si possono ottenere, che di risorse per intervenire, se si vuole colmare il *gap*, sopra evidenziato, che ci separa dalle migliori realtà europee.

3.9 La politica industriale radicata nel territorio e la politica urbana nazionale

È in un certo senso paradossale che nell'attuale fase di profonda crisi dello sviluppo nei paesi industriali avanzati ci si concentri solo su politiche di natura macroeconomica (per di più di stampo marcatamente neoliberalista) e non si tenga conto che le città rappresentano il luogo di massima concentrazione della popolazione, dei consumatori, del capitale umano, delle conoscenze, della cultura, delle infrastrutture materiali e immateriali e delle capacità produttive, con tutti i problemi e le opportunità che da essa derivano¹³. Esiste un legame stretto tra città e innovazione, derivante da una serie di fattori riconducibili principalmente alle economie di urbanizzazione e localizzazione, alla riduzione dei costi di transazione e dell'incertezza, alla presenza di conoscenze tacite ed esplicite che facilitano i processi di apprendimento collettivo, ma anche grazie alla disponibilità di spazi fisici che giocano un ruolo di incubatori per le nuove imprese innovatrici. Inoltre, il processo di diffusione delle innovazioni e dello sviluppo economico si svolge sia a scala micro territoriale, tra il centro e la periferia delle aree metropolitane, sia a scala macro territoriale, grazie al processo di filtro tra i diversi nodi dell'armatura urbana.

L'economia delle città non si basa solo sulle economie di urbanizzazione statiche esterne alle imprese e esterne anche ai diversi singoli settori, ma assicura le economie dinamiche di rete delle conoscenze e delle innovazioni, che promuovono la crescita della città stessa tramite l'innovazione dell'offerta ed anche della domanda di beni e servizi. Il Comune non è solo un'impresa che produce beni pubblici, ma anche il territorio o l'ambito di vita dei cittadini, in cui si sviluppano le loro relazioni sociali e il processo di partecipazione politica alle decisioni collettive.

Le politiche industriali devono essere "*place-based*" o radicate nel territorio, che rappresenta l'ambito in cui è accumulato il capitale tecnico, umano, sociale e che ha una propria identità, che può essere anche di tipo "nazionale", dato che la ricchezza territoriale del *made in Italy* è un fattore strategico di competitività da valorizzare. Ad esempio, i sistemi urbani maggiori sono luoghi di accumulazione del patrimonio storico-culturale e delle tradizioni di artigianato artistico, funzioni turistiche e giocano da catalizzatori nel fissare, nell'immaginario collettivo globale, gli elementi di gusto, creatività e buon vivere associati al *made in Italy*. Le aree urbane svolgono un ruolo cruciale come sedi privilegiate di sistemi dell'alta tecnologia e dell'alta cultura ma anche come centri organizzativi di "circoli magici" regionali delle industrie di punta nazionali, sono (o sono state negli ultimi decenni) le sedi preferite dei *buyers* internazionali, di molte manifestazioni dell'alta moda e delle maggiori manifestazioni fieristiche del *made in Italy*, delle multinazionali della moda, dei maggiori centri di design, di grandi università.

In base al quadro metodologico delle politiche per la crescita illustrato precedentemente è possibile indicare alcune linee guida per una "politica urbana nazionale" che abbia l'obiettivo di contribuire non solo alla soluzione dei problemi delle città ma possa, al tempo stesso, essere una leva per uscire dall'attuale situazione di crisi.

Dopo l'esperienza pilota del Ministero delle Aree Urbane nel periodo 1987-1993, solo negli anni più recenti vi è stato un rinnovato interesse verso il ruolo delle città. In particolare l'attenzione va posta sul bando per le *smart cities*, sull'approvazione del Piano Città, sull'istituzione del CIPU e sul varo dell'Agenda Urbana Nazionale. Ognuna di queste iniziative offre notevoli spunti di riflessione sul ruolo che le città possono svolgere nell'economia nazionale in un periodo di bassa crescita e di profondi mutamenti strutturali come quello che stiamo vivendo.

Il recente insediamento del CIPU, Comitato Interministeriale per le politiche urbane, e il varo dell'Agenda Urbana Nazionale, rispettivamente nel gennaio e marzo del 2013, sembrano corrispondere in linea di principio ai requisiti di una nuova politica per le città. Infatti, i settori prioritari identificati dalla Agenda Urbana sono: la riqualificazione urbana (edilizia di sostituzione, qualità urbana, aspetti materiali ed immateriali) e uso del suolo; la mobilità sostenibile, l'ambiente (Europa 20.20.20), il lavoro e il welfare, la cultura e il turismo; l'innovazione (università e *smart cities*, centri

di eccellenza, luoghi di diffusione); le politiche per la crescita economica intelligenti, sostenibili e inclusive.

Tuttavia, manca in Italia ed anche nella Unione Europea una vera politica nazionale delle città, che sia in grado di:

- a. svolgere un'attività di coordinamento per il raggiungimento delle opportune sinergie ed economie di scala nell'industrializzazione delle innovazioni sviluppate, che non può essere lasciata solamente al mercato;
- b. promuovere lo sviluppo dei settori emergenti e innovativi anche attraverso la creazione di opportuni cluster;
- c. favorire l'incontro tra domanda e offerta di nuove tecnologie e lo sviluppo di progettualità diffusa di tipo applicativo, anche grazie alla circolazione delle buone pratiche;
- d. sviluppare le iniziative adottate inizialmente all'interno delle città, come luogo di sperimentazione di innovazioni che mirano al miglioramento della loro qualità della vita, anche al loro esterno per la creazione di una nuova base economica urbana al servizio dello sviluppo sostenibile nazionale.

L'elemento più innovativo da un punto di vista metodologico per una nuova politica urbana è rappresentato dall'approccio reticolare. Non si tratta soltanto di mettere in rete le città perché si scambino le buone pratiche, o di sfruttare il naturale processo di diffusione delle innovazioni attraverso l'armatura urbana ma soprattutto di sfruttare le possibili economie di scala nella produzione e nell'utilizzo dei nuovi prodotti e servizi messi a punto per i singoli sistemi urbani.

Le relazioni di complementarietà e di sinergia che si possono stabilire tra le singole iniziative vanno valorizzate attraverso strategie e azioni specifiche volte, ad esempio, alla nascita o al consolidamento di opportuni cluster di imprese operanti nei settori ove la domanda da parte delle città si mostra di peso maggiore in termini quantitativi, di innovazione tecnologica e di export potenziale. Si tratta chiaramente di attività ad alta intensità di lavoro, anche giovanile, in grado di valorizzare quindi competenze e professionalità tipicamente urbane.

Di rilevanza cruciale è l'ambito territoriale della politica urbana nazionale, che non può concentrarsi in un ristretto numero di grandi aree metropolitane, diversamente definite, ma deve avere un ambito più ampio e comprendere anche le reti di città di medie dimensioni o i territori di urbanizzazione diffusa, tenuto conto che non esistono in Italia aree metropolitane di dimensioni comparabili a Londra o Parigi.

Se è vero, infatti, che nelle aree metropolitane si concentra sicuramente una grande parte della popolazione italiana (18.295.544 persone al 31.12.2010: elaborazione Cittalia, 2013) e quindi delle potenzialità da utilizzare e dei problemi da risolvere, è anche vero che nel contesto italiano sono state alcune città intermedie a mostrare negli ultimi anni il maggior dinamismo. Inoltre, si deve tenere presente che i comuni dai 10 mila ai 250 mila abitanti rappresentano il 53% e quelli superiori ai 250 mila abitanti solo il 15% della popolazione italiana e che i comuni con più di 1 milione di abitanti sono solo Roma e Milano (Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat 2008).

Inoltre, il tema delle città metropolitane si lega a quello dell'abolizione delle province sul quale vale la pena di spendere qualche parola. Infatti, l'ipotesi di un'abolizione generalizzata delle province e quindi non solo nel caso delle città metropolitane, è il frutto di una visione al tempo stesso demagogica e superficiale dei problemi del sistema degli enti locali in Italia. Ridurre il costo della politica non deve accompagnarsi alla rinuncia ai benefici della struttura. Chiunque si occupi di pianificazione del territorio conosce i ruoli rilevanti che le province svolgono in numerose materie: mobilità e viabilità; pianificazione territoriale generale e delle reti e delle infrastrutture; organizzazione dei servizi pubblici di livello sovracomunale; promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale; tutela del paesaggio. Sarebbe forse opportuno prevedere una riforma dell'intero sistema degli enti locali sia in termini di attribuzioni di funzioni sia di risorse finanziarie, che sia finalizzata non tanto e non solo all'obiettivo di ridurre i costi della politica ma a quello di rendere più efficiente la gestione del territorio.

Una politica nazionale delle città dovrebbe operare secondo la logica di uno sviluppo sostenibile dal punto di vista economico sociale e ambientale, centrato su un modello di *governance* di tipo *bottom-up*, inquadrato in uno schema strategico nazionale, non solo per l'indicazione delle aree/

settori di intervento, ma anche per fornire assistenza nella fase di progettazione e finanziamento e per l'integrazione delle singole progettualità secondo la logica delle reti di cooperazione e di sinergia e, quindi, per ottenere le economie di scala sul lato sia della domanda che dell'offerta.

In particolare, un orientamento effettivo della politica economica verso non solo la stabilità finanziaria ma anche verso la crescita di medio periodo richiede la piena integrazione delle politiche monetarie e fiscali con le politiche industriali e regionali. In questa prospettiva un problema è certamente quello del coordinamento di diversi Ministeri con funzioni che inevitabilmente si sovrappongono, come il Ministro dell'Economia, il Ministro dello Sviluppo Economico e il Ministro della Coesione Territoriale. Un altro problema di non minore rilevanza è l'ineludibile e complesso coordinamento tra i diversi livelli istituzionali, come l'Unione Europea, lo Stato, le Regioni e i Comuni.

Il coordinamento strategico delle decisioni potrebbe essere assicurato in via sperimentale da un luogo che renda tra loro coerenti le singole politiche di settore, proprie delle diverse sedi istituzionali che conservano la propria autonoma visibilità, come il CIPU o un comitato interministeriale coordinato da un ministro e dall'indicazione di una singola Amministrazione con il compito di esprimere una leadership rispetto agli altri soggetti e di guidare il processo di intervento. Tuttavia, una vera politica urbana nazionale, all'altezza delle "ambizioni" cui si richiama la stessa Commissione Europea quando parla di Agenda Urbana, richiederebbe soluzioni più "pesanti", come quelle che esistono da tempo in molti stati (Francia, Olanda, Danimarca, Portogallo) che hanno un ministero, mentre la Gran Bretagna ha un Dipartimento presso l'Ufficio del Primo Ministro.

L'utilizzo di approcci bottom-up peraltro va fatto tenendo conto dei limiti che politiche *place based* hanno incontrato in termini di capacità progettuale e gestionale nel caso di iniziative complesse. Va inoltre riconosciuto che l'efficienza di spesa in termini di avanzamento finanziario dei progetti FESR rientranti nella priorità "città" è stata molto ridotta (16% del valore degli investimenti programmati ad ottobre 2013). Proprio questi limiti fanno ritenere necessaria un'attività di assistenza alla progettazione a livello delle singole città per la messa in essere di progetti innovativi e più in generale di piani strategici. Tale attività di assistenza dovrebbe riguardare sia la parte tecnologica e tecnico economica, sia quella relativa agli aspetti di *governance*, come il coinvolgimento degli *stakeholders*, forme di finanziamento pubblico-privato, modalità di gestione dei progetti, attività di comunicazione e marketing. Molto spesso queste attività non sono previste o comunque sono sottostimate sia dai proponenti i progetti sia dai valutatori, con conseguenze dannose sulla realizzabilità e soprattutto sulla gestione e l'efficacia dei progetti stessi. Come corollario dell'attività di assistenza va ipotizzata un'adeguata attività di formazione e qualificazione della PA locale per quanto riguarda le competenze interne, in modo da superare nel lungo periodo il deficit attuale e la necessità di assistenza esterna evidenziata in precedenza.

3.10 Le politiche industriali regionali e la "specializzazione intelligente"

La politica industriale e la politica regionale sono strettamente connesse. Questo rimanda al tema delle imprese e dei territori: quali imprese sono in grado di essere più innovative? E in quali territori sono localizzate? Quale il ruolo delle città e quale quello dei distretti o dei luoghi della produzione industriale? Quali reti di imprese favorire? Ma anche quali infrastrutture rilanciare?

La geografia dell'innovazione è molto più complessa di un semplice modello centro-periferia: la capacità di tradurre la conoscenza in innovazione e l'innovazione in crescita è differente tra regioni e l'identificazione dei modi di innovare di ogni regione è essenziale per sviluppare strategie appropriate¹⁴. È quindi necessario identificare modelli di innovazione regionale basati sulla natura della conoscenza di base utilizzata e delle specificità produttive regionali, come pure identificare i canali attraverso i quali le singole regioni possono acquisire conoscenza dall'esterno, qualora quella interna non sia sufficiente.

La traduzione di una politica settoriale – come quella dell'innovazione – in una politica di sviluppo non è facile e richiede un approccio territoriale, che consideri tutte le specificità delle singole regioni. Promuovere una specializzazione "intelligente" significa partire dalle ben note "parole d'ordine" a cui si riferisce l'Unione Europea per il rilancio delle politiche di innovazione nell'ambito della riforma dei fondi strutturali: quelle di "radicamento" nel contesto locale e di "connessione"

per lo sfruttamento di conoscenza esterna, che devono essere calibrate sulle specificità o sui modi di innovare delle regioni.

Le “politiche di innovazione intelligenti” possono essere definite come quelle politiche capaci di rafforzare la capacità di un’area di incrementare l’efficacia della conoscenza accumulata e di favorire la diversificazione tecnologica, sulla base delle specificità locali e delle caratteristiche del modello di innovazione già ampiamente presente nella regione.

Si tratta di promuovere l’innovazione “architetturale” o la capacità di combinare in modo intelligente le potenzialità esterne disponibili a livello internazionale e le capacità interne di ciascuna regione come pure di combinare le potenzialità innovative delle imprese con l’emergere di innovazioni nei bisogni e comportamenti dei consumatori o dei cittadini.

Nel caso delle regioni del Mezzogiorno sembra prioritario focalizzare le politiche dell’innovazione sulla promozione della accessibilità internazionale, della ricettività locale del capitale umano locale, del sostegno allo sviluppo del capitale sociale territoriale e al senso di identità locale, iniziando innanzitutto dalle grandi aree urbane in cui si sono sviluppati profondi processi di deindustrializzazione. Nel caso dei distretti industriali di piccola e media impresa, le politiche dell’innovazione dovrebbero prioritariamente promuovere una maggiore apertura all’economia internazionale soprattutto nelle collaborazioni tecnologiche. La creatività di tipo tecnologico e non solo formale è indispensabile per promuovere un riposizionamento competitivo in nuove produzioni e un rafforzamento delle capacità di governance locali e nazionali.

È necessario peraltro identificare approcci comuni per contesti territoriali che mostrano modelli innovativi simili, dato che solo attraverso linee di indirizzo comuni per contesti territoriali che mostrano modelli innovativi simili è possibile evitare allocazioni non efficienti delle risorse e improbabili strategie locali.

In questo ambito, un elemento di riflessione sulla relazione tra innovazione e aree urbane è offerto dai progetti finanziabili in base al programma sulle *smart cities* del MIUR elaborato in coerenza con gli orientamenti europei di “Horizon 2020”, che, pur essendo un’iniziativa che va nella direzione giusta è, al tempo stesso, un’occasione mancata per avere un intervento organico di politica delle città a scala nazionale. Il bando è essenzialmente volto al finanziamento di attività di ricerca industriale finalizzate a nuovi prodotti, nuovi processi e nuovi servizi per le *smart communities*. Anche se è largamente condivisibile l’obiettivo generale dello sviluppo di modelli tecnologicamente innovativi per affrontare congiuntamente tematiche socio-ambientali che possono migliorare la vita dei cittadini, si tratta di fatto del finanziamento di attività di ricerca e solo in parte di sperimentazione, cui però manca il collegamento operativo con la fase di industrializzazione e più in generale con la politica industriale, con la politica del territorio e con la politica di sviluppo. Le innovazioni proposte sembrano viste più dal lato della domanda da parte delle città che non da quello dell’offerta. Infatti, non viene sufficientemente evidenziato il possibile ruolo di nuova base economica urbana per alcune delle città stesse. In altri termini la città è vista più come luogo dell’impatto delle nuove tecnologie piuttosto che come un territorio che sia capace di generare innovazione e promuovere lo sviluppo di nuove produzioni moderne. Si tratta di progetti di lavori pubblici e non di una nuova politica industriale e di sviluppo.

3.11 L’allargamento e l’innovazione della base produttiva nel Mezzogiorno

Le regioni meridionali soffrono in larga misura dagli stessi problemi che affliggono l’intero Paese, ma che in questa macro-area presentano una maggiore intensità¹⁵. La crisi ha determinato un aumento enorme delle disparità tra la Germania e i paesi del Sud Europa e anche in Italia tra il Nord e il Mezzogiorno, ove la diminuzione del PIL, degli investimenti, dei consumi, dell’occupazione e della spesa pubblica come anche la stretta creditizia sono state maggiori. In particolare, la crisi della domanda interna in Italia ha penalizzato le produzioni del Mezzogiorno, a causa del loro minore orientamento verso le esportazioni.

Pertanto, tra il 2007 e il 2011 il valore aggiunto industriale delle regioni meridionali si è contratto di oltre il 16%, a fronte di una riduzione del 10% nelle regioni centro-settentrionali. Inoltre, tra il 2007 e il 2012 gli investimenti nell’industria in senso stretto nel Mezzogiorno si sono ridotti di quasi

il 47%. L'insufficiente capacità di generare una domanda di lavoro pari all'offerta disponibile, che dà luogo a grandi problemi di disoccupazione, sottoccupazione ed emigrazione, richiede una sostenuta crescita dell'occupazione nel Mezzogiorno e quindi un ampliamento della base produttiva.

La crisi di diverse grandi imprese nazionali nel Mezzogiorno (come Fiat a Termini Imerese e Ilva a Taranto) ha determinato un processo cumulativo di disindustrializzazione in diverse aree urbane, dove le imprese erano localizzate. Infine, la crisi della finanza pubblica a livello nazionale ha ridotto in misura ancora più intensa lo sforzo pubblico per l'industrializzazione del Mezzogiorno, che è oggi assolutamente modesto, assai inferiore alla media comunitaria.

L'apparato produttivo del Mezzogiorno rappresenta tuttavia una parte significativa dell'industria italiana. Le produzioni meridionali giocano un ruolo importante nella metallurgia, nell'industria automobilistica ed aeronautica, nelle produzioni energetiche e nell'insieme delle industrie chimiche e nei comparti dell'industria tradizionale, alimentare e dei beni finali di consumo, soprattutto se si guarda all'Abruzzo, alla Campania e alla Puglia. Interessanti nuclei di industrializzazione sono presenti anche in Basilicata, nella Sicilia Orientale, nella Sardegna Meridionale.

Esiste nel Mezzogiorno un insieme, assolutamente non trascurabile, di aree che possono in linea generale essere definite come "distretti tecnologici". Settori che hanno mostrato un rapido sviluppo in periodo recente sono quelli dell'agricoltura e turismo, ma esistono potenzialità positive nello sviluppo di energie rinnovabili e geotermica in particolare, servizi urbani moderni, ricerca e università.

Inoltre, circa un quarto (5 milioni) della popolazione del Mezzogiorno si concentra nelle grandi aree urbane di Napoli, Bari, Palermo e Reggio Calabria e i centri urbani maggiori possono rappresentare i nodi che stimolano una forte integrazione dell'economia del Mezzogiorno nella rete urbana nazionale ed europea.

Una strategia di sviluppo del Mezzogiorno basata sulla ripresa degli investimenti privati e pubblici e sull'innovazione (come sostenuto da molti contributi in questo volume) permette di integrare tra loro tanto le azioni di lunga lena, di miglioramento dei contesti (politiche orizzontali), quanto gli interventi direttamente volti a favorire i processi di trasformazione strutturale delle economie (politiche industriali).

Le azioni sui contesti, sul potenziamento del capitale umano, sulla creazione di condizioni e di istituzioni favorevoli all'imprenditorialità e l'industria (dalla tutela dei diritti di proprietà alla promozione della concorrenza, dall'efficienza ed efficacia della giustizia alla disponibilità di moderni servizi di trasporto e di comunicazione e a livelli di tassazione comparabili con quelli dei concorrenti), sono le più importanti determinanti, nel lungo periodo, dello sviluppo economico.

Tali misure devono focalizzarsi innanzitutto sulle città maggiori. Infatti, trova conferma anche nel Mezzogiorno la sopra evidenziata sottocapitalizzazione delle aree urbane. Come dimostrato da una serie di studi realizzati dalla Banca d'Italia, il Mezzogiorno appare ancora oggi caratterizzato da una dotazione infrastrutturale e da una quantità e qualità dei servizi pubblici disponibili per le imprese, ancora nettamente inferiore a quelle medie del paese. Inoltre, in alcune regioni meridionali la presenza della criminalità influisce negativamente sulla vita sociale e sull'esercizio delle attività economiche.

La percentuale di imprese meridionali che ha introdotto innovazioni di prodotto e/o processo e il peso della spesa in ricerca e sviluppo privata sul PIL sono molto inferiori che nel Centro-Nord. Solo l'adozione d'innovazioni in tutti i settori e un aumento della produttività possono consentire sia un continuo processo d'investimento, e quindi di accumulazione di capitale fisico e umano, sia l'aumento dei salari degli addetti. Per le imprese di minore dimensione, si tratta in particolare di favorire l'ingresso dall'esterno di nuove conoscenze, prevalentemente incorporate in nuovo capitale umano qualificato. Per tutte le imprese si tratta di favorire fortemente l'investimento in innovazione, sia attraverso processi formalizzati di ricerca e sviluppo (particolarmente costosi, rischiosi ed esposti a fallimenti di mercato), sia attraverso modalità di innovazione manageriale, organizzativa, produttiva.

Le grandi imprese devono essere indotte dalla politica industriale nazionale a riprendere i loro progetti di investimento di medio e lungo periodo e questi investimenti, se realizzati, farebbero da volano alla produzione di molte piccole imprese fornitrici e avrebbero un effetto moltiplicativo

sull'economia. D'altro lato, le politiche industriali a livello regionale dovrebbero aiutare le PMI a rendersi indipendenti dalla domanda di fornitura delle grandi imprese in Italia e ad esportare su nuovi mercati. In particolare, grandi progetti di investimento di tipo strategico per il rinnovo delle grandi aree urbane, basati sulla cooperazione pubblico-privato, e il sostegno alle reti innovative dei cittadini e degli utilizzatori attiverrebbero la domanda di mercato interna dei nuovi prodotti e servizi. Inoltre, le politiche industriali a scala regionale dovrebbero aiutare la creazione di reti di PMI, in modo da mettere in comune le loro conoscenze tacite di tipo tecnologico e a fare innovazione diversificando i loro prodotti e i mercati. Infine, è necessario sostenere con strumenti di finanziamento speciali le PMI innovative, diversi dal credito bancario.

In particolare, le politiche industriali nel Mezzogiorno devono presentare caratteristiche differenti a seconda della tipologia dei territori, e degli attori sui quali si vuole intervenire¹⁶. Nel caso dei cluster tecnologici "esistenti", ove già si sono sviluppate reti fra imprese e fra imprese e istituzioni, gli interventi pubblici potrebbero essere volti, più che a rafforzare gli attori attraverso politiche di incentivi, a favorire la creazione di organismi che facilitino la costruzione, coordinazione e gestione delle reti. Nel caso di cluster "emergenti e potenziali" gli interventi di policy, grazie anche ad aiuti finanziari, potrebbero favorire investimenti atti a generare discontinuità partendo dalle aree di eccellenza scientifica già esistenti.

Un problema cruciale è l'incompleta matrice produttiva del Mezzogiorno che determina automaticamente un rilevante effetto di aumento delle importazioni interregionali. Le interdipendenze materiali ed immateriali sono molto deboli dato che prevalgono gli scambi con il Centro-Nord rispetto a quelli orizzontali all'interno della stessa regione o tra le regioni meridionali. Inoltre, le regioni meridionali si caratterizzano per indici di fiducia interpersonale molto bassi.

Una politica per la costruzioni di reti innovative potrebbe contribuire allo sviluppo economico del Mezzogiorno. I sistemi innovativi locali non sono facilmente governabili per il dinamismo e l'eterogeneità dei soggetti che li compongono e un elemento molto importante delle politiche di intervento pubblico riguarda la creazione di specifici organismi di *governance* delle nuove reti nelle aree regionali e metropolitane, tenuto conto delle limitate capacità organizzative delle amministrazioni locali e regionali. D'altronde l'esperienza passata mostra che in molti casi l'insuccesso della politica per la costruzione di una rete innovativa è dovuta ad un eccesso di fondi impegnati che ha creato elevate aspettative ed iniziative poco valide. In particolare, per avere successo, le politiche a favore delle reti innovative devono migliorare di molto le tecniche *ex ante* per la scelta dei progetti di ricerca in collaborazione, oltre che trovare dei modelli di *governance* adeguati.

3.12 Gli strumenti finanziari di una nuova politica industriale

Non va dimenticato che l'attuale fase di stagnazione degli investimenti industriali, particolarmente acuta in Italia, può essere superata da un lato investendo in ricerca e innovazione in progetti che mirano al mercato estero e che siano competitivi a scala internazionale e dall'altro investendo nel sviluppo urbano, quindi in progetti che mirano alla domanda interna. In ambedue i casi si tratta di progetti con un ritorno positivo solo nel medio periodo e che richiedono la capacità dei policy maker di ridurre il rischio e di indurre un allungamento della prospettiva del calcolo economico da parte degli investitori.

L'attuale situazione di tassi di interesse particolarmente bassi e di alti tassi di disoccupazione indica l'esistenza di abbondanti risorse inutilizzate e questo rende più basso del normale il costo del capitale e il costo di opportunità del lavoro. Gli investimenti in infrastrutture e servizi hanno usualmente un rendimento particolarmente elevato e maggiore del rendimento di investimenti privati in queste stesse infrastrutture e servizi, dato che gli investimenti hanno importanti effetti esterni e promuovono la crescita complessiva, la produttività, il valore dei terreni, l'efficienza energetica, la salute pubblica e lo sviluppo industriale.

Sono necessari nuovi strumenti nazionali e regionali di tipo finanziario, che operino dal lato dell'offerta di credito, attraendo maggiori fondi dalle banche e da operatori non bancari. Inoltre, dal lato della domanda di credito è necessario stimolare le decisioni di investimento delle imprese. Infatti, le istituzioni finanziarie dovrebbero svolgere un ruolo pro-attivo e sostenere gli investimenti già nella

fase di ideazione e organizzazione dei relativi progetti, prendendo parte all'organizzazione delle fasi di ideazione, progettazione, pianificazione e realizzazione dei progetti di investimento innovativi.

È possibile stimare la dimensione finanziaria degli investimenti aggiuntivi da attivare in circa 80 miliardi, necessari a riportare gli investimenti al livello del 2008. Questo valore è realizzabile se si tiene conto che le emissioni di *corporate bond* in Europa nel 2013 (fino al mese di novembre) sono state pari a 416 miliardi di dollari e che le banche italiane ottennero 226 miliardi dalla BCE, solo nel 2011, che sono pari al doppio degli investimenti fissi lordi in macchine e attrezzature nello stesso anno. Inoltre, le potenzialità di raccolta di fondi sul mercato internazionale sono dimostrate dalle emissioni obbligazionarie di grandi imprese internazionali, come Verizon (49 miliardi di dollari) e Apple (17 miliardi di dollari) e dalle stesse emissioni pubbliche (il BTP trentennale del 16 maggio 2013 ha visto una domanda di 12,7 miliardi di euro a fronte di un'emissione da 6 miliardi).

La dimensione elevata degli investimenti necessari per aumentare la domanda interna e promuovere la crescita dell'economia è ben superiore alle risorse limitate del settore pubblico e richiede un rilancio degli investimenti delle imprese private. In particolare, l'ammontare dei finanziamenti comunitari appare del tutto inadeguato a questo scopo. Va ricordato ad esempio che uno dei principali problemi delle politiche urbane in passato (periodo 2007-2013) è stata la frammentazione degli interventi dovuta al gran numero di progetti di modesto importo economico. È del tutto evidente che la riserva del 5% del FESR e l'eventuale destinazione di una quota di una qualche imposta comunale ancora da definire, sono del tutto insufficienti. Inoltre, a questa insufficienza e al quadro delle criticità evidenziato in precedenza, si aggiungono i vincoli agli investimenti legati al Patto di stabilità. Al contrario si tratta di prevedere un piano pluriennale di finanziamento (su cui eventualmente chiedere la deroga in sede UE) per il potenziale moltiplicatore che gli investimenti nelle aree urbane potrebbero generare.

È inoltre indispensabile il coordinamento dei capitoli di spesa ordinari già previsti dai singoli ministeri in tema di politiche urbane. Sempre sul piano finanziario, va infine segnalata la debole integrazione tra interventi aggiuntivi finanziati dall'UE o dallo Stato e interventi ordinari, finanziati con il prelievo fiscale locale.

Per aumentare l'investimento nel sistema delle infrastrutture sono necessari metodi di finanziamento delle infrastrutture capaci di attrarre e remunerare gli investimenti diretti dei privati, tramite opportune forme di partenariato pubblico-privato, con grandi investitori istituzionali, come assicurazioni e fondi pensione. In questa prospettiva è possibile il ricorso al mercato internazionale dei capitali, tramite la BEI e la Cassa Depositi e Prestiti, ad esempio tramite appropriati "*project bonds*" legati a investimenti specifici. In questa prospettiva, la creazione di una "Banca Nazionale di Sviluppo", articolata per macro-regioni, fornirebbe alle amministrazioni pubbliche il supporto di analisi rigorose per individuare i progetti con i maggiori rendimenti tali da giustificare gli investimenti prioritari. Tale banca potrebbe emettere obbligazioni finalizzate a promuovere la "rinascita industriale nazionale", che siano in grado di attirare il risparmio dei cittadini pur offrendo un tasso di interesse minore, da un lato per la percezione di un rischio minore data la maggiore prossimità degli investitori ai luoghi dell'investimento stesso e dall'altro per la valutazione "etica" che i cittadini darebbero a tali investimenti in termini di ricaduta positiva sullo sviluppo economico dell'area in cui risiedono.

Inoltre, di importanza cruciale sarebbe una diversificazione del campo delle infrastrutture e dei servizi per la re-industrializzazione delle attività delle maggiori *multi-utility* italiane (A2A, Iren, Acea, Terna), che se adeguatamente ricapitalizzate potrebbero sostenere da sole o creando delle alleanze tra loro e con partner esteri il finanziamento, il coordinamento ed anche la realizzazione di nuove infrastrutture nelle maggiori città italiane.

3.13 Il finanziamento da parte delle banche degli investimenti delle imprese

A livello microeconomico, le imprese non sono tutte uguali. Alcune hanno maggiori capacità di stare sul mercato e sono in grado di comunicarlo al sistema economico¹⁷. A queste imprese le banche, che valutano il merito del credito, concedono condizioni migliori che ad altre. In altri termini, le banche concedono prestiti a tassi di interesse migliori, ovvero con premio al rischio inferiore, alle imprese con migliori prospettive di redditività. Il premio al rischio per una data impresa dovrebbe

compensare il suo rischio di default, ovvero il rischio di mancato rimborso del prestito, analogamente a una assicurazione equa. Pertanto, ogni impresa si sviluppa e cresce mettendo in atto i nuovi progetti di investimento - secondo la nota teoria keynesiana dell'efficienza marginale del capitale - con redditività almeno pari al costo opportunità del credito.

Servizi specializzati, ovvero le ben note agenzie di rating, aiutano i diversi tipi di investitori - banche, investitori istituzionali e governi - a valutare i rischi nella loro attività di investimento. Ogni impresa viene analizzata e giudicata dal rating, in merito a due fondamentali andamenti: 1) situazione economica e finanziaria e evoluzione nel tempo; 2) grado di fiducia che il sistema nutre verso l'impresa. Ancor più soggettivo è il giudizio delle agenzie di rating sul debito sovrano. In pratica, il rating del debito sovrano è stato sviluppato dalle agenzie di rating sulla base di complessi giudizi di natura economica e socio-politica per descrivere e definire la capacità di un governo sovrano di servire il proprio debito puntualmente e interamente.

Il problema cruciale è che il rating dei Paesi sovrani si riverbera sul rating delle imprese che hanno la ventura di avere la nazionalità coincidente con il Paese sotto giudizio, dato che si assume che una impresa privata non può avere un rating migliore di quello del Paese di appartenenza. Questo assunto crea due problemi: 1) un vincolo allo sviluppo delle imprese, 2) inefficienza allocativa nel funzionamento del sistema economico dell'Unione Europea. Di fatto, il rating di impresa vincolato a quello del Paese di nazionalità crea una distorsione della allocazione del credito alle imprese. Quindi, il sistema attuale di rating determina uno svantaggio competitivo per il sistema economico, in particolare italiano, e discrimina imprese redditive solo perché formalmente residenti in Italia.

Il sistema economico europeo era stato ideato come un sistema di libera circolazione di scambi, idee, progetti, persone, capitale umano, capitale finanziario, senza distinzioni di nazionalità di provenienza. Secondo la teoria macroeconomica, la moneta in un sistema economico è unica e gestita in autonomia sovrana da un'unica Banca Centrale e il tasso di interesse dovrebbe essere unico per tutto il sistema economico e tale da assicurare la condizione di equilibrio del mercato monetario per diverse combinazioni di tasso e prodotto. A questo si deve aggiungere che la politica monetaria può agire sul tasso di cambio, che ha effetti sulla competitività del sistema produttivo e quindi sulle esportazioni e la domanda aggregata.

Una proposta può essere quella di uno "Schengen del rating" o il divieto di discriminazione delle politiche di credito verso le imprese europee, dato che lo spirito imprenditoriale che è alla base dello sviluppo economico della nostra civiltà dovrebbe parimenti essere sottratto da discriminazioni di nazionalità. Infatti, lo spirito imprenditoriale o la capacità di fare innovazione non devono essere discriminati sulla base di giudizi inappropriati e basati su logiche non industriali ma politiche, come il timore che le imprese debbano pagare per gli errori degli stati in cui si trovano ad avere la sede sociale.

Un'altra proposta può essere quella di integrare il rating finanziario tradizionale con valutazioni anche sintetiche (come un *label* di innovazione o un rating europeo delle imprese) collegate all'innovazione e al contributo alla crescita settoriale e nazionale del progetto di investimento considerato. Infatti, le valutazioni del merito di credito non dovrebbero essere fatte solo dagli analisti delle agenzie di rating, che non sono capaci di comprendere i fattori che determinano lo sviluppo di un paese nel medio e lungo termine e le prospettive strategiche di un'impresa, ma anche autonomamente dalle banche tramite loro strutture autonome e in collaborazione con le università, così come un *venture capitalist* o un'impresa nel decidere una fusione o acquisizione si basa su analisi diverse e certamente non solo sul rating di credito delle agenzie.

Inoltre, è necessario incentivare l'investimento in attività reali rispetto all'investimento finanziario speculativo da parte sia delle banche che delle imprese. Nel caso delle banche sarebbe utile un regime fiscale che penalizzi le operazioni speculative (Tobin tax) e che preveda invece la separazione all'interno delle banche dell'attività creditizia dall'attività finanziaria speculativa (Volcker rule) e la separazione dal punto di vista istituzionale delle banche commerciali dalle banche di investimento.

Infine, è necessario promuovere il processo di diversificazione dal credito bancario dal quale dipende troppo il sistema produttivo italiano di PMI. In questa prospettiva potrebbe essere utile la cartolarizzazione dei prestiti alle PMI e la creazione di *Asset Backed Securities* emesse dalle grandi

banche nazionali o il *private placement* o la creazione anche in Italia di *business development companies* o i fondi di *private equity* specializzati nel finanziamento delle infrastrutture.

3.14 Le politiche fiscali per la ricapitalizzazione delle imprese e le nuove forme di tassazione

È necessario procedere al taglio del cuneo fiscale, proseguendo lungo la strada già indicata dal Governo, privilegiando però le imprese che davvero aumentano la “buona” occupazione, che investono in R&S o che fungono da *leader* nei processi innovativi. La riduzione del cuneo fiscale non può essere considerata come una misura alternativa ad una svalutazione dell’euro e neanche un sussidio minimo “*erga omnes*”; altrimenti avrebbe un’efficacia effimera, come già le “svalutazioni competitive” di una volta. Invece, le risorse finanziarie aggiuntive faticosamente reperite tramite un risparmio sulle spese pubbliche inefficienti e inefficaci dovrebbero essere utilizzate non solo per stimolare la domanda interna di consumi e di investimenti materiali ed immateriali, ma anche per sostenere una politica industriale moderna, incentrata su una forte selettività e concentrazione dello sforzo su innovazioni di prodotto e sugli investimenti necessari per introdurre nuove produzioni e creare occupazione. Prioritario appare ad esempio collegare la riduzione del cuneo fiscale ad un aumento nelle imprese dell’investimento in formazione continua o nei “contratti di solidarietà” per l’assunzione di giovani o dell’investimento in ricerca e progettazione.

D’altro lato, nelle imprese non finanziarie è necessario tassare di più il capitale finanziario (ora tassato con un’aliquota di circa il 20%) e l’uso di risorse naturali ed è invece necessario incentivare fiscalmente il lavoro e il reddito di impresa (ora tassati con aliquote anche superiori al 40%), ad esempio tassando in modo diverso il “margine operativo lordo” rispetto ai “proventi e oneri di tipo finanziario” delle stesse imprese industriali. Come nel caso della separazione tra banche ordinarie e banche di investimento, anche nelle imprese non finanziarie è necessario separare più chiaramente le operazioni “industriali” da quelle “speculative”.

Di fatto, evasione ed elusione fiscale costano ogni anno 1 trilione di euro all’UE e 180 miliardi in Italia. I meccanismi di elusione consistono essenzialmente nella creazione di società fittizie in paradisi fiscali nelle quali le imprese trasferiscono i loro utili attraverso finte transazioni (acquisti di servizi, consulenze, ecc.), come indicato dai casi Google e Apple e in Italia da alcune grandi case di moda e molti altri. I 60 miliardi di evasione delle grandi imprese sono aggredibili con iniziative già adottate in alcuni paesi ed in corso di esame in Europa. Per combattere l’elusione è necessaria una contabilità paese per paese, il registro pubblico delle imprese per risalire alla vera proprietà (registro che noi abbiamo ma Germania ed Austria ad esempio no) e criteri minimi di trasparenza fiscale come soglia per partecipare agli appalti. Non è possibile parlare di Europa unita se ancora i paesi membri si fanno tra di loro concorrenza fiscale sleale e ogni iniziativa fiscale di contrasto sarà molto più efficace se perseguita a livello europeo piuttosto che in un solo paese.

Accanto alla strenua lotta ai fenomeni di evasione ed elusione fiscale, la riduzione della pressione fiscale – in particolare sul lavoro e sulle imprese – può essere attuata anche attraverso nuove forme di tassazione. Al di là della questione se sia opportuno spostare parte del peso della tassazione dai redditi ai patrimoni (ed in Italia recentemente si è perso troppo tempo in merito alla questione della tassazione sulla prima casa) oppure di tassare maggiormente le rendite finanziarie, ci potrebbero essere altre fonti di entrata (che vedrebbero la non contrarietà di gran parte dei cittadini e del mondo produttivo). Si tratta delle rendite derivanti da trasformazioni urbanistiche ed immobiliari.

La questione fiscale e lo sviluppo industriale sono strettamente collegati con la questione urbana e lo sviluppo di un moderno federalismo fiscale che valorizzi l’autonomia fiscale degli enti locali. Una parte rilevante dei valori fondiari, e cioè della rendita fondiaria e immobiliare, deriva dalla presenza di beni pubblici: strade, parchi, stazioni, aeroporti, reti di mobilità e di comunicazione, servizi; tutti elementi che implicano una spesa pubblica, nazionale o locale, in conto capitale (investimenti) o in conto corrente (spese di gestione e di manutenzione). E la presenza di questi beni pubblici è legata all’esistenza di un qualche progetto collettivo di città.

Oggi, non soltanto appare necessaria una forte razionalizzazione della spesa pubblica complessiva, ma appare ancor più necessario rinvenire fonti di finanziamento delle nuove infrastrutture urbane,

soprattutto introducendo o reinventando processi di equa ripartizione fra pubblico e privato dei plusvalori emergenti dalla trasformazione delle città¹⁸. Si tratta di un programma solo in parte tecnico, ma soprattutto politico, orientato a una diversa distribuzione del reddito fra classi sociali e a una diversa allocazione dei plusvalori generati dalla città fra consumi e investimenti.

Analisi comparative internazionali ci suggeriscono che vi è nel nostro paese ampio spazio per un aumento sostanzioso della parte di plusvalore che può restare nelle mani del partner pubblico, da realizzare attraverso aumenti degli oneri di urbanizzazione, che oggi spesso non coprono nemmeno i costi delle infrastrutture direttamente al servizio delle nuove costruzioni, e/o attraverso extra-oneri da concordare col partner privato in presenza di importanti progetti di trasformazione.

Gli oneri sulle edificazioni residenziali sono di 748 euro/mq a Parigi e di 244 euro/mq a Milano; 660 euro/mq in tutta la Francia, 98 euro a Bologna. Come quota sul valore medio costruito in Italia ci si posiziona, al massimo, sul 5-7% del valore del costruito, a Monaco di Baviera sul 30%. I plusvalori estratti dalle trasformazioni immobiliari, fatti salvi i profitti del costruttore puro e del *developer*, si calcolano attorno al 50% del valore costruito a Milano e a Roma;

Persino nei paesi in via di sviluppo politiche di *value recapture*, cioè di ricattura a favore della collettività di plusvalori creati nella trasformazione urbana, sono fortemente auspiccate dalle grandi agenzie internazionali e perseguite con decisione attraverso regole, nazionali e locali, e accordi negoziali fra amministrazioni e operatori immobiliari (*land value sharing*), con l'obiettivo di ottenere risorse da dedicare alla capitalizzazione delle città e alla modernizzazione dei servizi pubblici, ma anche con quello di combattere e ridurre una delle più rilevanti fonti di corruzione politica: un insegnamento che non può non interessarci. In Francia una recente legge del 2012 ha unificato i precedenti e frammentati oneri in una sola *taxe d'aménagement*, che prevede, per l'intero territorio francese un onere di 660 euro/mq, aumentato a 748 euro per l'Ile-de-France. Nella nuova Costituzione spagnola si annuncia che "la comunità parteciperà ai plusvalori generati dall'azione urbanistica degli enti pubblici".

Non si aumenterebbe il livello di tassazione generale ma si perseguirebbero plusvalori che storicamente sono stati tassati solo lievemente o sono sfuggiti a una equa tassazione. Attraverso la filiera delle numerose transazioni che in genere vengono effettuate dall'acquisto del terreno (agricolo) alla vendita degli appartamenti si perde ampia traccia delle plusvalenze realizzate. Si tratta di colpire un ambito economico che rappresenta una sorta di paradiso fiscale, anche al fine di poter eventualmente ridurre una parte dell'imposizione patrimoniale sulla casa, oggi esagerata, che grava sulle famiglie e che costituisce una delle cause non ultime dell'attuale crisi di domanda nel settore immobiliare. Infatti, questo permetterebbe di alleggerire anche la tassazione su redditi diversi dalle rendite e l'eccessiva tassazione di famiglie che hanno già pagato un alto scotto alla rendita immobiliare all'atto dell'acquisto dell'appartamento.

Come si vede, i margini di plusvalore rappresentano quote elevatissime, probabilmente sottostimate, quali nessun settore produttivo industriale potrebbe realizzare. Tutte le parti politiche hanno parlato di tassazione delle rendite finanziarie, tassando anche i magri interessi sui nostri conti correnti, ma nessuna ha appuntato l'attenzione sulla rendita per eccellenza, quella che nasce dalle trasformazioni urbanistiche e immobiliari.

È importante ridurre il drenaggio di risparmi e investimenti dal settore industriale al *real estate* come anche ridurre la capacità di corruzione che storicamente nel nostro paese si annida all'interno della filiera immobiliare.

In particolare, nelle aree metropolitane di prossima istituzione assume un ruolo fondamentale l'organizzazione e urbanizzazione del territorio e la gestione e lo sviluppo di una rete di infrastrutture sia all'interno dell'area metropolitana che di collegamento con l'esterno, che determinano un beneficio in termini di maggiore accessibilità e interazione per tutti gli attori, vantaggi di agglomerazione e fattori di competitività che attraggono nuove attività. In questa prospettiva è necessario redistribuire la tassazione dagli stock o dalla proprietà del suolo e degli immobili ai flussi, tanto più se i beni pubblici urbani o le infrastrutture esistenti e nuove servono a facilitare i flussi. Si deve quindi tenere conto del beneficio generato dalla città alle imprese che gestiscono in regime di monopolio le infrastrutture e i servizi a rete e a chi le usa pur non essendo residente nella città, dato che essi si avvantaggiano

delle economie di prossimità assicurate dalla crescente dimensione fisica ed economica della città. Pertanto, tali soggetti e non solo i cittadini residenti e proprietari di immobili devono contribuire a compensare i “*cost of urban growth*” o le diseconomie esterne associate alla crescita della città e alla realizzazione di quelle infrastrutture e servizi a rete che servono a contenerle.

3.15 *Le politiche a livello locale e il decentramento amministrativo*

È necessario sviluppare il ruolo della finanza pubblica territoriale, volta al sostegno della crescita dell'economia, attraverso interventi di politica microeconomica, stante la sostanziale indisponibilità di quelle macroeconomiche.

Invece, si sta registrando un convulso processo di “ricentralizzazione” della finanza pubblica, come risposta alle difficoltà della finanza pubblica italiana¹⁹. La ricentralizzazione, nel mentre non è detto sia in grado di contribuire al risanamento delle finanze pubbliche, con il contenimento del debito delle amministrazioni pubbliche (P.A.), ha la conseguenza di frenare le prospettive di crescita dell'economia italiana.

Ad una *governance* a livello centrale che non ha favorito, negli ultimi quindici anni, le necessarie riforme strutturali, si è così aggiunto l'annullamento delle prospettive di intervento a livello locale. Queste dovrebbero invece essere sostenute con lo spostamento di risorse da settori centrali manifestamente inefficienti e frenanti e con l'organizzazione di una struttura istituzionale degli enti decentrati più coerente con gli obiettivi di crescita economica.

Infatti, la spesa per investimenti di un Comune di medie dimensioni rappresenta circa il 35-30% della spesa totale e, tenuto conto dei servizi di *front-office*, circa un 80% della spesa possiamo dire è “*local growth-oriented*”. Il Comune è quindi l'ente pubblico che si trova più di altri sulla frontiera del rapporto con i cittadini e con le attività economiche e svolge un ruolo insostituibile per la crescita del territorio in cui opera.

Le economie di specializzazione e di rete sono rilevanti nel caso dei servizi di ampia dimensione territoriale dell'utenza a carattere più o meno industriale, che o sono affidati ad aziende di gestione regolate o sono prodotti da enti specifici sovra comunali. In questa prospettiva sempre più importanti sono gli enti specializzati, non elettivi (tipo Autorità di ambito e ASL), volti a programmare la gestione di servizi con fruizione di area vasta (es. trasporti, smaltimento rifiuti, sanità), con organi, come il direttore, di nomina regionale, in accordo con i comuni interessati.

La tassazione comunale assicura il principio della tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa. Inoltre, a differenza del Governo nazionale, che ha costi largamente fissi connessi con funzioni pubbliche di tipo generale legate alla stabilità politico-istituzionale, i Comuni hanno costi variabili che sono legati ai servizi resi ai cittadini e agli investimenti compiuti per lo sviluppo dell'economia locale.

Infine, le amministrazioni locali possono svolgere un ruolo cruciale nella prospettiva della cooperazione pubblico-privato e nell'attivazione degli investimenti in infrastrutture e progetti di riqualificazione urbana, mentre l'amministrazione centrale dello Stato opera invece secondo logiche autonome e non può interagire strettamente con singoli soggetti privati. A livello locale inoltre c'è una molto maggiore “*accountability*” e quindi una maggiore efficienza che a livello nazionale, ove prevale una logica monopolistica all'interno dei partiti nazionali e una scarsa responsabilità verso le “*constituency*” locali.

3.15 *La politica industriale deve organizzare le connessioni nel sistema produttivo nazionale*

Fare politica industriale oggi vuol dire prevedere la capacità di riorientare verso obiettivi comuni azioni di soggetti anche diversi fra loro e richiede che istituzioni con proprie storie ed identità convergano su programmi in cui fare massa critica.

Di fatto, la politica industriale è indispensabile perché i progetti di investimento e di innovazione sopra illustrati sono spesso troppo complessi e grandi e richiedono tempi troppo lunghi per una sola

impresa. Quindi, la loro progettazione, realizzazione e gestione richiede sia l'integrazione che la successione coordinata delle attività specifiche di imprese tra loro diverse che il libero mercato non può assicurare.

Sarebbe ora che ai "tavoli della crisi" si sostituissero "tavoli dello sviluppo" nei quali verificare se la visione sul futuro industriale del paese da parte di un governo lungimirante possa trovare una valida sponda nelle strategie dei grandi gruppi industriali. Grandi programmi strategici di innovazione, i "centri di competenza" e i "poli di competitività" su specifiche produzioni innovative possono basarsi sulle reti d'impresa (grandi e piccole, reti europee), sulla relazione tra la ricerca pubblica e la R&S delle imprese, e infine sull'identificazione e lo stimolo di nuovi bisogni e segmenti di domanda. Le piattaforme d'innovazione rappresentano campi di integrazione e variazione di specializzazioni connesse sia manifatturiere che terziarie e civili, collocate su scale regionali e nazionali adeguate. Possono sfruttare la ricchezza di luoghi dell'Italia contemporanea, come nel caso dei "circoli magici del *made in Italy*" e essere basate sulle reti di servizi ad alta intensità di conoscenza delle città "post-industriali". Da tali piattaforme si possono diramare o prendere forza traiettorie di nuovi o rinnovati sviluppi industriali e anche di industrie di punta a livello internazionale.

Non è sufficiente disporre di brillanti ricercatori o inventori dotati di spirito imprenditoriale nelle singole imprese ma serve anche il contributo delle istituzioni e delle organizzazioni intermedie e delle università che forniscano personale con elevate e specifiche competenze gestionali (management della ricerca), finanziarie (ricorso a fonti esterne per il finanziamento delle attività innovative) e giuridiche (tutela e sfruttamento dei diritti di proprietà intellettuale).

La nuova politica industriale richiede anche la capacità di avere una visione ampia, in cui i singoli problemi si possono fondere in uno sforzo comune, che partendo da singoli casi locali possano ricostruire una rete di ricerca sufficiente a sostenere un nuovo slancio dell'economia italiana nella nuova economia della conoscenza.

4. Proposte operative di politica industriale e regionale: "Progetto Italia 2020"

La crisi economica ha colpito duramente le economie italiana ed europea nell'ultimo quinquennio, con conseguenze drammatiche anche sul piano sociale, a causa della crescente e persistente disoccupazione, dell'impovertimento progressivo delle popolazioni, della contrazione del tenore di vita medio. Nel caso dell'economia italiana questo si sovrappone ad un declino economico ultra decennale. Esistono tuttavia le opportunità e le capacità per un ritorno alla crescita dell'economia italiana nei prossimi anni.

Non c'è crescita economica senza crescita della domanda interna, dei consumi e più ancora degli investimenti, privati e pubblici. Il punto di partenza di un programma di ricostruzione dell'economia italiana dopo cinque anni di crisi è dato da interventi mirati sul territorio. Le città intermedie e le aree metropolitane sia del Centro-Nord che del Mezzogiorno svolgono un ruolo fondamentale nel rilancio dell'economia nazionale. Proprio in esse prima che in altre aree del paese si possono individuare nuove produzioni - non solo industriali ma anche terziarie - che permettano una diversificazione del sistema produttivo e nuove specializzazioni nella competizione globale.

La ricerca nei campi dell'economia dell'innovazione, industriale, regionale, del lavoro e del management ha portato negli ultimi decenni a sviluppare teorie e modelli di crescita - validi in un'economia industriale moderna basata sulla conoscenza - molto diversi da quelli delle teorie macroeconomiche tradizionali, basate su un approccio neoclassico e liberista.

L'uscita dalla recessione e dalla stagnazione richiede un cambiamento nei modelli culturali ("*mindset*") da parte della classe dirigente: le teorie obsolete di tipo neoclassico e liberista hanno portato ad una diagnosi sbagliata delle cause della crisi e quindi a terapie inefficaci se non dannose, se non altro per il prolungarsi della crisi e dei suoi costi. La crisi economica durerà più a lungo se i decisori politici non riconosceranno che non esistono solo i problemi degli equilibri finanziari e dei conti pubblici e che invece è necessario adottare politiche nuove che permettano di rimuovere gli ostacoli strutturali all'innovazione, un rilancio degli investimenti delle imprese private ed anche di quelli pubblici.

Lo stesso vale per gli investimenti che promuovono la formazione e il rinnovamento della conoscenza generativa, anche non tecnologica, nei campi dell'imprenditorialità, dell'espressione artistico/artigianale e del design, della cultura e dell'istruzione superiore, delle capacità relazionali e di presenza sui nuovi media, della creazione di significati e racconti collegati alla qualità del vivere e lavorare in Italia, e – da non dimenticare - delle risorse connettive che sono assolutamente necessarie per rimanere in contatto con l'evoluzione dell'economia-mondo (in settori critici come la comunicazione, la logistica e la garanzia giuridica).

La promozione di specifici progetti di investimento trascende le tradizionali politiche fiscali e monetarie e sono necessarie forti politiche regionali e industriali capaci di mobilitare le risorse finanziarie soprattutto private, considerate le ormai limitate risorse pubbliche. In questa prospettiva, come sostenuto da diversi enti e osservatori indipendenti (come la Svimez), in Italia è assolutamente necessario mettere in campo una politica industriale di medio-lungo termine, che favorisca una ristrutturazione del sistema produttivo attraverso interventi di largo respiro, che siano parte di un progetto di sviluppo nazionale articolato.

Un processo cumulativo e virtuoso di sviluppo deve essere articolato in una sequenza logica di cambiamenti tra loro coordinati sulla base della concertazione tra attori pubblici e privati e tra istituzioni nazionali, regionali e locali. Elementi strategici di tale processo sono il rilancio degli investimenti privati e pubblici, l'espansione della domanda interna, lo sviluppo di nuove attività produttive legate al miglioramento della qualità della vita dei cittadini, interventi per la riduzione della disoccupazione e la crescita dell'occupazione, specie giovanile (inclusa quella con alte qualifiche professionali), il miglioramento dell'efficienza nell'uso delle risorse. Un tale comune orientamento rivolto al futuro e alla crescita servirà ad allungare la prospettiva temporale delle decisioni degli operatori privati, ridurrà l'incertezza e il rischio, rassicurerà i mercati finanziari internazionali sulla stabilità finanziaria (anche delle banche) e stimolerà una ripresa degli investimenti produttivi.

Infatti, la crisi dell'economia italiana è anche una crisi strutturale e certamente non basta passare da un tasso negativo di crescita del Pil a uno positivo di alcuni decimali per uscire da una prospettiva di stagnazione di lungo periodo. È invece necessario cogliere l'opportunità dell'allentamento delle tensioni sui mercati finanziari internazionali e dell'abbassamento dello "spread" sui tassi di interesse per avviare un riposizionamento strategico del sistema produttivo nazionale ed adottare un modello di sviluppo diverso dal passato e sostenibile nel medio-lungo termine.

Per uscire dalla recessione e ritornare a tassi di crescita accettabili non sono necessari e comunque non sarebbero sufficienti un aumento della spesa pubblica (soluzione keynesiana) o una riduzione delle imposte (soluzione neoliberista), ma sono invece indispensabili, da un lato, una ripresa degli investimenti accompagnata da maggiore innovazione e, dall'altro, una crescita continua della domanda di nuovi beni e servizi.

L'uscita dell'economia italiana da una situazione di stagnazione di lungo periodo richiede una politica economica che miri alla ripresa degli investimenti e il *driver* degli investimenti è l'innovazione. Pertanto, l'unica efficace strategia di sviluppo dell'economia italiana è quella di avviare un processo intenso e ampio d'innovazione nell'industria, nei servizi e nelle amministrazioni pubbliche. Si tratta di innovazioni nelle singole imprese, sia tecnologiche ed organizzative che di sviluppo in nuovi mercati, nelle reti di imprese dello stesso comparto produttivo e anche dello sviluppo di produzioni nuove che richiedano la collaborazione tra tecnologie, settori e attori privati e pubblici diversi nell'ambito dei sistemi territoriali dell'innovazione.

La politica industriale è stata abbandonata sotto la pressione di un'ideologia liberista molto tradizionale e si rivela invece indispensabile in un'economia moderna basata sulla conoscenza e l'innovazione, dati i limiti dell'approccio tradizionale delle politiche monetarie e di finanza pubblica nel promuovere la crescita economica. La politica industriale è quindi l'elemento cruciale di una coraggiosa politica economica di riforme, che miri ad aumentare gli investimenti in nuove produzioni e nuova occupazione.

Il ciclo di programmazione 2014-2020 dei Fondi Comunitari e l'Agenda Europa 2020 possono servire a dare una prospettiva europea a una nuova strategia di sviluppo dell'economia italiana. Si tratta quindi di adottare fin da subito una serie coordinata di misure di politica industriale e regionale

orientate al medio termine - che potremmo definire “Progetto Italia 2020” - che portino l’Italia ad un tasso di crescita significativamente più alto di quello degli ultimi quindici anni ed almeno non inferiore a quello della media della Unione Europea.

Una tale strategia di sviluppo permetterebbe anche all’Italia di dare un proprio contributo originale alle istituzioni europee, indicando che è possibile e necessario superare la prospettiva di brevissimo termine del mero risanamento delle finanze pubbliche che ha determinato la stagnazione dell’economia europea, mentre tutte le altre grandi aree economiche mondiali hanno tassi di crescita marcatamente superiori. Ogni paese, nell’ambito di un’azione coordinata a livello europeo dal Consiglio e dal nuovo Parlamento europeo, che uscirà dalle prossime elezioni, può contribuire con una serie di progetti d’investimento a rilanciare la crescita complessiva dell’economia europea.

Le analisi e le proposte d’intervento illustrate nei diversi contributi di questo volume indicano le linee guida generali di una politica di crescita a medio termine dell’economia italiana e europea. Partendo da esse possono essere esplicitate una serie di misure per le quali si intende in questa sede richiamare solamente le finalità e le caratteristiche generali. Si tratta di un elenco non esaustivo, meramente esemplificativo e certamente preliminare e discutibile, che ha peraltro il merito di essere collegato logicamente con il nuovo approccio alle politiche industriali e regionali illustrato in questo volume. Queste misure possono essere schematicamente comprese in sette ambiti d’intervento: domanda, innovazione, territorio, lavoro, fisco, finanza e *governance*. Le misure suggerite possono rappresentare possibili estensioni di provvedimenti di politica industriale e regionale che sono stati adottati dai governi italiani negli ultimi anni. Chiaramente ciascuno di questi interventi si presta a essere definito in termini normativi in modo diverso e spetta alle istituzioni pubbliche, d’intesa con i rappresentanti delle organizzazioni economico-sociali, procedere alla definizione dei singoli provvedimenti operativi.

Certamente il gruppo di esperti di politiche industriali e regionali che ha elaborato questo studio è interessato a sviluppare la collaborazione tra il mondo delle associazioni scientifiche e della ricerca universitaria e il mondo delle istituzioni. Un possibile sviluppo di questo studio è l’articolazione delle strategie di politica industriale e regionale in un documento operativo sulle linee guida che dovrebbero essere seguite nelle proposte di investimenti delle imprese e delle comunità locali e regionali nell’ambito di un programma nazionale per l’innovazione e la crescita economica.

La crisi rende obsoleti i prodotti e i servizi tradizionali e la capacità produttiva esistente nelle imprese e costringe all’innovazione per sopravvivere. La competizione mondiale pone fuori mercato le imprese che non innovano mentre le imprese eccellenti sono in grado di avviare nuovi progetti investimento. La crisi ha determinato la chiusura di molte imprese per crisi di liquidità e questo crea l’opportunità di espandersi, nel loro segmento di mercato, per altre imprese capaci di lanciare nuovi prodotti e servizi. D’altro lato, la riduzione dei consumi correnti o l’eccessivo rinvio dell’acquisto dei consumi di beni durevoli determina nei consumatori la comprensibile tentazione di evadere dall’austerità cambiando il modello di consumo tradizionale e questo crea opportunità per nuovi prodotti e servizi.

La disciplina della spesa nelle imprese e nello Stato non è in contraddizione con forti investimenti in innovazione, perché la leadership tecnologica è il fattore fondamentale della competitività a lungo termine e di alti margini di profitto futuri ed è necessario aumentare le spese per lo sviluppo di nuove tecnologie. Ad esempio, la Volkswagen nel budget per il periodo 2014-2018 ha previsto più di 82 miliardi di investimenti, mantenendo il rapporto tra investimenti e ricavi tra il 6 e il 7 per cento. La Vodafone ha deciso un piano di investimenti di 7 miliardi di sterline per invertire il processo di deterioramento nei suoi mercati maturi europei che hanno inciso negativamente sui suoi risultati nel 2013.

Ad essere ottimisti, possiamo sostenere che la fine della “grande crisi” sarà collegata alla crescente consapevolezza delle imprese che l’uscita dalla recessione e dalla stagnazione richiede un cambiamento nei modelli culturali e, come in passato, l’onda del progresso o del cambiamento finirà per portare una parte della “classe dirigente” a dissociarsi dalle teorie prevalenti e ad adeguarsi alle nuove teorie scoprendo nuove opportunità di sviluppo.

4.1 Misure per la crescita della domanda aggregata

Questo ambito comprende le misure volte a stimolare la domanda interna, sia gli investimenti delle imprese sia i consumi privati. Esso si collega alle misure già prese dal Governo con riferimento all’Aiuto alla Crescita Economica (ACE, in scadenza a fine 2013) e alle misure di restituzione di parte dei crediti della Pubblica Amministrazione verso le imprese.

Un possibile sviluppo di tali misure sembra richiedere di:

- introdurre forme di fiscalità di vantaggio nel Mezzogiorno, come strumento di attrazione degli investimenti, soprattutto esteri, principalmente come forma di contrasto alle politiche aggressive di dumping fiscale attuate da molti dei paesi europei meno avanzati;
- concedere il rimborso dei crediti della PA con priorità alle imprese che investono o che aumentano l’occupazione di giovani senza esperienza di lavoro o disoccupati di lunga durata;
- procedere al taglio del cuneo fiscale privilegiando però le imprese che davvero aumentano la “buona” occupazione, che investono in R&S o che fungono da *leader* nei processi innovativi;
- alleggerire la pressione fiscale sui redditi delle persone fisiche al fine di massimizzare l’impatto positivo sui consumi delle famiglie, reperendo risorse da una lotta più efficace all’evasione fiscale ed attingendo maggiormente alla tassazione dei grandi patrimoni e delle rendite finanziarie.

4.2 Misure per l’innovazione nei sistemi produttivi locali

Questo ambito di intervento è forse quello sul quale le esperienze avanzate in molti altri paesi europei hanno stimolato molteplici iniziative, diverse a livello nazionale e nelle singole regioni, che tuttavia richiedono un maggiore coordinamento da parte di un centro nazionale. Tra le misure adottate possono essere indicate a titolo esemplificativo e non esaustivo il Fondo di Garanzia alle PMI, i fondi pubblici di *private equity* (Fondo Italiano d’Investimento e Fondo Strategico Italiano), gli incentivi fiscali a favore dei contratti di rete, il credito d’imposta per nuovi investimenti in R&S, il nuovo “Fondo per la Crescita Sostenibile” collegato alla riforma del sistema degli incentivi nazionali, la riedizione della “Sabatini”, l’attuazione dell’ “agenda digitale”, i “contratti di sviluppo”, gli interventi del MIUR e del MISE a sostegno dei processi di innovazione tecnologica, i bandi per i “cluster tecnologici” e per le filiere delle biomasse, le agevolazioni per le *start up* nelle regioni della Convergenza.

Questi interventi dovrebbero essere integrati con misure che intervengano in modo selettivo per sostenere la creazione e lo sviluppo di quelle nuove produzioni innovative (“*smart specializations*”) che siano in grado di trainare il resto del sistema produttivo e portare ad un trasferimento delle risorse umane e dei capitali dai settori meno efficienti a quelli più efficienti, riducendo la disoccupazione creata dalla crisi delle imprese più tradizionali. Si tratta di sostenere le produzioni di “eccellenza” e non concentrate esclusivamente nei settori *high-tech*, ad alto investimento in R&S e nelle grandi imprese, ma anche nei settori a media tecnologia, basati su attività di progettazione tecnica e processi interattivi di apprendimento nelle reti di piccole e medie imprese, basati su conoscenze di natura tacita e conoscenze di tipo non solo tecnologico. Tra le misure che possono essere indicate vi sono quelle che mirano a:

- istituire tavoli con le maggiori imprese e banche italiane per accelerare la spesa in progetti di investimento già avviati nel 2013 o in anni precedenti;
- detassare gli investimenti reali delle PMI (ad esempio per un triennio) per un importo pari alla corrispondente IVA;
- mantenere un sistema di incentivi per lo sviluppo delle reti di impresa, e dare la preferenza nelle politiche di sostegno all’innovazione ai progetti presentati da reti di impresa;
- definire per ogni territorio – in funzione anche delle decisioni e capacità distintive degli attori locali – una o due idee motrici che facciano da volano allo sviluppo del prossimo futuro. Ad esempio: la sostenibilità degli edifici, la qualità degli alimenti o dei prodotti agricoli, la creazione di filiere produttive di alta qualità, nei vari settori, adeguatamente certificate e collaudate; la ri-generazione di specificità culturali, artigianali, professionali e creative esistenti sul territorio, l’invenzione di nuove forme di turismo, divertimento o di *wellness* ecc.. Una volta realizzata la

- selezione condivisa delle idee motrici che diano valore e riconoscibilità ad una strategia di crescita del business in ciascun sistema locale, la concertazione tra pubblico e privato deve portare a definire impegni precisi ad investire sui progetti corrispondenti per i prossimi dieci anni;
- sviluppare nel Mezzogiorno settori nuovi come: agricoltura, energie rinnovabili, turismo, servizi urbani moderni, ricerca e università;
 - creare e mettere in rete una serie “piattaforme” (circa tre per regione) focalizzate su nuove produzioni innovative analoghe ai “poli di competitività” in Francia, o ai “poli di competenza” in Germania, al fine di concentrare risorse pubbliche e private in ambiti settoriali e territoriali in cui esistono forti potenzialità di sviluppo;
 - favorire la creazione di reti di innovazione o di “comunità di pratica”, che permettano una combinazione intelligente (“*smart*”) tra la domanda aggiuntiva, che deriva dai nuovi modelli di consumo di utilizzatori avanzati (*lead users*), e l’offerta aggiuntiva di imprese innovative in beni e servizi innovativi, e che mirino a trascinare il comportamento degli altri utilizzatori e produttori più tradizionali, iniziando da esperienze pilota nelle aree urbane maggiori, ad esempio tramite una serie di iniziative di promozione e l’offerta di specifici luoghi di interazione;
 - creare reti di giovani ricercatori (con finanziamento del lavoro prestato in parte a carico dello Stato) che siano assunti come dipendenti dalle imprese, di grande ma anche di piccola dimensione, e che, al tempo stesso, si impegnino a partecipare per un giorno o due alla settimana alle attività di una Community professionale creata presso una Università locale, al fine di seguire lo sviluppo della ricerca a scala internazionale, discutere gli articoli scientifici più innovativi nel campo di interesse specifico, entrare in contatto con potenziali fornitori di nuove soluzioni o di nuovi prodotti radicalmente innovativi rispetto ai settori di uso in cui si trovano, ciascuno, a lavorare;
 - migliorare il coordinamento tra politiche del lavoro e industriali anche al fine di favorire una crescita equilibrata di offerta e domanda di competenze; si può pensare, sulla falsariga del progetto trentino *Seed Money* di procedere contemporaneamente a coprire una parte dei costi di *start-up*, e a creare, mediante un sistema di *voucher*, delle opportunità di mercato per le nuove imprese; oppure mediante l’utilizzo degli appalti pubblici al fine di incentivare comportamenti virtuosi da parte dei privati (un esempio particolarmente interessante è il programma gallese ‘*Community Benefits*’);
 - dare operatività e visibilità internazionale alla nuova agenzia per l’attrazione degli investimenti diretti esteri, essendo la propensione alle attività di R&S decisamente maggiore nelle imprese multinazionali, ridefinendo i rapporti con gli enti pre-esistenti e specificando obiettivi, aree di intervento, tipologia degli strumenti, livelli d’azione e competenze richieste.

4.3 Misure per sviluppo di attività innovative nelle aree urbane e sul territorio

Le misure della Agenda Urbana e la focalizzazione crescente delle politiche regionali della Unione Europea sulle aree urbane – sia di grandi dimensioni come le aree metropolitane che di dimensioni minori come le reti territoriali di città intermedie – possono rappresentare l’inizio di una stretta integrazione tra politiche industriali e politiche regionali e territoriali. In questa prospettiva possono essere utili le misure che mirano a:

- definire e sviluppare una “politica urbana nazionale” che miri innanzitutto a sviluppare grandi progetti integrati basati sulla cooperazione pubblico-privato nelle singole aree urbane;
- creare una rete nazionale di “autorità” (simili alle autorità portuali o ai consorzio Expo 2015 o Torino Olimpiadi) che abbiano il compito di curare la progettazione tecnica, organizzazione, realizzazione di grandi investimenti e ove possibile anche la gestione di nuovi servizi innovativi nelle grandi città o nei sistemi regionali di città minori;
- fare adottare in ogni città un programma (analogo a quello del Trentino AA) per la certificazione ambientale degli edifici con ricadute importanti sulle filiere di materiali per l’edilizia e sulla gestione di risorse: energia, acqua, materiali, territorio e mobilità;
- definire un regolamento nazionale che incentivi lo strumento della “tassazione commutativa” dei Comuni e delle Regioni con le modalità di un’imposizione di scopo (molto usata nei paesi dell’Europa settentrionale) finalizzata a finanziare investimenti pubblici basati sulla cooperazione pubblico-privato in infrastrutture e servizi innovativi.

- creare un organo tecnico presso il Ministero dei Trasporti che individui le “buone pratiche” relativamente alle politiche dei trasporti a livello comunale, urbano e regionale, occupandosi in particolare di trasporto stradale, pubblico e ferroviario a livello locale. Tale organo dovrebbe analizzare e coordinare l’applicazione di politiche volte contenere la domanda di trasporto, promuovere modalità meno intrusive, gestire in modo attivo il traffico, incentivare l’avanzamento tecnologico nelle reti infrastrutturali, nei veicoli e nei carburanti. Attualmente tale ruolo è lasciato alle Regioni, alle Province o ai Comuni che si sono dimostrati, per varie ragioni, incapaci di svolgerlo, in un quadro di quasi totale assenza di informazioni e di coordinamento;
- rafforzare il ruolo della neo-costituita Autorità dei trasporti in materia di concorrenza intra- ed intermodale e di gestione e finanziamento della rete e dei nodi infrastrutturali. Affidare all’Autorità il compito di redigere rapporti e studi sullo stato e livello di efficienza privata e sociale del sistema dei trasporti italiano in un quadro di integrazione europea al fine di contenere i costi della mobilità delle merci e persone, limitare l’impatto ambientale, risparmiare energia da fonti non rinnovabili e garantire la sicurezza nelle sue diverse accezioni.

4.4 Misure di politica sociale e per il lavoro

E necessario promuovere una maggiore integrazione tra le politiche passive e le politiche attive del lavoro e tra le politiche del lavoro e le politiche industriali e regionali che possono agire sulla crescita economica e in particolare sullo sviluppo di nuove produzioni e sulla domanda di lavoro delle imprese. In questa prospettiva sono sviluppi positivi alcuni interventi già presi, come il credito d’imposta sulle nuove assunzioni di personale altamente qualificato e i crediti di imposta per l’occupazione di lavoratori svantaggiati. Nuove misure di intervento che possono essere adottate nell’ambito di nuovi specifici provvedimenti sono le seguenti:

- promuovere gli investimenti delle imprese in nuova occupazione qualificata e gli investimenti in innovazione non solo tecnologica, ma anche nella formazione continua degli occupati e nel cambiamento dell’organizzazione interna delle imprese per facilitare la loro crescita dimensionale e la loro maggiore estensione a scala interregionale e internazionale;
- costruire un modello contrattuale che consenta, nelle aziende in cui i lavoratori e i datori di lavoro accettano di portare avanti un progetto di innovazione condiviso, di variare le condizioni di lavoro (numero ore, orari, luoghi ecc.) e le retribuzioni in funzione dei risultati ottenuti dalla collaborazione sul progetto comune. Data la dimensione estremamente piccola delle imprese italiane, questo *frame* contrattuale potrebbe essere implementato a livello di area piuttosto che di singole imprese (per alcuni esempi si vedano la campagna *Besser statt Billiger* lanciata in Renania Settentrionale-Vestfalia dal sindacato IG Metall nonché gli esperimenti avviati in Veneto, a Prato, Pordenone e Treviso);
- valorizzare le risorse umane ora inutilizzate e promuovere anche con incentivi fiscali la collaborazione gratuita dei lavoratori ora in cassa integrazione a programmi di grande rilevanza sociale, come ad esempio la definizione con la partecipazione dei tecnici ora in CIG di progetti di “*job creation*” e “*rinascita industriale*” dei diversi territori, da organizzare in collaborazione con università, associazioni imprenditoriali e sindacali e banche locali, finalizzati a creare nuove imprese in cui i lavoratori stessi in futuro possano trovare occupazione;
- sviluppare contratti di *partnership* che prevedano un investimento rilevante dell’impresa nella formazione delle capacità professionali di uno specifico lavoratore o gruppo di lavoratori, contro l’impegno del lavoratore o dei lavoratori che ne beneficiano a rimanere nell’impresa per 3 o 4 anni, in modo che il frutto dell’investimento formativo vada a vantaggio dell’impresa finanziatrice. Se il lavoratore o i lavoratori, per loro scelta, escono prima del termine, possono ovviamente farlo ma sono tenuti a rimborsare l’investimento fatto a loro favore;
- migliorare il funzionamento dei servizi pubblici all’impiego sulla base del modello degli sportelli unici per l’impiego (*one-stop shops*), rivolti alla creazione di nuove imprese e particolarmente attenti all’accoglienza delle persone in cerca di occupazione e alla loro assegnazione a un dato profilo di rischio; occorre anche porre attenzione alla politica del personale nei centri per l’impiego, creando figure professionali capaci di interagire con le imprese e di utilizzare strumenti

informatici, per supportare i processi di *matching* (come nel caso del Borsino delle Professioni in Veneto); superare infine l'attuale incertezza istituzionale nell'ambito dei servizi per l'impiego, dovuta soprattutto alla riorganizzazione delle funzioni assegnate alle province;

- sperimentare nuove forme di incentivazione a favore dell'assunzione da parte delle imprese di personale da destinare alle attività delle sedi estere delle imprese italiane o presso imprese estere con cui siano stati o vengano stabiliti *partnership* e accordi commerciali o produttivi; nel caso dei giovani, l'accumulazione di capitale umano con competenze internazionali assicura loro esperienze altrimenti conseguibili solo con "fughe all'estero" individuali e più o meno definitive

4.5 Misure di politica fiscale sulle imprese

Il processo di finanziarizzazione delle imprese si è associato ultimamente ad un processo di de-industrializzazione o di disinvestimento delle imprese da attività reali come gli impianti, il *know how* e anche il capitale umano. In questa prospettiva, la struttura della tassazione deve incentivare le attività "industriali" rispetto alle attività di tipo meramente "finanziario". Misure che possono essere studiate sono quelle che mirano a:

- tassare gli investimenti solo finanziari, specie se altamente speculativi, e la liquidità o i depositi in conto corrente delle imprese non finanziarie (anche prevedendo tassi negativi) con aliquote maggiori di quelle dei depositi delle famiglie consumatrici;
- incoraggiare l'investimento reale rispetto al riacquisto di azioni proprie, alla distribuzione di dividendi per un ammontare superiore al valore degli investimenti reali delle imprese e ai guadagni conseguenti a riduzioni del patrimonio delle imprese industriali con alienazioni di immobilizzazioni superiori agli investimenti a medio e lungo termine;
- riorientare il regime fiscale in modo da spostare il carico fiscale dal lavoro e dal reddito di impresa (che ora sono tassati con aliquote di circa il 40%), al capitale finanziario (che ora è tassato con un'aliquota di circa il 20%) e al consumo di risorse (che va disincentivato), ad esempio tassando in modo diverso il "margine operativo lordo" rispetto ai "proventi e oneri di tipo finanziario" delle stesse imprese industriali;
- disincentivare lo spreco di risorse naturali eliminando gli incentivi alle attività economiche che hanno impatti negativi sull'ambiente e adottando misure di fiscalità ecologica orientate all'uso efficiente delle risorse;
- incrementare gli oneri di urbanizzazione locali, legali e/o di negoziazione, che possono essere facilmente triplicati se non quadruplicati, ponendoli in linea con quelli dei paesi centro e nord-europei, e rivedere le disposizioni nazionali sui *capital gain* immobiliari. Si tratta di tassare adeguatamente le rendite di trasformazione urbanistica conseguenti a una trasformazione dell'uso dei suoli ad opera di imprenditori immobiliari e costruttori, con azioni di *value recapture* simili a quelle consigliate dalle grandi agenzie internazionali come UN-Habitat, ponendo fine a quello che è stato fin qui un paradiso fiscale interno e anche una fonte di vasta e diffusa corruzione. Il ricavato dovrebbe essere utilizzato per il rilancio degli investimenti pubblici sulle città – mobilità, qualità urbana ed edilizia sociale innanzitutto – avviando quella ripresa della domanda per il settore edile che costituisce oggi la vera fonte della crisi del settore;
- orientare gli investimenti nei settori dei servizi di utilità collettiva ad un recupero dell'efficienza aziendale e alla riduzione dei costi di gestione e prevedere il blocco per tre anni delle tariffe (premi delle assicurazioni, pedaggi autostradali, tariffe di acqua e energia e rifiuti), che negli ultimi cinque anni abbiano avuto un aumento superiore del 5% al tasso medio di inflazione; inoltre assicurare la priorità alle innovazioni che mirino all'obiettivo della riduzione delle tariffe e del miglioramento del servizio, rispetto all'aumento della remunerazione degli azionisti (compresi lo Stato e gli enti locali);
- scoraggiare la semplice alienazione totale di terreni, immobili, infrastrutture, imprese di servizi di proprietà di istituzioni pubbliche, sia nazionali che locali, e prevedere in alternativa che la privatizzazione avvenga prioritariamente tramite aumenti di capitale (per quota anche maggiore al 50%) rivolti agli operatori privati, destinati a raccogliere nuovi capitali privati che facciano leva sul capitale a proprietà pubblica e poter in questo modo finanziare investimenti fissi che portino a

“valorizzare” le proprietà pubbliche tramite interventi aggiuntivi ed integrati che promuovano lo sviluppo industriale ed economico del territorio.

4.6 Adozione di strumenti finanziari moderni nelle politiche industriali e regionali.

La stretta del credito ha indotto i governi ad adottare recentemente misure specifiche anche nel tentativo di favorire lo sviluppo di canali di finanziamento delle imprese alternativi al credito bancario. Esempi di tali misure sono: l'introduzione dei cosiddetti “*mini-bonds*”, il Fondo di Garanzia per le PMI, le agevolazioni fiscali a favore della ricapitalizzazione delle imprese, i fondi di *private equity*, le agevolazioni fiscali a favore delle “reti d'impresa”, la convenzione tra Cassa Depositi e Prestiti, SACE, SIMEST e ABI a sostegno dell'export.

La maggiore importanza delle attività finanziarie nelle imprese e la necessità di rendere più efficienti i canali di trasmissione all'economia reale di una politica monetaria espansiva rendono necessarie innovazioni importanti nel settore creditizio e finanziario, come:

- favorire le emissioni di obbligazioni societarie delle PMI e il loro “*private placement*”, la “cartolarizzazione (*Asset Backed Securities*) dei prestiti alle PMI più efficienti e non solo delle cosiddette “sofferenze”, al fine di liberare nelle banche le risorse necessarie per la concessione di nuovi prestiti; la creazione di nuovi intermediari simili alle “*business development companies*” americane; sviluppare l'attività dei fondi di *private equity* nelle imprese che forniscono servizi di utilità collettiva;
- prevedere un programma di concessione di mutui per l'acquisto di abitazioni, i lavori di ristrutturazione, l'acquisto di box ad uso privato o la realizzazione di parcheggi a pagamento nelle città, che rilanci il mercato, gli investimenti ed i consumi privati (modello inglese recente: “*Funding for Lending*” e “*Help to Buy*”), eventualmente accompagnato da una riduzione dell'IMU o Irpef;
- promuovere uno “Schengen del rating creditizio” o il divieto di discriminazione secondo la nazionalità delle politiche di credito verso le imprese europee, per esaltare lo spirito imprenditoriale che è alla base dello sviluppo economico della nostra civiltà, in modo che le imprese non debbano pagare per gli errori degli Stati in cui si trovano ad avere la sede sociale; promuovere a livello UE una riforma regolamentare per garantire che l'emissione del “rating creditizio” alle imprese non sia influenzata da considerazioni discriminatorie basata sulla nazionalità del soggetto valutato;
- trasformare la Cassa Depositi Prestiti in una Banca di Sviluppo analoga alla BEI e ridefinirne la missione stabilendo la priorità dell'obiettivo della promozione degli investimenti per la crescita dell'economia a livello nazionale e locale, rispetto a quello della vendita del patrimonio pubblico e delle imprese pubbliche finalizzato alla mera riduzione del debito pubblico;
- assicurare un vantaggio dal punto di vista finanziario con un “rating creditizio” (*eco o inno label*) ai progetti di investimento compresi nelle politiche industriali, urbane e territoriali indicate nei punti precedenti.

4.7 Riforme senza costo o riforme dei processi di governance

I processi innovativi e gli investimenti privati dipendono non solo dai costi di produzione o dal costo e disponibilità di capitale finanziario ma anche dalle aspettative degli imprenditori e dalla loro percezione del rischio. Per esempio i complessi procedimenti giudiziari per la soluzione dei conflitti tra i diversi operatori in lite tra loro comportano alti costi di transazione, ostacolano il cambiamento, rallentano la velocità di decisione e portano ad un allungamento dei tempi di realizzazione dei progetti di investimento.

In questa prospettiva sono necessarie riforme di *governance* che promuovano l'innovazione organizzativa, semplifichino le procedure, aumentino l'autonomia, il decentramento e l'*accountability*, come ad esempio:

- promuovere l'innovazione non solo tecnologica ma anche di prodotto e organizzativa all'interno delle stesse amministrazioni pubbliche locali e nazionali; orientare all'innovazione la spesa pubblica e sviluppare i servizi di tipo innovativo a fronte di un taglio di quelli di routine e tradizionali; promuovere gli investimenti rispetto alle spese correnti. Oltre alla “*spending review*” sarebbe

- opportuna una “Valutazione dell’Impatto Innovativo (V.I.I)” della spesa pubblica basata su precisi indicatori quantitativi e qualitativi, che sia elaborata in collaborazione con le università locali con metodologia analoga ai “bilanci ambientali” o “report di sostenibilità”;
- assicurare una divisione delle responsabilità precisa dei diversi tipi di politiche economiche nel rispetto del principio di sussidiarietà e di un necessario coordinamento, per cui mentre la responsabilità della politica monetaria deve essere propria della BCE e quella della politica del bilancio pubblico dei Governi e delle istituzioni UE, le responsabilità della politica industriale devono essere assegnate prioritariamente a Regioni ed enti locali, nell’ambito di linee guida e di un coordinamento a scala nazionale ed europea;
 - in una strategia di riforme istituzionali, ri-orientare l’attività delle Regioni verso il fine della promozione dello sviluppo economico e della piena occupazione a scala regionale aumentando il peso delle spese per investimento nei bilanci regionali;
 - assicurare un più efficace governo dell’economia e procedere ad una riforma dell’organizzazione interna del MISE (Ministero dello Sviluppo Economico) e ad una sua fusione con il Ministero della Coesione, al fine di focalizzare l’attività del nuovo ministero sulla politica industriale e sulla politica regionale in modo integrato e sulla promozione degli investimenti per lo sviluppo economico, superando l’approccio attuale che vede il MISE occuparsi prevalentemente di mere azioni difensive come la gestione di crisi aziendali.

Note:

1 Enrico Marelli esamina le caratteristiche della situazione congiunturale dell’economia italiana e dei maggiori paesi europei corrispondente alla “doppia crisi” dell’ultimo quinquennio e sviluppa un’analisi critica delle recenti politiche economiche intraprese a livello europeo (in particolare relativamente alla “austerità espansiva”). Per quanto riguarda le politiche strutturali, delinea le differenze tra la visione neoliberista tradizionale e le caratteristiche che le politiche economiche, nazionali ed europee, dovrebbero avere per essere meglio ri-orientate verso l’obiettivo della crescita.

2 Stefano Casini Benvenuti sostiene che la crisi attuale sia intervenuta su di un sistema già fragile, accelerando e, ovviamente, aggravando il processo di decadimento in atto ed esamina in una prospettiva di lungo termine i dati di investimenti nei diversi settori. Riprendendo la lezione di Hirschman, sostiene la necessità di puntare sui “settore chiave” e che l’Italia ha, in questo momento, bisogno di un nuovo *take-off* o un processo di continui squilibri sino a trovare un nuovo assetto finale equilibrato. Il problema quindi è di nuovo legato alla convenienza ad investire nel nostro territorio e quindi all’eliminazione di tutte quelle condizioni che possono fare da freno.

3 Riccardo Cappellin esamina la relazione tra la diminuzione degli investimenti, il processo di “*deleveraging*” di imprese, banche e Stati ed il processo di finanziarizzazione dell’economia. Propone una strategia di crescita basata sul rilancio della domanda interna e su progetti di investimento che diano una risposta ai crescenti bisogni dei cittadini di nuovi servizi moderni di uso collettivo nelle aree urbane. Infine, sottolinea che gli strumenti recenti dell’economia dell’innovazione e dell’economia regionale sono più appropriati per definire una strategia di crescita in un’economia moderna fondata sulla conoscenza, rispetto al modello neoclassico di crescita e alla dottrina neoliberista delle “riforme strutturali” e del *fiscal compact*.

4 Enzo Rullani individua cinque grandi onde: globalizzazione, iper-connessione, automazione, *worldmaking*, ri-personalizzazione della complessità, che modificano lo scenario competitivo delle imprese, le caratteristiche delle filiere globali di cui fanno parte i comportamenti dei consumatori finali e che sono di stimolo all’innovazione dei prodotti e dei servizi delle imprese, determinano un nuovo rapporto tra imprese e territori e impongono l’adozione di nuove politiche industriali e territoriali.

5 Marco Bellandi analizza il dibattito tra, da un lato, le posizioni mainstream che puntano il dito sulla debolezza del tessuto di PMI e sottolineano la centralità delle aree urbane maggiori e, dall’altro, gli approcci sensibili alle specificità territoriali, settoriali ed organizzative dell’industria che sottolineano la forza dei sistemi distrettuali e del quarto capitalismo delle medie imprese. Essi propongono esempi di politiche per la rinascita dell’industria italiana che si basano su sistemi di produzione fortemente dinamici e non solo radicati localmente ma anche integrati in territori più ampi, in filiere produttive internazionali, in reti di comunità di pratica virtuali, in trasversalità settoriali e tecnologiche.

6 Leonardo Becchetti analizza alcuni aspetti interrelati della recente crisi: in primo luogo a livello macroeconomico, sottolineando le errate politiche monetarie e fiscali dell’Eurozona, che non hanno consentito di cogliere gli aspetti benefici della globalizzazione; quindi l’incapacità dell’attuale sistema finanziario di fornire liquidità al sistema produttivo; riguardo allo sviluppo locale, evidenzia la prevalente ed errata concezione della competitività (che non consente di sfruttare i fattori competitivi non delocalizzabili); infine si sofferma sui precari equilibri tra imprese, istituzioni e società civile (che stanno determinando crescenti disuguaglianze). Per ciascun aspetto, fornisce possibili risposte di politica economica.

7 Patrizio Bianchi e Sandrine Labory esaminano le caratteristiche della politica industriale in un’economia aperta e basata sulla conoscenza, partendo dalle esperienze internazionali nei paesi emergenti a rapida internazionalizzazione e dall’evoluzione dei programmi europei: dalla Strategia di Lisbona alla programmazione delle politiche strutturali; sottolineano la

distinzione tra le politiche della concorrenza e le politiche della competitività a sostegno della ricerca e della formazione del capitale umano.

8 Alessandro Sterlacchini documenta il ruolo decisivo giocato dai gruppi Fiat, Finmeccanica, STMicroelectronics e Telecom Italia e delinea uno schema di politica industriale e della ricerca di natura sistemica che coinvolga anche i cluster tecnologici territoriali in cui operano le grandi imprese.

9 Marco Mutinelli analizza le principali caratteristiche strutturali e le tendenze evolutive più recenti riguardo l'attività delle multinazionali italiane e della multinazionali estere attive in Italia. Viene ribadita l'importanza ai fini della ripresa di un cammino di crescita di un maggiore radicamento delle nostre imprese sui mercati esteri, da un lato, e di una robusta e articolata presenza di imprese multinazionali nel nostro paese, dall'altro.

10 Sergio Destefanis evidenzia gli squilibri a livello locale tra domanda e offerta di competenze e alcune *best practices* nell'ambito del *matching* tra domanda e offerta di competenze relative sia all'Italia che ad altri paesi; queste evidenze attestano l'effettiva possibilità di promuovere in modo coordinato le competenze e lo sviluppo locale e, più generalmente, il coordinamento delle politiche industriali e del lavoro.

11 Marco Frey sottolinea che la *green economy* può essere considerata un'opportunità sia per le imprese che per l'economia nazionale, se accompagnata da un'adeguata azione di sistema che consenta di valorizzare le capacità distintive, l'uso efficiente delle risorse, la complementarità tra i diversi attori e l'integrazione delle diverse azioni di *policy*.

12 Romeo Danielis esamina le diverse tipologie del trasporto di persone e merci, come il trasporto automobilistico privato, il trasporto pubblico locale, il trasporto ferroviario, il trasporto aereo, il trasporto stradale delle merci e il trasporto marittimo. Delinea le caratteristiche delle politiche di contenimento della domanda, di promozione dei modi di trasporto meno intrusivi, di miglioramento tecnologico e di sviluppo delle infrastrutture stradali. Sottolinea le difficoltà di una gestione multilivello delle politiche, in particolare nella programmazione e realizzazione dei progetti di investimento.

13 Enrico Ciciotti sviluppa una riflessione sul nuovo ruolo che le città possono svolgere in un periodo di profondi cambiamenti strutturali, analizzando le politiche urbane che sono state messe in atto, a scala locale e nazionale, e indica le linee generali di una politica urbana nazionale che valorizzi il ruolo che le città possono svolgere nel promuovere lo sviluppo economico nazionale.

14 Roberto Camagni e Roberta Capello affrontano il dibattito sulle strategie di specializzazione intelligente. Sostengono che la dicotomia centro periferia suggerita nella prima fase dagli esperti della cosiddetta "S3", che distingue tra un'area di ricerca avanzata (il centro) e un'area di applicazione dei risultati della ricerca (la periferia), appare troppo semplificata per catturare i differenziati modelli di innovazione che caratterizzano le regioni europee. Propongono una nuova tassonomia delle regioni innovative in Europa basata sul loro modello di innovazione e politiche dell'innovazione diverse per ciascun tipo regionale di innovazione.

15 Gianfranco Viesti e Francesco Prota esaminano la struttura e le dinamiche recenti dell'industria meridionale e i fattori che hanno aggravato gli effetti della crisi. Essi sottolineano che lo sforzo pubblico per l'industrializzazione del Mezzogiorno è oggi assolutamente modesto, assai inferiore alla media comunitaria. L'industria svolge tuttora un ruolo cruciale per lo sviluppo e le politiche industriali devono mirare ad un allargamento della base produttiva attraverso l'ingresso di nuovi attori.

16 Alfredo Del Monte analizza un'ampia letteratura sull'importanza della cooperazione fra le imprese nonché fra imprese e istituzioni non di mercato per stimolare il processo innovativo e lo sviluppo. Esamina quali sono le caratteristiche che tali politiche devono avere per promuovere reti innovative e distretti tecnologici e come valutare gli effetti delle stesse.

17 Andrea Bollino esamina le metodologie di determinazione del rating delle imprese e degli stati e il problema della frammentazione del mercato del credito tra i diversi paesi, che contrasta con i principi del Mercato Unico e con la considerazione che il merito di credito di ogni impresa dovrebbe essere basato solamente sulle capacità dell'impresa, sia tecnologiche che manageriali, di competere sul mercato.

18 Roberto Camagni sottolinea la necessità di un processo di ri-capitalizzazione delle città e che una fonte di rilevanti introiti fiscali potenziali per le città e le finanze pubbliche consiste nella tassazione delle rendite di trasformazione urbanistica. Mentre in Italia manca un dibattito politico su questi temi, in altri paesi avanzati la negoziazione avviene con ben altri risultati per la parte pubblica, aiutata da una legislazione sulla fiscalità immobiliare assai meno sottomessa agli interessi privati.

19 Secondo Alessandro Petretto gli ultimi quindici anni hanno mostrato la presenza in Italia di un governo centrale sostanzialmente incapace di effettuare riforme economiche e politiche strutturali (come la politica industriale), di politiche necessarie per affiancare le inevitabili manovre di contenimento del deficit e del debito pubblico, anche per limitare gli effetti pro-ciclici di tali manovre. Importanti potrebbero essere in questo contesto i "tributi commutativi" e in particolare l'imposizione di scopo per finanziare investimenti pubblici.

Territori in transizione. Il nuovo rapporto tra imprese e Politiche territoriali per la rinascita industriale e l'innovazione.

Enzo Rullani¹

Sommario

La concorrenza tra territori è stata alimentata, negli ultimi anni, da una caratteristica destinata a segnare non solo il nostro presente, ma anche il prossimo futuro: la crescente mobilità della *conoscenza codificata*, ossia della conoscenza impersonale ed astratta che si appoggia a codici, software, macchine, processi e prodotti standard. Questo tipo di conoscenza – trasferendo i codici – può essere impiegata anche da persone e in contesti diversi da quelli di origine.

La conoscenza codificata, in quanto conoscenza impersonale e a-contestuale, è attratta dai luoghi che, nel mondo, offrono costi minori dei fattori o capacità tecnico-imprenditoriali migliori.

È questa spinta ad aver innescato la crescita accelerata della manifattura in molti paesi emergenti, come la Cina o i paesi dell'Est Europa, mettendo sotto pressione una parte rilevante dell'industria localizzata in paesi ad alto costo, come l'Italia. I casi Electrolux o Fiat dimostrano che ci troviamo di fronte ad un bivio: o accettare la spinta verso il ribasso delle produzioni e dei redditi, o puntare ad un salto di qualità, che punta sulla valorizzazione e la crescita della conoscenza generativa (imprenditoriale, inventiva, adattiva ecc.), che, non essendo codificata e codificabile, rimane legata alle persone e ai contesti di vita e di lavoro del nostro paese. La conoscenza generativa, ancorata al territorio di origine e diversa da luogo a luogo, è infatti essenziale per realizzare innovazioni che risultino competitivamente vincenti, nel nuovo gioco competitivo, ma deve essere impiegata in forme che tuttavia la utilizzino in una logica di rete globale.

In particolare, la valorizzazione della conoscenza generativa sedimentata nell'esperienza delle persone e nella cultura dei territori, richiede tre fattori fondamentali: a) un investimento importante nel *continuo rinnovo della conoscenza generativa* disponibile, presidiando la ricerca, alimentando l'innovazione e favorendo esercizio della creatività a tutti i livelli, compreso quello del lavoro dipendente; b) una gamma di *innovazioni d'uso* realizzate da imprese che traducano questo bacino di conoscenza generativa in *modelli replicabili* (macchine, prodotti, software, significati standard), che – essendo venduti su larga scala – consentano di realizzare elevati moltiplicatori del valore, propagandosi nelle filiere globali che li portano ai potenziali utilizzatori presenti nei diversi mercati internazionali; c) una efficiente *piattaforma connettiva* (nei campi delle ICT, delle reti distributive, della comunicazione, della logistica, della garanzia) che metta in collegamento i nostri (diversi) sistemi locali con le filiere globali in cui devono riposizionarsi.

Per realizzare questa transizione non bastano nuove strategie delle imprese, prese singolarmente. Occorrono anche *innovazioni di sistema*, che passano per lo sviluppo di idee motrici che possano rinnovare i nostri ecosistemi territoriali, associando le loro dinamiche interne alle grandi "onde" che stanno cambiando l'economia mondiale.

Le politiche del territorio dovrebbero favorire – con i mezzi propri della sfera pubblica (regolazione, co-investimento, indirizzo, domanda pubblica innovativa, condivisione del rischio), i processi di auto-organizzazione che hanno già spontaneamente preso forma nei territori, accettando la sfida del nuovo, invece di limitarsi a difendere – poco e male – ciò che abbiamo ereditato dalla storia.

1. Una storia per paradigmi

Il territorio è stato "riscoperto", nelle sue valenze produttive, negli ultimi decenni del secolo scorso, dopo un periodo di progressiva marginalizzazione sia dalla pratica delle imprese che dalla letteratura dello sviluppo.

1. Venice International University, TeDIS center, e-mail: enzo.rullani@gmail.com.

Se oggi prendiamo in mano la vecchia letteratura sull'economia della localizzazione, elaborata negli anni cinquanta e sessanta, vediamo che il territorio viene considerato come un contenitore astratto, misurato in km (distanze), mq (superfici), infrastrutture (costi di trasporto), temperature (agricoltura) ecc.. La sua identità storica e culturale, l'indole delle persone che lo abitano, le sue risorse creative sono rimaste ai margini di una visione economica che guardava ad altro.

A cosa? Ma è evidente: all'identità storico-culturale, all'indole, alle risorse creative della soggettività che, fino agli anni settanta, ha monopolizzato lo sviluppo: la grande impresa fordista. Che ha bisogno del territorio come contenitore per le sue iniziative di crescita e innovazione, auto-generate all'interno e bisognose di un territorio esterno solo come contenitore di risorse (da prendere) e di attività (da insediare).

Nel periodo fordista il territorio ha perso la sua connotazione locale per essere inglobato nella dimensione politica dello *Stato nazionale*, centro di equilibrio dei poteri pubblici e privati che si coalizzano in formazioni politico-economiche organizzate a scala nazionale.

Le cose sono cambiate radicalmente quando il paradigma fordista, nel periodo 1970-2000, è stato sostituito da un nuovo paradigma: il capitalismo della flessibilità, proiettato oltre le rigidità piramidali della produzione di massa (Kenney, Florida, 1993), che in Italia ha preso la forma di capitalismo distrettuale (Becattini, 2000).

La crisi dei vecchi modelli di localizzazione territoriale ha funzionato da detonatore di nuovi modi di vedere il territorio, che gli studiosi più attenti hanno colto per tempo (Camagni *et al.*, 1984), anche se l'adeguamento della discussione e della politica economica in merito hanno richiesto un tempo non breve.

In questo periodo il territorio è stato scoperto come protagonista attivo dello sviluppo, sostituendo al centro della scena le grandi imprese in via di dimagrimento o in crisi. Il territorio distrettuale è diventato trama di relazioni vitali che hanno un impatto fondamentale nella generazione di nuove idee, nella creazione della fiducia e della divisione locale del lavoro, nella formazione di una classe imprenditoriale diffusa che usa il contesto territoriale come cemento identitario e luogo di scambio, anche conflittuale, tra risorse complementari che solo nell'economia di prossimità arrivano alla massa critica necessaria per essere competitive.

In questo processo, gli Stati nazionali hanno perso terreno e sono invece emerse come realtà dinamiche e auto-contenute le società locali (Ohmae, 1995). Ma la perdita di forza delle istituzioni nazionali non è stata compensata dal debole impulso che hanno ricevuto le istituzioni locali. Cosicché, in termini di *governance*, il processo è stato piuttosto quello di una frammentazione dei poteri generali di coordinamento e regolazione, lasciando spazio ai tanti *animal spirits* incubati nelle società locali.

È un modello nuovo, che, nella teoria economica e manageriale, è stato riconosciuto tardivamente, salvo i pochi pionieri che lo hanno per tempo riconosciuto e proposto all'attenzione generale. Lo stesso vale per le politiche economiche che, una volta approdate a questa nuova visione del territorio sul finire del secolo scorso, hanno cercato di sostenere la competitività dei distretti, con soluzioni non sempre lineari, e soprattutto fuori tempo massimo. Ossia quando ormai il vento della storia – dal 2000 in poi – tirava da un'altra parte.

2. Il territorio nel paradigma emergente

Dal 2000 in poi, il ruolo del territorio nello sviluppo è cambiato radicalmente per due ragioni di fondo (Rullani, 2010):

- a. per effetto della rivoluzione ICT (Internet economy) e dell'apertura dei mercati mondiali (dopo la caduta del muro di Berlino, 1989) una parte sempre più grande della conoscenza impiegata nella produzione (la conoscenza codificabile e codificata) è diventata *mobile*, e ha cominciato ad essere trasferita in modo massiccio nei paesi dotati di maggiori capacità di attrazione (lavoro low cost, minori regole e imposte, oppure capacità di innovazione, di relazione o di domanda migliori che altrove);

b. nei paesi che hanno propagato e venduto nel mondo i loro modelli replicabili e trasferibili (di prodotto, di software, di servizio ecc.), o che semplicemente sono stati colpiti passivamente dalle delocalizzazioni, il fulcro dell'economia è rimasto ancorato ad un tipo di conoscenza (la *conoscenza generativa*) che serve per innovare, adattare, personalizzare, gestire interattivamente le soluzioni e i prodotti replicabili. Questa conoscenza, essendo legata all'intelligenza fluida delle persone, è *legata al contesto di vita e di lavoro in cui la conoscenza generativa si è sedimentata*, sulla base di esperienze e relazioni inter-personali ancorate ad ogni specifico territorio.

Per le imprese multinazionali, l'immersione in un ambiente trans-nazionale e alla fine globale fa parte del modello delle origini, sia pure con qualche adattamento ai tempi che avvicina le singole multinazionali alla specificità dei territori di insediamento (Grandinetti, Rullani, 1996). Ma certo nel DNA della maggior parte dei sistemi locali, l'immersione armi e bagagli in un contesto globale è uno shock, che rompe i confini e annulla l'efficacia della barriera della distanza.

I processi sopra descritti, dunque, modificano in profondità il ruolo che il territorio viene ad avere nello sviluppo economico del nostro secolo (Plecherò, 2012), investendo anche il ruolo delle politiche territoriali e degli assetti che anno finora assicurato la *governance* locale (Cappellin, 2010).

Intanto essi *mettono in crisi* i territori che non sono in grado di gestire attivamente le due cose (la propagazione globale della conoscenza replicabile, l'investimento localizzato di conoscenza generativa).

In secondo luogo essi rendono *inefficaci* gran parte delle politiche precedentemente impiegate per favorire lo sviluppo territoriale.

E per un territorio in crisi – l'Italia è uno di questi – non ci sono molte *chances* se si sbaglia nella ricerca dei possibili (e scarsi) rimedi. Un cambiamento di prospettiva è urgente.

3. Non è una crisi, ma una transizione

Il primo cambiamento di fondo di cui occorre tenere conto è quello di mettere a fuoco ciò che abbiamo di fronte: non è una crisi, ma una transizione (da un paradigma all'altro) (Rullani, 2013).

Dunque non basta attendere che la crisi passi, o, peggio, impegnare le poche risorse disponibili per rimediare alle falle che si aprono nel vecchio edificio. La crisi è un cantiere in cui si accumulano risorse e macerie liberate dal vecchio edificio, in via di de-costruzione, ma è necessario che i materiali risultanti vengano impiegati per costruire un nuovo edificio, coerente con le esigenze di competitività del nuovo paradigma emergente: il capitalismo globale della conoscenza, che somma l'allargamento dello spazio di azione al mondo (filieri globali) con la smaterializzazione delle conoscenze (per renderle riproducibili e trasferibili a costo zero, nel mondo, tramite le ICT).

È un periodo di cambiamento in cui i segnali deboli sono importanti, anche se meno visibili delle *defaillances* legate alla crisi. Essi devono essere decifrati per indirizzare l'azione verso un futuro che resta tutto da costruire.

Il territorio diventa, in questo processo:

- a. un *eco-sistema distintivo* che – sulla base di alcune differenze (di costo, di capacità, di significato) attrae alcune funzioni/fasi di filiere globali multilocalizzate, essendo in questo complementare e concorrente con altri territori. L'eco-sistema, nei paesi ricchi e innovativi, basa in genere la propria differenza distintiva sulla sedimentazione locale di un patrimonio di *intelligenza generativa* che lo rende attrattivo per la localizzazione di fasi/funzioni ad alto valore aggiunto (capaci di catturare una quota elevata del surplus di valore prodotto dalla *supply chain* globale). Queste funzioni comprendono sia la fase di ideazione, innovazione, personalizzazione dei nuovi prodotti/servizi da proporre al mercato, sia la fase di codificazione in modelli replicabili che li rende riproducibili e trasferibili a basso costo.
- b. Nei paesi *low cost*, invece, l'eco-sistema distintivo si basa in genere sulla presenza di una più o meno efficace *absorptive capacity*, intesa come capacità di impiegare le conoscenze codificate provenienti dall'esterno usandole in un contesto favorevole, grazie al basso costo del lavoro, dell'energia, dei servizi o del suo ambiente poco regolato. In questo caso, la differenza distintiva messa in campo dal territorio, nella divisione del lavoro globale, è quella di saper riprodurre in

modo efficiente modelli di macchine e prodotti standard messi a punto in altri luoghi della filiera (ad esempio, fabbricando prodotti di massa, o replicando software in situazioni codificate ecc.);

- c. una *piattaforma connettiva* che consente ai produttori locali di trasformare la propria conoscenza generativa in modelli replicabili e di commercializzarli con efficacia nel mondo, ricavandone un surplus che torna sul territorio. Perché la piattaforma moltiplicativa funzioni, bisogna che nel territorio ci siano strutture efficaci di *propagazione delle conoscenze codificate* (ad esempio una diffusa conoscenza dei linguaggi formali e delle ICT, una esperienza affidabile di impiego pratico degli stessi, un sistema di certificazione efficiente e credibile a scala internazionale), insieme a infrastrutture e servizi efficienti di *connessione*, che mettano in collegamento gli interlocutori a monte (ricerca, fornitori) con quelli a valle (*system integrators*, distributori, consumatori finali) delle filiere globali. Da questo punto di vista, si tratta di organizzare in modo efficiente i circuiti della *comunicazione* (marchi, linguaggi, significati, mass media, interazione con i clienti), della *logistica* (trasporti, intermodalità, sistemi di stoccaggio e distribuzione intelligente delle merci e delle informazioni) e della *garanzia* (regole giuridiche chiare e rispettate, contratti eseguibili, certificazioni standard, servizi personalizzati al cliente) che mettono il collegamento il sistema locale con il sistema di produzione e consumo a scala metropolitana e globale.

In effetti, i settori su cui orientare la politica industriale non sono solo quelli manifatturieri classici, ma anche quelli dei servizi che nelle filiere stanno diventando sempre più rilevanti. Siccome siamo indietro in quasi tutti i servizi sopra ricordati, investimenti importanti in questi campi potrebbero rilanciare in modo utile anche la domanda effettiva, rilanciando la crescita nei prossimi anni.

Si tratta di cose che, se pensiamo alla situazione del nostro paese, abbiamo curato e sostenuto solo in parte.

I nostri *eco-sistemi distintivi* sono ricchi di intelligenza generativa che è, nella maggior parte dei casi, nata spontaneamente – e un po' anarchicamente - dal basso, con un apporto limitato di politiche territoriali a ciò finalizzate. Abbiamo distretti industriali forti in diversi settori, dove tuttavia sono poche le imprese leader che esplorano la frontiera dell'innovazione e delle costruzioni di filiere globali. Molte altre imprese sono invece *followers*, perché preferiscono imitare i modelli di successo e garantire la subfornitura dipendente a committenti forti, locali o internazionali (Corò, Grandinetti, 2001).

La differenziazione che la transizione ha creato tra le imprese che guardano al futuro – innovando e investendo – e le altre che non lo fanno ha tolto molto significato alle *medie statistiche*, che rilevano comportamenti divergenti, non componibili in un valore medio che li rappresenti. Al contrario, bisogna differenziare, identificando le imprese che sono avviate su strade nuove e promettenti, e cercare di rendere imitabile il loro comportamento da parte di tutte le altre, comprese quelle che, finora, sono rimaste alla finestra in attesa di tempi migliori (Rullani *et al.*, 2012).

Quanto alla realizzazione di efficienti *piattaforme connettive*, meglio non aprire nemmeno il *cahier de doléances* a questo riguardo. La diffusione dei linguaggi formali (scienza, codici tecnologici, ingegneria, informatica, management, contabilità, diritto, procedure, contratti, norme giuridiche) e delle ICT sconta lo scarso livello di investimento in ricerca e istruzione superiore, nonché la scarsa pratica della digitalizzazione a tutti i livelli. Per le infrastrutture e i servizi di comunicazione, logistica e garanzia è a tutti noto i salti mortali che le imprese più innovative fanno per trovare i canali di connessione col mondo, partendo da un sistema che ha finora privilegiato le relazioni locali e informali, da persona a persona, e che oggi scopre la necessità di codificare, connettere, ampliare il proprio spazio di azione senza perdere, ovviamente, l'intelligenza generativa legata alle persone e alle loro relazioni informali.

Il vuoto che si è creato nelle istituzioni intorno ai problemi delle innovazioni di sistema, assolutamente necessarie per portare avanti la transizione, è un grave problema, che non abbiamo ancora trovato il modo di risolvere. Speriamo per il prossimo futuro.

Ma non bisogna dare la partita per persa. Succede sempre così, all'inizio delle grandi transizioni, quando abbiamo sistemi che sentono in ritardo la pressione competitiva del paradigma emergente. Quando questa arriva, sia pure con qualche sofferenza in più, si adeguano e imparano presto le nuove regole del gioco competitivo. Succederà anche a noi, e le politiche del territorio possono essere la

leva che fa ripartire la transizione nei punti in cui il processo si è bloccato per le tante resistenze inerziali. Se non altro, proprio per la condizione di arretratezza da cui partiamo, possiamo dire senza tema di smentita che *rimane tanto da fare*. Dunque politiche rilevanti su questo versante possono essere immaginate e realizzate con qualche *chance* di successo anche senza muoversi sulla frontiera del nuovo: i problemi ci inseguono, e ci spingono – volenti o nolenti – in avanti.

4. Il nuovo punto di vista delle imprese, riguardo al territorio

Lo sviluppo di *global value chains* (filiera globali) che mettono insieme più luoghi e più imprese in un rapporto di interdipendenza, ma anche di potenziale mobilità, mette i territori in concorrenza tra loro (Gereffi *et al.*, 2005; Gereffi *et al.*, 1991).

I territori, anche per questo, si stanno riposizionando, nel nuovo *network* globale della conoscenza che ne deriva (Cappellin, Wink, 2009). Ma non si tratta di un processo facile, perché i processi di governance che li caratterizzavano sono forti nel conservare ma spesso deboli nel cercare strade nuove e a rischio.

Più veloci nell'adattamento sono le imprese, o almeno quella parte delle imprese che ha un approccio strategico innovativo, e che sa prendersi i rischi conseguenti. Nel nuovo tendenziale assetto dei territori e delle forze produttive, le imprese cominciano a vedere il territorio in un duplice ruolo:

- come *eco-sistema distintivo* in cui sedimentare la propria intelligenza generativa e realizzare la replicazione di massa di modelli standard, magari operativamente decentrati in altri luoghi della filiera mondiale;
- come *piattaforma connettiva* attraverso cui praticare la propagazione moltiplicativa verso il mondo dei propri modelli di conoscenza replicabile

Nel primo senso, cercano il *radicamento di qualità*, che colleghi l'intelligenza generativa dell'impresa a quella distribuita nel contesto; nel secondo cercano la *mobilità localizzativa* che consente di avere di volta in volta la soluzione più vantaggiosa (facendo investimenti diretti all'estero, scegliendo i fornitori esteri più convenienti, costruendo catene di distribuzione e marchi rivolti ai mercati in crescita).

In questo senso, l'impresa può entrare facilmente in conflitto col proprio territorio di origine, se questo non evolve nelle due direzioni sopra richiamate. Ossia se questo non fornisce alle imprese in esso situate una base di conoscenza generativa e una piattaforma moltiplicativa adeguata.

In questo, la recente esperienza italiana mostra una differenza importante rispetto a quello che accade in Francia, Germania e Stati Uniti. Paesi in cui il concetto di responsabilità sociale delle maggiori imprese verso i territori di origini viene declinato apertamente e in una certa misura praticato, anche con importanti presidi dello Stato nazionale su questo versante. In Italia, invece, molte grandi imprese sono evaporate nel corso degli ultimi trenta anni, e altre stanno cercando vie autonome, poco collegate al paese di origine: manca, infatti, un rapporto di reciproca lealtà tra istituzioni e interlocutori privati.

Ma anche a prescindere dagli atteggiamenti soggettivi delle imprese, bisogna riconoscere un fatto: nelle filiere globali multi-localizzate, le imprese possono spostarsi, se il radicamento territoriale che hanno non frutta vantaggi ma svantaggi. Possono farlo facilmente se vanno alla ricerca di piattaforme esterne su cui esercitare la propagazione moltiplicativa; meno facilmente se cercano di riadattare la propria conoscenza generativa a contesti diversi da quello di origine. Ma possono comunque muoversi, rompendo il vincolo territoriale, con costi più o meno grandi.

Minori possibilità di muoversi hanno i lavoratori, i cittadini, i territori nel loro insieme. Essi hanno bisogno dunque delle imprese che scelgono di giocare con loro la partita del riposizionamento, ma non possono più – come in passato – catturare le imprese “giuste” – quelle innovative, capaci di produrre valore - costringendole ad essere della partita. Devono convincerle a farlo.

È un problema non da poco.

Innanzitutto, c'è una trattativa da fare con le multinazionali che si sono impiantate in Italia da anni (come Siemens, Electrolux, e altre) conseguendo buoni risultati, e che oggi dubitano della con-

venienza a continuare l'attività nel nostro territorio, in presenza di alternative localizzative meno costose.

Su questo versante, si stanno sperimentando politiche di riorganizzazione delle relazioni industriali e delle relazioni col territorio. Ma non bastano soluzioni emergenziali che introducono flessibilità o limitano temporaneamente le retribuzioni. Quello che è necessario è un salto di qualità nel tipo di processi e di prodotti che vengono assegnati alle lavorazioni in Italia, cosa che comporta, certo, una scelta della multinazionale nella sua divisione dei compiti entro la filiera globale, ma che richiede anche un investimento professionale non indifferente fatto dal lavoro italiano. Come coinvolgere le imprese interessate in un progetto che metta insieme flessibilità, aumento di qualità, investimento professionale sul nuovo?

È una domanda che rimane tuttora aperta, e dunque un campo importante per le politiche industriali e territoriale del prossimo futuro.

In certi casi esistono già delle caratteristiche professionali e qualitative che forniscono alle localizzazioni italiane un potere di attrazione, rispetto a soluzioni alternative: ad esempio multinazionali della moda come Lvmh, che presidiano con massicci investimenti i marchi e la rete commerciale hanno trovato in Italia professionalità artigiane e tecniche che giustificano un loro legame stabile con il nostro territorio. In altri casi, l'attrattore è la localizzazione obbligata in Italia se si vuole servire la domanda locale (Ikea, McDonald's ecc.). Ma in tanti altri casi questa attrattività va creata, perché la storia passata non l'ha prodotta o non l'ha prodotta in misura adeguata.

Certo, se non riuscissimo a trattenere le imprese che hanno da anni fornito ai nostri produttori (lavoratori, fornitori) linee efficaci di relazione col mondo, è ben difficile che si possano attrarre nuove imprese e riattivare investimenti diretti dall'estero in misura importante e in nuovi settori.

Eppoi, *last but not least*, c'è da avviare un ripensamento delle relazioni industriali e delle relazioni col territorio che riguarda le imprese italiane, specie quelle maggiormente dinamiche, che potrebbero anche cercare nuove possibilità di collaborazione e radicamento all'estero, invece che sul loro territorio di origine.

Ecco la necessità di politiche di *condivisione progettuale* e di co-assunzione di *investimenti e rischi congiunti* con il drappello di imprese che accetta di fare da battistrada, nella trasformazione dei contesti territoriali in cui sono insediate, a condizione che gli interlocutori locali (lavoratori, istituzioni, banche ecc.) facciano la loro parte, nella elaborazione e realizzazione di un progetto comune di costruzione del futuro. Prendendo le distanze, se serve, dal passato, e recuperando quanto serve per andare avanti, in termini di risorse, cultura, immaginazione, identità ancorate al progetto di futuro da realizzare e apprezzate dagli interlocutori con cui si ha a che fare nelle filiere globali (Rullani, 2011b).

Fine dell'auto-referenza territoriale dunque, non solo in termini di relazioni, ma anche in termini di identità condivise.

Quanti territori e quante imprese sono oggi pronte, in Italia, ad iniziare una partita del genere?

5. Il riposizionamento da perseguire, insieme

Che tipo di politiche possono sostenere il progressivo ri-posizionamento, in Italia, dei tanti e diversi territori esistenti, ereditati dal ciclo 1970-2000, verso i nuovi requisiti della competitività globale?

Prima di tutto, bisogna rendersi conto del fatto che, nel confronto mondiale, ciascun territorio è condizionato dalla propria storia. A partire da un dato di fondo: la *sostenibilità del reddito pro-capite* nei confronti di territori che partono da un livello diverso (Rullani *et al.*, 2012).

In Italia, al contrario di quanto accadeva nel quadro della concorrenza europea nella seconda metà del novecento, il reddito è salito e ormai si avvicina a quello dei paesi ricchi del mondo. In passato eravamo – relativamente agli altri grandi paesi europei – un paese dotato di un vantaggio di costo (del lavoro) che compensava altre carenze (nella dotazione di conoscenza scientifico-tecnologica, di infrastrutture, di capitale umano istruito ecc.). Oggi, dopo l'avvento dell'economia globale (dal 2000 in poi), siamo diventati un paese *high cost*. Ossia un paese che deve difendere un livello alto di

reddito pro-capite, a confronto dei tanti paesi low cost che stanno imparando a fare le cose che una volta facevamo noi.

Il nostro livello di reddito può diventare sostenibile, nel prossimo futuro, solo se riusciamo – come sistema nazionale dei tanti territori e delle imprese in essi insediate - a fare un salto produttivistico in termini di valore per ora lavorata. Un salto tale da generare un valore per ora lavorata abbastanza alto da compensare lo svantaggio strutturale di costo, di cui soffriamo rispetto ai nuovi competitors.

È un problema che hanno un po' tutti i paesi ricchi, ma in Italia si pone in modo particolarmente rilevante perché:

- abbiamo ancora una scarsa capacità di innescare e utilizzare a nostro vantaggio i processi di propagazione moltiplicativa di modelli replicabili, usando trasferimenti sul mercato globale e in forme immateriali (ICT, comunicazione di massa). La dimensione piccola e locale dei nostri sistemi produttivi è rimasta “spiazzata” da questa evoluzione della concorrenza negli ultimi dieci-venti anni;
- al contrario di molti paesi ricchi (come Usa, Germania, Giappone) che si sono trasformati rapidamente in modo da essere *complementari* dei cinesi, degli indiani, dei turchi, ecc. nelle filiere globali, l'Italia ha ancora molti produttori che si trovano ad essere *concorrenti* con i nuovi produttori emergenti. Dunque, occorre non tanto un riposizionamento che cambi la specializzazione settoriale, quando un riposizionamento che cambi il ruolo svolto nelle filiere globali in termini di eco-sistemi distintivi (da fondare su investimenti importanti in conoscenza generativa) e in termini di piattaforme moltiplicative (da rendere efficienti per quanto riguarda la codificazione, la logistica, la comunicazione, la garanzia).

Il gap infrastrutturale italiano oggi pesa sulle prospettive della transizione non solo perché rallenta i trasporti o riduce le comunicazioni utili, ma perché – persistendo – impedisce la riorganizzazione del sistema industriale, cognitivo e di servizi che ne avrebbe bisogno.

6. Le cose da fare (primo step): organizzare la transizione nei territori attraverso poche e riconoscibili idee motrici

Come arrivare a questi risultati, partendo da un paese in crisi e da imprese che certo non hanno grandi margini di resistenza e di investimento sul futuro?

In prima istanza possiamo contare sulla forza dei tanti innovatori che, sulla base dell'esperienza precedente, hanno ormai realizzato o portato a buon punto il riposizionamento competitivo dei loro modelli di business nell'economia delle filiere globali. Nel campo del made in Italy, ci sono ormai molte imprese che stanno proponendosi come fonte rilevante di conoscenza generativa e come base di piattaforme globali multi-localizzata di produzione e vendita di prodotti replicativi. Lo abbiamo fatto nella moda, nell'alimentare, dell'arredamento e in certi campi della meccanica. Lo cominciamo a fare in tanti altri campi, anche a forte contenuto tecnico-scientifico, anche se per ora si tratta di posizionamenti di nicchia.

Non tutte le imprese lo stanno facendo: ma questo, in un certo senso, non deve meravigliare: l'innovazione è sempre un processo di anticipazione e di selezione elitaria. Piuttosto preoccupa il fatto che gli altri attori in gioco non leghino i loro comportamenti e i loro destini alle imprese maggiormente innovative con cui sono in contatto, nelle filiere e nei territori.

Siamo però indietro in tantissimi settori e soprattutto nella subfornitura dipendente, che non ha ancora imparato a muoversi con autonomia nelle filiere globali e dipende in misura eccessiva dai committenti. Siamo indietro, salvo eccezioni, nel turismo e nella valorizzazione del patrimonio artistico e culturale.

Questa geografia molto frastagliata che distingue tra pionieri in movimento e il resto del sistema, attestato su una posizione attendista o inerziale, è molto pericolosa, perché rischia di indurre i pionieri di successo a tagliare il cordone ombelicale che li lega ai territori di origine, determinando in questo modo un esito catastrofico per chi rimane.

Il primo compito delle politiche è dunque quello di evitare che la distanza – del tutto naturale – che si crea tra chi innova, andando avanti, e chi segue o attende, nelle retrovie, *non si allarghi ma si*

riduca. È un risultato che si può conseguire se si riesce a legare tra loro il nuovo e (una parte de) il vecchio, mettendo insieme interessi e progetti che nella transizione potrebbero, altrimenti, trovare più comodo andare avanti ciascuno per conto proprio.

Quello che serve è una politica di condivisione di investimenti e rischi relativamente a progetti di innovazione importanti, ancorati a *idee motrici* che possono cambiare il destino non solo delle singole imprese ma anche di sistemi produttivi e sociali rilevanti. Le idee motrici non riguardano singole innovazioni ma nuovi modi di pensare alla qualità del vivere e del lavorare (Micelli, Rullani, 2011; Rullani, 2010).

Sono idee motrici, ad esempio, alcuni stili di vita proposti dalla moda (lo “stile” sportivo, elegante, casual, minimalista ecc.), attorno ai quali organizzare modelli di business riconosciuti e apprezzati nelle filiere globali. Oppure, nel campo dell’alimentazione e della ristorazione, sono idee motrici importanti quelle legate a movimenti culturali come Slow Food, o a metodi biologici/ecologici di coltivazione, o a stili di alimentazione corrispondenti a diete riconosciute e apprezzate nei mercati di riferimento.

Ma la stessa cosa si può fare sviluppando idee motrici di questo genere con riferimento al “buon abitare” (una casa bella, ecologica, sicura, silenziosa, automatizzata, ecc.) che potrebbe rilanciare non solo l’edilizia ma tutti i prodotti collegati alla casa (mobili, piastrelle, illuminazione, impiantistica, domotica ecc.). Proporre nuove idee di salute, divertimento, sport, turismo significa infatti attivare circuiti di accumulazione di conoscenza generativa in certi luoghi e da essi far muovere filiere globali che realizzano la propagazione moltiplicativa dei modelli ricavati dall’idea motrice di partenza.

Questo vale anche nelle attività che non si rivolgono direttamente al consumatore finale, ma che, nelle filiere, svolgono funzioni di *subfornitura*. Proporre modelli di vita e di cultura del lavoro, insieme a protocolli di azione e certificazioni di qualità tali da “garantire” il cliente sul modo con cui gli ordini di lavorazione ricevuti verranno assolti significa inquadrare il lavoro delle singole aziende in un contesto ideale favorevole, che crea fiducia negli interlocutori esterni.

Ad esempio, in molti campi del made in Italy si è affermato uno stile di lavoro e di proposta che possiamo chiamare dell’*artigianato di qualità*. Un modo di agire nella produzione che mette insieme l’intelligenza flessibile e creativa dall’artigiano innovatore con la competenza pratica di lavorazioni collaudate dall’esperienza.

Anche attività a media o alta tecnologia (come la meccatronica o la farmaceutica) possono proporre la loro offerta all’interno di idee motrici che riguardano la qualità del prodotto – adeguatamente certificata – i significati costruiti intorno alla loro “reputazione”, i tempi di consegna, la modularità dei modelli e dei componenti forniti, il servizio pre- o post-vendita, i livelli di personalizzazione e di innovazione delle soluzioni proposte ai clienti, specie nei processi di co-innovazione del prodotto finale della filiera. Il difficile, per molte aziende eccellenti che in Italia operano in questi campi, è avere intorno all’azienda un territorio cooperante e lavoratori disposti ad assecondare, con i loro contratti e comportamenti, le idee motrici con cui l’azienda si propone al mercato internazionale.

La riconquista di una posizione di rilievo anche nei campi di frontiera, in cui conta la ricerca e la sua traduzione in soluzioni pratiche, è uno degli obiettivi da porsi, nell’ambito del più generale ri-posizionamento del sistema produttivo italiano. Ci sono le premesse per andare avanti anche in questa direzione, ma la strada da percorrere rimane lunga: ragione di più per agire, recuperando il *gap* che si è creato rispetto agli altri paesi industrializzati (Sterlacchini, 2004).

Il rapporto con la cultura ambientale può dunque essere un altro versante critico per lo sviluppo di idee motrici che associano imprese innovatrici, istanze territoriali, centri di ricerca e di formazione, consumatori e lavoratori co-interessati ecc.. Il mercato interno (nazionale o locale), in effetti, è spesso il terreno in cui prendono forme modelli di business e idee motrici che, una volta selezionate e affermate, si propagano all’estero, a scala globale, trovando tuttavia un presidio di qualità nella competenza e capacità selettiva dei consumatori locali: gli unici in grado di valutare le deviazioni dall’eccellenza ereditata dal passato e di accettare (o rifiutare) le innovazioni di volta in volta proposte.

L’ecologia territoriale dell’innovazione mette insieme, infatti, imprese e interlocutori locali o nazionali con cui viene co-prodotta sia l’idea motrice, sia la gamma dei prodotti di qualità ad essa

corrispondenti. È questa ecologia che alimenta lo sviluppo di conoscenza generativa in certi luoghi e da questi serve l'insieme delle filiere di propagazione moltiplicativa che portano nel mondo i modelli messi a punto con le esperienze di frontiera.

Un altro campo in cui le imprese possono modificare i propri modelli di business mediante processi di aggregazione e condivisione (dei progetti, degli investimenti, dei rischi) è quello delle *reti di impresa*. È questo un tema di cui molto si discute, ma spesso con riferimenti scarsamente fondati (Rullani 2011b).

Il sistema italiano, proprio per la rilevanza delle piccole e medie imprese, è un sistema che ha potuto modernizzare la produzione e i prodotti portati sul mercato nell'ultimo mezzo secolo solo grazie ad una capillare produzione in rete. Ossia solo grazie ad una divisione del lavoro tra moltissimi specialisti che – tenuti insieme dalle filiere settoriali e dai rapporti di prossimità – hanno consentito a centinaia di piccoli produttori di fornire prestazioni complementari rispetto al risultato finale.

Si è trattato quasi sempre – salvo alcune eccezioni (consorzi, cooperative, ATI ecc. – di reti informali, basate su un rapporto di stabile collaborazione e divisione del lavoro tra imprese che si legano attraverso rapporti interpersonali diretti, contrattualmente poco impegnativi ma di fatto ricorsivi e fiduciari.

Oggi queste reti continuano ad essere utili, ma per fare i prodotti e servire i clienti che già si hanno. Riescono con fatica ad innovare ciò che si fa o a proiettare ponti di qualche rilevanza verso fornitori, committenti e consumatori finali che stanno nelle filiere globali. E riescono poco ad alimentare idee motrici che non siano quelle ereditate dalla storia.

Il nuovo – quando la discontinuità eccede l'ordinaria amministrazione - richiede investimenti, e impone rischi che le singole imprese da sole non riescono ad affrontare. Dunque occorre il contributo di altri, che sono dotati di capitali, capacità, competenze complementari. E che credono, fidandosi, ad un progetto comune.

Le “nuove” reti – più formalizzate e impegnative – nascono da questa esigenza di andare oltre il già noto e affrontare, insieme ad altri, il mare aperto del mercato globale, portandovi le idee motrici da cui il progetto comune è scaturito.

Non lo faranno tutti, ma solo le aziende più dinamiche, per le quali la sfida del nuovo fa parte del modello di business prescelto. Le politiche territoriali devono innanzitutto consolidare il rapporto tra i pionieri e il retroterra in cui operano saldando questi due poli con idee motrici ampie, che possano intercettare gli interessi degli innovatori, quelli dei loro interlocutori locali (fornitori, servizi alle imprese, banche, lavoratori, distributori, consumatori, istituzioni) e insieme la cultura, le competenze professionali, le regole, le infrastrutture e le reti connettive (logistiche, comunicative e di garanzia) del luogo in cui essi operano

7. Le cose da fare (secondo step): sfruttare la forza del vento che muove la transizione in corso

Le innovazioni delle singole imprese e le idee motrici non possono tuttavia affermarsi da sole, se non sfruttano l'energia del nuovo vento che muove la transizione in corso.

Bisogna cioè avviare iniziative che, nel corso percorso, crescono utilizzando trasformazioni consonanti che avvengono nelle altre imprese, nel mondo del consumo e della tecnologia, nell'evoluzione complessiva della società e dell'economia. Questo avviene se le innovazioni e le idee motrici portate avanti si iscrivono nel processo di transizione che porta, passo per passo, a costruire un nuovo modo di vivere e di lavorare, ossia un nuovo paradigma.

Possiamo identificare le forze che alimentano la transizione in corso in cinque grandi onde, a cui occorre legare le innovazioni delle singole imprese e le singole idee motrici, se si vuole sfruttare l'energia del cambiamento che sta trasformando il mondo attuale:

1. la *globalizzazione* dei mercati mette a disposizione delle imprese innovatrici (consonanti) sia i *moltiplicatori dei grandi numeri* (un mercato che complessivamente promette di triplicarsi o quadruplicarsi in pochi decenni) sia le grandi *differenze di costo e di capacità* che esistono tra i diversi paesi del mondo. Il mezzo che consente di agganciare queste due nuove fonti di valore

- (moltiplicatori e differenze) è la costruzione di *filiere globali*, che, dunque, deve diventare un obiettivo portante delle scelte strategiche delle imprese e dei territori nel prossimo futuro;
2. L'*iper-connessione* resa possibile dalle nuove tecnologie (Internet, telefonia mobile) ha alterato il concetto tradizionale di spazio, perché adesso le esperienze delle persone, delle imprese e anche delle società si stratificano a tre livelli (locale, metropolitano e globale), strettamente connessi e spesso sovrapposti nello stesso momento, o in rapida successione. Ogni territorio (inteso come società che abita uno spazio locale) esiste nella sua trama locale, ma anche nella trama dei rapporti metropolitani di area vasta e in quella globale degli scambi di merci, conoscenza codificata e denaro trasferibili. Ciò significa che le esperienze fatte in ogni luogo si frammentano, facendo parte di reti metropolitane e globali differenti, e talvolta in conflitto tra loro. Le idee motrici, che nascono dalla ridefinizione della trama locale/metropolitana/globale di un territorio finiscono dunque per essere idee selettive di futuro possibile, stabilendo una distanza sia con le identità territoriali "compatte" del passato, sia con le idee motrici concorrenti che coesistono nello stesso territorio, dando luogo ad un problema di *governance dei beni comuni* che occorre affrontare con coraggio e determinazione, se si vuole evitare la paralisi del contenzioso senza sbocco e senza regola;
 3. L'*automazione* dei processi e del trattamento delle informazioni che nasce dagli sviluppi dell'intelligenza artificiale, che oggi mette in grado di governare livelli di varietà elevata (purché pre-codificata) ed elementari processi di apprendimento (anch'essi pre-codificati). Questo significa l'avvio di un processo importante di sostituzione degli uomini con macchine (robot, software, sensori, Internet delle cose ecc.) in tutte le operazioni a bassa complessità, intesa come varietà, variabilità e indeterminazione. La pressione sul lavoro che questa tendenza eserciterà nei prossimi anni avrà un peso fondamentale nel ridefinire i ruoli sociali e la distribuzione della ricchezza, con l'impoverimento di tutti i lavori che richiedono l'uso di conoscenza codificata (e che sono rimpiazzati da macchine o da delocalizzazioni low cost). In ogni territorio la distribuzione della conoscenza generativa e della ricchezza diverrà dunque tendenzialmente diseguale, ponendo problemi di riorganizzazione delle mansioni, dei posti di lavoro, delle competenze e delle retribuzioni. Politiche del capitale umano che intensifichino gli investimenti in intelligenza generativa sono dunque essenziali, insieme ai processi redistributivi che devono tenere insieme la società della transizione, con i suoi conflitti e le sue divergenze radicali;
 4. il *worldmaking* ossia la "creazione di mondi" in cui abitare, che si qualificano non tanto per la loro fisicità e geografia, ma per i significati che vengono condivisi e portati avanti dalle *comunità di senso*, che ne sono all'origine e dai networks sociali che sviluppano *legami condivisi* nella loro esperienza quotidiana di vita e di lavoro. Oggi una parte sempre più rilevante del valore, nelle filiere globali, si lega al significato che i prodotti o i servizi forniti assumono, grazie alla mediazione del marchio, della parola-chiave, del design, del servizio o dell'idea motrice a cui sono associati. Globalizzazione e iper-connessione mettono in contatto mondi fisici e geografici diversi, che sono attraversati da processi di contaminazione e di condivisione di senso, in un processo di *worldmaking* in cui si confrontano diversi modi di vivere e di lavorare, nel mondo. La creatività che oggi innesca la produzione di valore nelle singole imprese o nei singoli luoghi ha bisogno di cogliere l'onda di un processo più generale che punta a creare comunità di senso trans-territoriali agganciate al *worldmaking*, alla creazione di mondi definiti dai significati e abitati da chi quei significati condivide, a prescindere dai luoghi in cui fisicamente opera e vive. Il motore di questa tendenza è la continua ricerca di senso e di legami che attraversa il mondo del lavoro e del consumo, una volta superata la soglia dei bisogni di necessità. *Worldmaking* significa in effetti che la produzione di valore non avviene più, principalmente, potenziando le prestazioni fisiche dei beni o aumentandone la quantità a disposizione, ma passa ormai per un *circuito trivalente di creazione di senso, creazione di legami, creazione di valore*. Un circuito in cui la ricerca di senso genera legami e genera valore, mentre il valore ottenuto rialimenta, con le scelte di re-investimento, la creazione di senso e di legami a monte della sua produzione.
 5. L'*esplorazione di nuovi modi di vivere e di lavorare nella compessità* (maggiore varietà, maggiore velocità nel cambiamento, maggiore indeterminazione) favorisce lo sviluppo di forme sempre più rilevanti di *flessibilità organizzata* e di sistemi di vita e di lavoro caratterizzati a un livello crescente di *complessità sostenibile* (produzione *on demand*, reti di competenza ampie e

diversificate, legami affidabili tra attori che accettano la reciproca interdipendenza). La dilatazione della complessità che ci attende nel prossimo futuro è in parte frutto di una *perdita di controllo* sullo sviluppo del sistema complessivo (instabilità dei rapporti e dei valori di mercato), ma è anche frutto della maggiore di libertà di scelta e di assunzione di rischio che, in un sistema sempre meno pre-determinato e vincolante, dà spazio alle scelte fatte dalle *persone*, rompendo la standardizzazione e la prevedibilità del sistema. La crescita della complessità che possiamo constatare in tutti i campi di azione riporta, infatti, le persone *al centro della scena*, perché solo le persone sono in grado renderla *sostenibile*, evitando che il sistema di produzione del valore perda la sua coerenza ed efficacia. L'intelligenza fluida delle persone è infatti l'altra faccia della complessità sostenibile, perché le persone possono – assai meglio degli algoritmi e degli automatismi replicativi - interpretare quello che sta accadendo al di fuori dei trend e delle norme prevedibili, e può assegnare valore a situazioni o esperienze uniche, fuori norma. Solo le persone, inoltre possono prendersi il *rischio di scegliere ed investire* in una prospettiva in cui credono, anche se il contesto in cui si muovono è altamente incerto e instabile. La crescita della complessità del mondo in cui viviamo e lavoriamo diventa insomma fonte di valore se viene associata alla *ri-personalizzazione* del mondo stesso. Le persone, che in precedenza erano confinate nell'irrelevanza, o costrette ad agire e valutare secondo codici prestabiliti, tornano ad essere capaci di immaginare e scegliere a proprio rischio il futuro possibile. Da esse riparte la costruzione delle nuove imprese, delle nuove imprese, dei nuovi territori. E siccome le persone vivono in un mondo di significati, non solo di prestazioni fisiche o di misure monetarie, la creazione personale e inter-personale si senso e di legami torna ad essere una delle forme determinanti nella generazione di valore.

8. Il surfing delle imprese, in pratica: un processo già in atto

Dal punto di vista delle imprese, le cinque grandi onde della transizione sono fonti di valore potenziale a cui agganciarsi, con innovazioni che sfruttano l'energia del movimento generale delle cose, che porta al capitalismo globale della conoscenza. Le loro strategie, oggi, sono orientate ad innovare i prodotti, i servizi e i significati, ma sono anche ancorate alla necessità di sfruttare l'energia delle grandi onde che stanno cambiando il mondo intorno a loro, intorno alle filiere globali di cui fanno parte e intorno ai consumatori finali.

Emergono, e hanno successo, strategie di *surfing*: imprese di successo, in diversi settori, hanno imparato a cavalcare alcune delle onde che stanno plasmando il nostro prossimo futuro (globalizzazione, iper-connessione, automazione, worldmaking, esplorazione della complessità sostenibile), per proporre soluzioni e modelli di business che ne catturino l'energia, portando l'innovazione proposta più lontano di quanto potrebbe andare camminando da sola nel mare in tempesta della contemporaneità.

Per le imprese questo *surfing* sulle onde della transizione è diventata una necessità, ma anche una grande risorsa.

I modelli di business adottati sinora devono, però, cambiare. La globalizzazione richiede strategie di costruzione di filiere globali in cui ci si posiziona in base alle differenze e ai moltiplicatori da realizzare. L'iper-connessione, a sua volta, contiene un grande potenziale di valore, per le imprese che riescono ad organizzare il proprio spazio di azione sfruttando la divisione del lavoro tra la dimensione locale, quella metropolitana e quella globale.

L'automazione mette a disposizione macchine che possono abbattere i costi di certe lavorazioni (a complessità limitata) senza delocalizzarle nei paesi low cost, aumentando di molto la varietà fornita al mercato e la velocità del cambiamento. Contemporaneamente, l'automazione cambia la natura del lavoro che resta in forza presso le imprese, connotandolo come lavoro ad alto contenuto di conoscenza generativa.

Che cosa fare degli altri lavoratori che rischiano di essere espulsi sia per effetto delle delocalizzazioni che per effetto delle trasformazioni tecnologiche della fabbrica? Il cambiamento della manifattura verso un maggiore contenuto di intelligenza e di servizi è dunque all'ordine del

giorno anche nelle nostre imprese più dinamiche, richiedendo massicci investimenti sulla frontiera tecnologica e commerciale (Moretti, 2012).

I processi di *worldmaking* danno spazi importanti, alle imprese, per collaborare allo sviluppo di comunità di senso, capaci di presidiare il valore di certi modi di vivere e di lavorare, nel territorio ma anche nelle relazioni di vita e di lavoro che attraversano diversi luoghi, nello spazio globale (Bettiol *et al.*, 2012; Bettiol, Micelli, 2005). Le idee motrici, i marchi e i significati di cui abbiamo parlato al paragrafo precedente, abitano in questi spazi e deperiscono se non riescono ad alimentare la creazione di mondi che consentano di sperimentare il valore, anche dal punto di vista della pratica di vita e di lavoro.

Infine, l'esplorazione di livelli sempre più elevati di *complessità sostenibile*, grazie alla *ri-personalizzazione* del mondo produttivo e del consumo, diventa oggi una fonte di valore per le imprese che riescono a gestire in modo efficace gli spazi di varietà, variabilità e indeterminazione resi accessibili dalla tecnologia (ICT, automazione), dalla ricerca di senso e di legami (*worldmaking*), dalla contaminazione inter-culturale (globalizzazione).

9. Le politiche del territorio di fronte al surfing: molte cose restano da fare

È una trasformazione in corso che riguarda certo le *singole imprese*, ma che impone lo sviluppo di innovazioni di sistema nelle *ecologie del valore, sia a scala locale che nazionale*.

Per catturare il grande potenziale di valore scaturito dalla globalizzazione, è necessario, come abbiamo detto, un insieme di investimenti in conoscenza generativa che rafforzino la qualità distintiva delle nostre imprese nelle filiere globali. Cosa che richiede un maggiore impegno nella ricerca, ma anche una riqualificazione del capitale umano disponibile, perché le relazioni trans-nazionali richiedono di padroneggiare linguaggi formali (l'ingegneria, l'informatica, la contabilità, il management, il diritto ecc.) che non si imparano direttamente dalla pratica, ma richiedono percorsi mirati di istruzione, di base e superiore. C'è poi da alimentare una sperimentazione innovativa e percorsi di formazione adeguati per i lavoratori delle aziende, ma anche questo può avvenire soltanto se si adeguano i rapporti di lavoro e i modelli di business a questo nuovo posizionamento. D'altra parte, come abbiamo detto, il rapporto col globale passa necessariamente per il consolidamento di piattaforme logistiche, di comunicazione e di garanzia che oggi presentano diverse falle (si pensi ai tempi della nostra giustizia civile, incompatibili con le garanzie richieste da chi opera su mercati internazionali).

Iper-conessione e automazione sono anch'essi due fattori dotati di un enorme potenziale di valore, che le nostre ecologie produttive e territoriali dovrebbero attrezzarsi per utilizzare a proprio vantaggio.

Per adesso, l'adozione di questi nuovi mezzi tecnologici è lasciato alle iniziative spontanee, e poco coordinate, di venditori di automatismi sempre più sofisticati e di *users* che li acquistano, non sempre con la necessaria consapevolezza.

Invece su tutti e due i fronti, è necessario un impegno di sistema nella creazione delle competenze (generative) necessarie a padroneggiare le conoscenze replicative che importiamo a piene mani da fuori, in modo da collegare in misura maggiore le nuove potenzialità tecnologiche con le innovazioni di uso in cui i nostri imprenditori sono specializzati.

C'è da fare un ragionamento sulla scuola tecnica e sul livello di investimento formativo delle persone che oggi lavorano su piattaforme tecnologiche destinate a diventare obsolete.

Questo – dell'obsolescenza professionale di massa – è un grande problema sociale, che avrà il suo peso anche in termini di riduzione del reddito e dei posti di lavoro disponibili per compiti tecnici svolti finora in modo esecutivo, e sostituiti in modo crescente da software e da macchine automatiche. Per creare professionalità sostitutive di livello adeguato serve un investimento di grande portata, da continuare per qualche decennio almeno. Le famiglie possono in parte sostenerne il peso, le imprese anche (se ci saranno contratto capaci di rendere conveniente l'investimento sulla professionalità dei propri dipendenti o dei propri fornitori). Ma una parte rilevante di questo impegno ricade

nella sfera sociale e pubblica, di cui devono occuparsi i *policy makers*, con le scarse risorse che hanno a disposizione.

Anche i processi di worldmaking e di esplorazione della complessità che oggi sono avviati e portati avanti da singoli innovatori richiedono un adeguamento di sistema nelle ecologie territoriali in cui le innovazioni sono incubate e propagate. Indubbiamente, la creatività non si impone per decreto e nemmeno in base a programmi calati dall'alto. Ma le politiche di intervento possono fare molto per alimentare questo tipo di sperimentazioni innovative, favorendo un adeguamento delle *persone* – prima che i processi produttivi o i prodotti – a queste nuove forme di vivere e di lavorare. Giovani e donne possono essere risorse importanti in tutto il sistema – dalle imprese alla burocrazia pubblica – per realizzare quel ricambio delle persone e delle idee che oggi è sempre più necessario.

Si discute molto di come “trasferire” il nuovo (anche tecnologico) dalle sue fonti originarie – spesso collocate all'estero – alle nostre imprese. In un capitalismo personale come il nostro, dove le conoscenze codificate sono impiegate in misura ridotta rispetto alle conoscenze generative, molti dei canali di trasferimento formalizzati che sono stati sperimentati hanno dato scarsi risultati. Sarebbe utile *personalizzare* il rapporto tra le nuove idee che sorgono nel mondo delle imprese (personali) che devono impiegarle per realizzare innovazioni d'uso competitive con i concorrenti internazionali. Lo si può fare creando una *leva di giovani ricercatori che lavora a mezzo tempo nelle imprese*, in cui partecipano alle innovazioni d'uso realizzate nei diversi settori applicativi, e *a mezzo tempo nei centri di ricerca o nelle università*, restando così in contatto con il circuito mondiale della creatività e della scienza. Con figure professionali del genere si potrebbero rapidamente varare una serie di *comunità professionali* che tengano in contatto tra loro queste persone, creando un circuito potente di sperimentazione e propagazione delle idee.

10. Alla ricerca di nuove politiche per il territorio: guardarsi l'ombelico non serve, anche i territori devono essere re-inventati

Il *surfing* sulle grandi onde della transizione in corso è una scelta necessaria - e una fonte di energia indispensabile – anche per le politiche che vogliono riconfigurare il territorio.

Per quanto detto, queste politiche dovrebbero privilegiare i seguenti campi di azione:

- favorire *l'auto-organizzazione dei processi di innovazione*, dal basso, promossi dalle aziende più innovative, cercando di legare alla loro esperienza di frontiera le retrovie. Le politiche possono intervenire nei processi di auto-organizzazione in modo soft promuovendo il rafforzamento delle *filieri* (della subfornitura, specialmente), la costruzione di *reti di impresa* tra partners complementari, le scelte vocazionali degli *eco-sistemi distintivi*, propri di ciascun territorio (investimento selettivo in conoscenza generativa nei campi di elezione), la realizzazione di efficaci *piattaforme connettive* che li riguardano (comunicazione, logistica, garanzia). Non si tratta di cambiare tutto, in base ad un piano razionale di programmazione dei territori che vogliamo (o meglio *che vorremmo*), perché probabilmente non sapremmo come farlo e non avremmo le risorse per farlo. Si tratta, al contrario, di identificare un set di innovazioni propulsive e di agganciarle a idee motrici di tipo condiviso che possono qualificare e rendere attrattivo un territorio;
- favorire i processi di *surfing* delle imprese (e dei territori collegati) sulle grandi onde della globalizzazione, dell'iper-connessione, dell'automazione, del worldmaking, della dilatazione della complessità sostenibile. Anche in questo caso non si tratta di scrivere un libro dei sogni destinato a rimanere tale, ma di agire, con le politiche territoriali, in modo da rendere rapida e non conflittuale la ridefinizione del territorio, che viene investito, con grande forza e poco disegno, dai traumi del cambiamento in corso. Nel momento in cui le imprese devono costruire o inserirsi in filiere globali, si tratta, ad esempio, di agire per rendere possibili processi di chiusura o di delocalizzazione di precedenti attività, riducendo i traumi conseguenti. E si tratta di investire nella creazione delle differenze distintive, in termini di conoscenze generative e di piattaforme connettive, che possono rafforzare la posizione del territorio nelle filiere globali stesse. Lo stesso vale per tutte le altre onde di cui abbiamo parlato. Se l'automazione spiazza una quota importante di lavoro, messo in concorrenza con le macchine o con i low cost globale, le politiche devono rendere meno dolorosa possibile

la transizione dai vecchi ai nuovi lavori, accelerando in questo modo il cambiamento, invece di frenarlo come si fa, quando si adottano strategie difensive. Le politiche territoriali hanno molto da dire sul terreno del worldmaking, e del circuito senso-legami-valore che alimenta lo sviluppo di comunità di senso trans-territoriali. Il presidio dell'identità territoriale, anche in termini di significati da legare alla propria esperienza produttiva e di consumo, è un bene pubblico essenziale, che non può essere lasciato soltanto al libero e anonimo mercato. Lo stesso vale per l'esplorazione della complessità sostenibile, associato alla ri-personalizzazione della produzione e del consumo. Le persone, infatti, vivono nei territori, e la loro capacità di interpretare la complessità emergente, trasformandola in una fonte di valore (varietà, variabilità, indeterminazione sostenibile) dipende in modo decisivo dalla qualità del contesto di vita e di lavoro che esiste nei luoghi in cui hanno radici. Rendere questi territori ricchi di stimoli, di reti e di competenze, recuperando in modo selettivo la propria storia e la propria differenza, è compito primario delle politiche del territorio, sempre che si voglia usare il surfing sulle grandi onde come chiave per costruire un nuovo territorio, invece di contemplare e difendere il vecchio.

Molte delle politiche territoriali attuali continuano – anche per effetto della crisi - ad operare in modo difensivo e auto-referente, partendo dalla concezione che il territorio aveva e ha di sé, a prescindere dall'evoluzione del mondo verso il capitalismo globale della conoscenza.

Ma, come accade in tutte le transizioni, esse potranno in questo modo avere un vigore decrescente, perché si troveranno – e già si trovano – ad operare su un territorio che sta cambiando fisionomia e composizione di fondo.

Guardarsi l'ombelico, in atteggiamento di difesa, non serve a niente.

Porta solo ad accumulare problemi che non sappiamo come risolvere e conflitti che eccedono la nostra capacità di mediazione e di governo. I territori che si difendono rischiano così di perdersi in un confuso confronto di tutti contro tutti, che non ha futuro.

Le correzioni a questa tendenza auto-referenziale suggerite dall'impostazione liberista hanno in questi anni mostrato la corda: maggiore concorrenza, maggiore flessibilità nei contratti (anche di lavoro), maggiore apertura alle dinamiche esterne vanno bene, ma spesso non bastano ad innescare le reazioni innovative che possono rendere queste "cure" sostenibili e utili per lo sviluppo del territorio o della filiera.

Bisogna fare di più. Ossia bisogna – con adeguate misure e investimenti – legare l'evoluzione competitiva delle imprese e del territorio alle grandi onde sopra richiamate (globalizzazione, iperconnessione, automazione, worldmaking, ri-personalizzazione della complessità). L'evoluzione del territorio, per intercettare il potenziale di valore disponibile, deve infatti agganciarsi a queste forze potenti che, giorno per giorno, modificano gli equilibri e i significati presenti in ciascun territorio.

Possiamo usare le politiche territoriali in funzione conservativa, per rimediare alle alterazioni e agli inconvenienti che la transizione comporta. Ma sarebbe invece più intelligente puntare ad usare le forze della transizione per costruire nuovi assetti e nuovi significati del territorio in cui viviamo e operiamo.

Bisogna immaginare politiche che non partano dall'idea (difensiva) di proteggere il territorio com'è, ma da quella (innovativa) di costruire per i suoi abitanti un modo in cui possano avere una buona qualità del vivere e del lavorare, sfruttando le grandi onde della transizione – sopra ricordate – come fonte di valore, da usare a sostegno del proprio riposizionamento competitivo.

Non è facile, né immediato: ma fa parte dell'agenda delle cose da fare, con cui tutti i giorni abbiamo a che fare. E che, nella crisi che ha investito i vecchi assetti dell'economia e della società, non possiamo evitare di sentire come minaccia e come problema, in attesa di risposta.

Prima impariamo a vedere le potenzialità positive che, pure, sono presenti nella nostra agenda del futuro possibile, e meglio è.

Bibliografia

Asheim B. T., Coenen L. (2005), Knowledge Bases and Regional Innovation Systems. Comparing Nordic Clusters. *Research Policy*, 34, 8: 1173-1190. [Doi: 10.1016/j.respol.2005.03.013](https://doi.org/10.1016/j.respol.2005.03.013).

- Becattini G. (2000), *Il distretto industriale. Un nuovo modo di interpretare il cambiamento economico*. Torino: Rosenberg e Sellier.
- Bettiol M., Di Maria E., Grandinetti R. (2012), Codification and Creativity: Knowledge Management Strategies in KIBS. *Journal of Knowledge Management*, 16, 4: 550-562. Doi: [10.1108/13673271211246130](https://doi.org/10.1108/13673271211246130).
- Bettiol M., Micelli S. (a cura di) (2005), *Design e creatività nel made in Italy. Proposte per i distretti industriali*. Milano: Bruno Mondadori.
- Camagni R., Cappellin R., Garofoli G. (a cura di) (1984), *Cambiamento tecnologico e diffusione territoriale. Scenari regionali di risposta alla crisi*. Milano: FrancoAngeli.
- Cappellin R., Wink R. (2009), *International Knowledge and Innovation Networks: Knowledge Creation and Innovation in Medium Technology Clusters*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Cappellin R. (2010), The Governance of Regional Knowledge Networks. *Scienze Regionali*, 9, 3: 5-42. Doi: [10.3280/SCRE2010-003001](https://doi.org/10.3280/SCRE2010-003001).
- Corò G., Grandinetti R. (2001), Industrial Districts Responses to the Network Economy: Vertical Integration versus Pluralist Global Exploration. *Human Systems Management*, 20, 3: 189-199.
- Gereffi G., Humphrey J., Sturgeon T. (2005), [The Governance of Global Value Chains](https://doi.org/10.1080/09692290500049805). *Review of International Political Economy*, 12, 1: 78-104. Doi: [10.1080/09692290500049805](https://doi.org/10.1080/09692290500049805).
- Gereffi G., Humphrey J., Kaplinsky R., Sturgeon T. J. (2001), Introduction: Globalisation, Value Chains and Development. *IDS Bulletin*, 32, 3: 1-8. Doi: [10.1111/j.1759-5436.2001.mp32003001.x](https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2001.mp32003001.x).
- Grandinetti R., Rullani E. (1996), *Impresa transnazionale ed economia globale*. Roma: NIS.
- Kenney M., Florida R. (1993), *Beyond Mass Production*. New York: Oxford University Press.
- Micelli S., Rullani E. (2011), Idee motrici, intelligenza personale, spazio metropolitano: tre proposte per il nuovo Made in Italy nell'economia globale di oggi. *Sinergie*, 84: 127-156.
- Moretti E. (2012), *New Geography of Jobs*. New York: Houghton Mifflin Harcourt. Traduzione italiana (2013), *La nuova geografia del lavoro*. Milano: Mondadori.
- Ohmae K. (1995), *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*. New York: The Free Press, Simon & Schuster. Traduzione italiana (1996), *La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*, Milano: Baldini & Castoldi.
- Plechero M. (2012), [The Changing Geography of Innovation. Chinese and Indian Regions and the Global Flows of Innovation](https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2012.mp32003001.x). Lund University, Centre for Innovation, Research and Competence in the Learning Economy, CIRCLE. ISBN 978-91-7473-399-0.
- Rullani E. (2010), *Modernità sostenibile. Idee, filiere e servizi per uscire dalla crisi*. Venezia: Marsilio Editore.
- Rullani E. (2011a), Verso una società imprenditoriale consapevole. In: Nardozi G., Paolazzi L. (a cura di), *Costruire il futuro. PMI protagoniste: sfide e strategie*. Roma: Sipi. 39-102.
- Rullani E. (2011b), *Reti di impresa e idee motrici* (intervista con Francesca Pedon), Trento: Università di Trento e Provincia autonoma di Trento, QP, Quaderni della Programmazione n. 27
- Rullani E., Cantù C., Paiola M., Prandstraller F., Sebastiani E. (2012), *Innovazione e produttività. Alla ricerca di nuovi modelli di business per le imprese di servizi*. Milano: FrancoAngeli.
- Rullani E. (2013), Territori in transizione: nuove reti e nuove identità per le economie e le società locali. *Sinergie*, 91, maggio-agosto: 141-166.
- Sterlacchini A. (2004), Ricerca ed alta tecnologia in Italia: le basi per un rilancio. *L'Industria*, 25, 4: 675-705.
- Von Hippel E. (1998), Economics of product development by users: the impact of sticky local information. *Management Science*, 44: 629-644. Doi: [10.1287/mnsc.44.5.629](https://doi.org/10.1287/mnsc.44.5.629).

Il capitale tecnologico delle grandi imprese e la politica industriale

Alessandro Sterlacchini¹

Sommario

I ridotti investimenti in R&S delle imprese rappresentano il principale fattore di debolezza tecnologica dell'Italia. Meno noto è il fatto che il divario tecnologico con altri paesi avanzati si è allargato nel corso degli ultimi venti anni. Ciò è dipeso non solo dalla scarsa presenza o dal ridimensionamento delle grandi imprese italiane ma anche dalle loro strategie. Ciononostante, senza il contributo dei grandi gruppi industriali che ci restano la capacità di ricerca del sistema nazionale dell'innovazione sarebbe ridotta al lumicino. Questo problema, peculiare dell'Italia, non è di facile soluzione, ma senza politiche che provino ad affrontarlo è difficile immaginare un'inversione di tendenza. In questo contributo, dopo aver documentato il ruolo decisivo giocato dai gruppi Fiat, Finmeccanica, STMicroelectronics e Telecom Italia, viene abbozzato uno schema di politica industriale e della ricerca di natura sistemica che li coinvolga puntualmente al fine di accrescere la capacità innovativa dei cluster tecnologici territoriali in cui operano.

1. Premessa

Dall'ultimo Censimento dell'Industria e dei Servizi risulta che nel 2011 erano presenti in Italia 253 imprese con almeno 1000 addetti e di queste soltanto 95 risultavano attive nel settore manifatturiero. Nel 2001, sempre nella manifattura, ne contavamo 128.

Solamente otto grandi gruppi italiani sono stati inclusi nella classifica delle prime 500 società del mondo della rivista Fortune, relativa all'anno 2012. Se guardiamo agli altri paesi europei, la Francia conta 31 società nelle top 500 mondiali, la Germania 29 e il Regno Unito 26; superano l'Italia anche l'Olanda con 11 gruppi e perfino la Spagna con 9. Tra i gruppi italiani classificati tra i "grandissimi" figurano Assicurazioni Generali, Unicredit Group, Intesa Sanpaolo e Poste Italiane. Restano quindi altri quattro gruppi di cui soltanto uno manifatturiero: Fiat (Exor Group) che nel 2011 si collocava al 45° posto mentre nel 2012, con l'acquisizione della Chrysler, sale al 26°. Gli altri sono i ben noti gruppi italiani che, in modo più o meno marcato, operano nei settori di pubblica utilità: il primo per fatturato è Eni che, grazie anche ai cospicui ricavi delle attività di estrazione e raffinazione del petrolio, raggiunge la 17ª posizione della classifica Fortune 500; seguono quindi Enel (52° posto) e Telecom Italia (che nel 2011 si posizionava al 244° posto mentre nel 2012 retrocede al 281°). Il gruppo Finmeccanica, che nel 2011 si piazzava 443°, non è più incluso nelle classifica del 2012.

I vantaggi legati a un'adeguata presenza di grandi imprese sono molteplici, ma in questo scritto concentreremo l'attenzione sul ruolo cruciale che esse hanno per la formazione del capitale tecnologico o cognitivo (*knowledge capital*), uno dei principali fattori su cui poggiano le prospettive di crescita di un paese. Mostriamo che, nonostante i grandi gruppi industriali ancora presenti in Italia siano assai pochi, il loro contributo alle attività di ricerca e innovazione continua a essere estremamente rilevante e non solo da un punto di vista quantitativo. Ne trarremo quindi alcune implicazioni di politica industriale.

2. Investimenti in R&S e ruolo delle grandi imprese

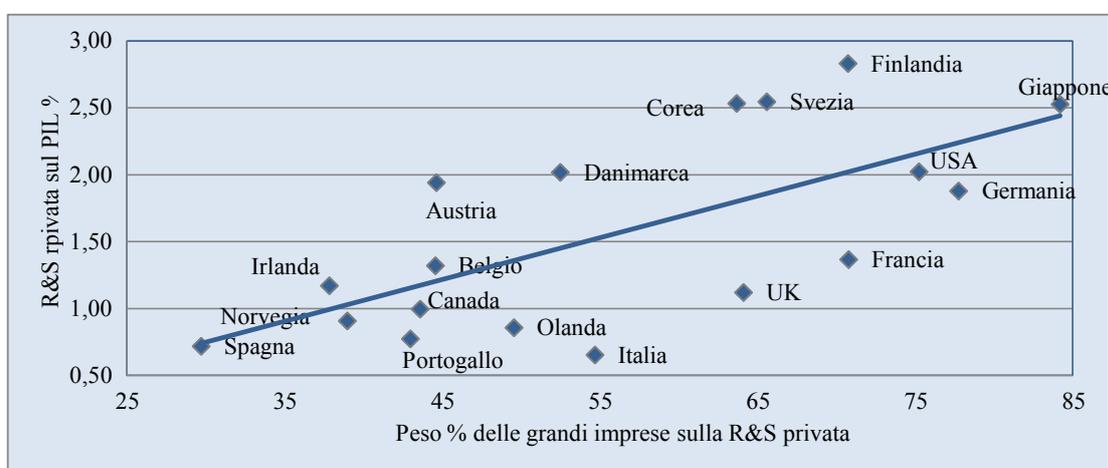
I paesi caratterizzati da elevate intensità di spese in Ricerca & Sviluppo (R&S) sul PIL sono quelli in cui il settore privato fornisce un contributo decisamente superiore a quello del settore pubblico:

1. Università Politecnica delle Marche, Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali, e-mail: a.sterlacchini@univpm.it.

non a caso il target stabilito dalla strategia di Lisbona, insieme a quello del 3% come intensità di spese in R&S sul PIL, era che due terzi di esse provenisse da fonti private (*Business R&D*). Com'è noto, l'Italia è ben lontana da entrambe gli obiettivi: nel 2010 l'intensità globale in R&S era pari all'1,26% e la quota delle imprese sul totale della spesa sfiorava appena il 54% (Istat, 2012). Nella media della UE a 27 paesi, le stesse percentuali sono, seppur di poco, superiori al 2 e al 62%.

Un altro fatto stilizzato che emerge dal confronto internazionale è che nella gran parte dei paesi industrializzati gli investimenti in R&S di fonte privata si concentrano in un gruppo ristretto di grandi imprese. Relativamente alla UE, Maincent e Navarro (2006) sottolineano che il 78% della spesa privata in R&S è sostenuta dalle imprese con 250 addetti e oltre, le quali rappresentano circa l'1% delle imprese europee. Gli stessi autori propongono un grafico, relativo all'anno 2003, del tutto simile alla Figura 1 che ho elaborato con dati più recenti (2008 per la maggior parte dei paesi, 2007 per altri) e nella quale ho considerato il ruolo delle imprese con 1000 e più addetti (solo per la Finlandia la soglia applicata è quella dei 500 addetti).

Figura 1 - Spesa privata in R&S sul PIL e peso delle grandi imprese sulla spesa



Fonte: elaborazione su dati OCSE

La correlazione positiva tra intensità di attività di ricerca e contributo delle grandi imprese è evidente: in quasi tutti i paesi con maggiori investimenti privati le imprese molto grandi pesano per oltre il 65% della spesa in R&S. Come sempre, vi sono delle eccezioni. La Danimarca e l'Austria, ad esempio, registrano un'intensità di R&S superiore a quella di paesi in cui le grandi imprese contano di più. Tra i paesi che si caratterizzano all'opposto vi sono la Francia, il Regno Unito e, soprattutto, l'Italia. Nonostante ben il 55% della spesa sia imputata ad imprese di grande dimensione, la percentuale sul PIL è la più bassa tra tutti i paesi considerati nel grafico (0,7%).

Ciò conferma le conclusioni a cui sono pervenuto in precedenti lavori (Sterlacchini, 2004 e 2012). Il ritardo dell'Italia nei confronti degli altri paesi avanzati è imputabile solo in parte a caratteristiche strutturali della nostra industria e, segnatamente, alla forte presenza di PMI con bassa (o nulla) propensione ad intraprendere attività di ricerca formalizzate; l'altra parte della spiegazione risiede nel fatto che anche le grandi imprese investono in R&S meno di quanto ci si aspetterebbe e, comunque, meno di quanto fanno quelle di altri paesi. Le indagini Istat mostrano che, nel corso del tempo, il numero di PMI italiane coinvolte in attività di R&S è cresciuto in modo notevole. Tuttavia, in assenza di sforzi aggiuntivi da parte delle imprese più grandi, ciò non ha consentito al nostro paese di ridurre il gap internazionale in modo significativo.

Il paradosso in cui ci troviamo è che, in Italia, le spese in R&S sono concentrate, come vedremo, in un pugno di grandi gruppi industriali. Al tempo stesso, mediamente, essi risultano meno attivi delle loro controparti estere. Dovrebbero, quindi fare di più. Ma il problema grave è che se questi grandi gruppi decidessero di “fare di meno” l’Italia si classificherebbe agli ultimissimi posti nella classifica dei paesi OCSE.

2.1. La spesa in R&S dei grandi gruppi italiani

I gruppi industriali italiani che prenderemo in considerazione sono tre: Fiat, Finmeccanica e Telecom Italia. A questi abbiamo aggiunto STMicroelectronics un gruppo italo-francese² che mantiene una presenza rilevante nel nostro paese.

La Tabella 1 riporta per gli ultimi tre anni disponibili le spese in R&S e i ricavi totali di questi gruppi che risultano dai loro rapporti annuali e che vengono da tempo raccolti in una pubblicazione a cura della Commissione Europea (*The EU Industrial R&D Investment Scoreboard*). Essendo documenti ufficiali e certificati, i rapporti annuali dovrebbero contenere informazioni quantitative non solo veritiere ma in linea con gli standard contabili internazionali i quali, ovviamente, si applicano anche a ciò che può essere contabilizzato come spesa in R&S. È noto che vi sono sempre margini interpretativi da parte di chi redige questi resoconti ma ciò avviene per tutte le poste di bilancio (inclusi i ricavi totali).

Tabella 1 - Spesa in R&S, ricavi totali e intensità di R&S dei grandi gruppi italiani

	Spesa in R&S (milioni di €)	Ricavi totali (milioni di €)	Intensità di R&S (percentuale)
<i>Fiat</i>			
2010	1936	57222	3,4
2011	2175	59559	3,7
2012	3295	83957	3,9
<i>Finmeccanica</i>			
2010	1967	16991	11,6
2011	1960	17318	11,3
2012	1812	17218	10,5
<i>STMicroelectronics</i>			
2010	1628	7712	21,1
2011	1693	7524	22,5
2012	1763	6437	27,4
<i>Telecom Italia</i>			
2010	698	27571	2,5
2011	611	29957	2,0
2012	602	29503	2,0

Fonte: European Commission (vari anni): The EU Industrial R&D Investment Scoreboard

Rispetto al 2010, la Fiat ha registrato un buon incremento della R&S nel 2011 e aumentato la sua incidenza sul fatturato. Ciononostante il gruppo torinese resta lontano dalle performance dei principali gruppi mondiali del settore automobilistico i quali, mediamente, hanno un’intensità pari al 4,8%³. L’ulteriore balzo in avanti del 2012 è ovviamente legato all’acquisizione della Chrysler (che

2. Il gruppo è controllato da STMicroelectronics Holding II BV che detiene il 27% del capitale sociale. Al 2012, l’intero capitale sociale della holding è detenuto al 50% da un fondo d’investimento creato nel 2008 dal governo francese (Fonds stratégique d’investissement) e al 50% dal Ministero dell’Economia e delle Finanze italiano.

3. Considerando i primi undici gruppi per fatturato, e sempre utilizzando la stessa fonte della Tabella 1, solo Hyundai presenta un valore inferiore a quello della Fiat, mentre Ford un’intensità di poco superiore.

infatti spendeva in R&S poco più di un miliardo di Euro). L'intensità delle spese in ricerca aumenta ancora ma resta inferiore alla soglia del 4%.

Prendendo come anno di riferimento il 2011 (che non contiene il contributo della Chrysler) il peso della Fiat sulla spesa in R&S delle imprese italiane (10 miliardi e 825 milioni di Euro, secondo l'Istat) sarebbe pari al 20%. A prima vista tale quota può sembrare eccessiva, ma se sommiamo le spese di Peugeot (PSA) e Renault otteniamo il 16% della R&S delle imprese francesi e se facciamo altrettanto per Volkswagen, Daimler e BMW raggiungiamo addirittura il 30% della spesa delle imprese tedesche. Queste percentuali sono sicuramente distorte verso l'alto in quanto alcuni gruppi svolgono attività di ricerca anche in filiali estere e questo ammontare non dovrebbe rientrare nel dato rilevato dagli uffici statistici nazionali. Nel caso della Fiat, ad esempio, è possibile stimare che circa un quinto delle sue attività di ricerca sono svolte all'estero per cui il contributo del gruppo sul totale nazionale passerebbe dal 20 al 16%. In tutti i casi, a testimonianza del peso enorme che generalmente assume la R&S del settore automobilistico, la rilevanza della Fiat non è anomala. Ciò che è anomalo semmai è che la Fiat spende, rispetto al suo giro di affari, meno dei suoi competitor.

Il secondo gruppo italiano per volume di spesa è Finmeccanica il quale, data la caratterizzazione high-tech di gran parte delle società che controlla, presenta un'intensità di ricerca superiore al 10%. Nel caso di un gruppo così composito è impossibile verificare se tale intensità è in linea con quella di altri gruppi esteri. Quello che emerge, tuttavia, è che tra il 2011 e il 2012 Finmeccanica ha ridotto i suoi sforzi in R&S (-7,5% in termini nominali). Rispetto al totale nazionale del 2011, il suo contributo supera di poco il 18%.

STMicroelectronics (d'ora in avanti STM), specializzata nella produzione di semiconduttori e apparecchi informatici, presenta un'intensità di ricerca non solo molto alta ma crescente fino al 27% del 2012. Quanti di questi investimenti vanno imputati all'Italia? In via del tutto prudenziale possiamo assumere che metà dei 1693 milioni di Euro del 2011 insistano sui laboratori localizzati in Brianza e a Catania. Imputando 850 milioni di Euro, STM fornirebbe un contributo pari al 7,8% della R&S delle imprese italiane. Tale stima appare affidabile anche alla luce del fatto che in un inserto pubblicitario del 2004 (Il Messaggero, 25 maggio) la società sosteneva di effettuare in Italia l'8 per cento dell'intera spesa del settore privato.

Infine, Telecom Italia presenta negli ultimi anni un livello di spesa in R&S ragguardevole, soprattutto se paragonato a quello registrato nei primi anni Duemila, dopo la privatizzazione (meno di 140 milioni all'anno tra il 2001 e il 2003; cfr. Sterlacchini, 2004). Rispetto alla media delle altre società telefoniche europee mostra un'intensità di ricerca leggermente superiore. In valore assoluto, tuttavia, spende meno di Telefonica, British Telecom e France Telecom. Inoltre, così come abbiamo evidenziato per Finmeccanica, l'impegno finanziario di Telecom Italia appare poco stabile: tra il 2010 e il 2011, in particolare, le spese in R&S del gruppo si riducono del 12% in termini nominali.

Sommando le spese in R&S dei gruppi considerati ed escludendo le attività estere della Fiat arriviamo al 46% degli investimenti in ricerca delle imprese italiane nel 2011. Anche assumendo che tale percentuale sia sovrastimata per eventuali attività estere di Finmeccanica e Telecom Italia, il risultato è che almeno il 40% della spesa privata italiana va imputato a quattro gruppi soltanto.

2.2. La partecipazione ai Programmi Quadro della UE

Per chi si occupa di statistiche dell'innovazione i dati esposti nel precedente paragrafo sono noti anche se poche volte sono stati evidenziati nel dibattito relativo allo scarso impegno delle imprese italiane nelle attività di R&S. Meno noto è il ruolo delle grandi imprese italiane nel condurre attività di ricerca in collaborazione con altri organismi pubblici e privati. A questo proposito, in un recente articolo (Protogerou *et al.*, 2013) sono stati pubblicati i dati sui soggetti partecipanti ai Programmi Quadro di Ricerca e Sviluppo Tecnologico dell'Unione Europea relativi al periodo 1984-2009 (dal Primo al Settimo Programma Quadro). Gli autori, in particolare, hanno identificato i primi 20 "attori centrali" non solo per numero di progetti di ricerca cooperativa a cui hanno partecipato ma anche per estensione dei network di cui sono stati protagonisti (chiamato indicatore di centralità). Ebbene, il Centro Ricerche Fiat risulta dodicesimo per numero di progetti (503) mentre è 17° nel punteggio di centralità. Gli autori classificano il CRF come "centro di ricerca", alla stessa stregua del CNR italiano

o del CNRS francese. In realtà sappiamo che esso rappresenta il cuore delle attività di ricerca del Gruppo Fiat e quindi, essendo l'unico centro di natura privata presente, sarebbe stato meglio identificarlo come "impresa". L'unica altra impresa che entra nella classifica dei top 20 è la Siemens con 605 progetti (8^a per numero, 14^a per centralità). Per comprendere di chi stiamo parlando, ricordiamo che la Siemens è la prima impresa per domande di brevetto depositate presso l'European Patent Office (quasi 2300 in un solo anno). Infine, l'unico altro organismo italiano presente, in sesta posizione sia per numero di progetti (695) che per indice di centralità, è il CNR.

Utilizzando il data base E-CORDA ho considerato soltanto gli anni più recenti relativi al Settimo Programma Quadro. Dal 2007 al 2012 il Centro Ricerche Fiat è 18° nella classifica dei centri di ricerca, con la partecipazione a 149 progetti (74° nella classifica complessiva). Tra le imprese, la Siemens è prima con 105 progetti, ma nel ranking complessivo è 122^a. Il gruppo Finmeccanica è presente con tre società controllate (Selex Electronic Systems, Alenia Aermacchi e Selex Sistemi Integrati) che vengono trattate separatamente. Se però cumuliamo i loro progetti arriviamo a 121, un numero ben superiore a quello ottenuto dalla Siemens. STM (Italia, come specifica il data base) è in decima posizione tra le imprese con 60 progetti. Infine, anche Telecom Italia ha partecipato con un discreto numero di progetti (47) seppur inferiore a quelli che della spagnola Telefonica (89). Se cumuliamo i valori dei quattro gruppi italiani sopra menzionati otteniamo 370 progetti. Un numero decisamente cospicuo se consideriamo che, nello stesso periodo, il CNR ha partecipato a 556 progetti ed è quarto nella classifica complessiva dei soggetti partecipanti.

La scarso tasso di successo di organismi italiani che partecipano ai bandi per i progetti di ricerca europei è oggetto di ricorrenti polemiche: prendiamo meno risorse di quante ne versiamo! Pochi commentatori, tuttavia, hanno notato che una parte ragguardevole di quanto prendiamo è legato alle attività dei quattro gruppi industriali che stiamo considerando in questo contributo. I quali, al di là del dato quantitativo, mostrano una buona capacità non solo di far parte ma di attivare reti internazionali di ricerca.

3. Per un politica sistemica nei confronti delle grandi imprese

La conclusione che traggio dalle evidenze appena esposte è la seguente: senza un'adeguata presenza di grandi imprese ad alta intensità di R&S il sistema italiano dell'innovazione è troppo debole non solo per competere con altri sistemi ma anche per collaborare all'interno di ambiti più ampi come, ad esempio, lo spazio europeo della ricerca. In Italia, come in altri paesi, la politica industriale a sostegno della ricerca e dell'innovazione si deve occupare principalmente di far emergere e crescere un numero esteso di nuove imprese altamente innovative ma non può trascurare il ruolo chiave che giocano le imprese esistenti, di grande dimensione e con elevata propensione alla ricerca.

Il primo e ovvio motivo è che queste poche grandi realtà rappresentano una quota assai rilevante delle attività di ricerca nazionali. Ne consegue che, per aumentarle, occorre che nuovi attori entrino sulla scena; ma aggiungendosi, non sostituendosi, a quelli che già ci sono. La presenza di un nocciolo duro di laboratori di ricerca industriale sufficientemente grandi è infatti di cruciale importanza non solo per le imprese che li possiedono ma per le molteplici esternalità positive che generano nel sistema nazionale, o meglio ancora, nei sistemi territoriali dell'innovazione. Tali effetti ricadono, in modo diverso, su tutti gli attori dei sistemi innovativi: università e centri di ricerca pubblici, piccole e medie imprese innovative, imprese multinazionali presenti sul territorio o intenzionate a esserlo.

I grandi centri di ricerca industriale non sono soltanto i principali ricettori delle conoscenze generate dalla ricerca di base svolta nelle università ma, in un flusso continuo di fertilizzazione incrociata, sono anche un importante fattore di stimolo della ricerca pubblica. Secondariamente, i grandi laboratori di ricerca rappresentano importanti serbatoi per il lancio di nuove iniziative imprenditoriali nei comparti ad alta tecnologia o ad alta intensità di conoscenza. Ma anche le piccole imprese "schumpeteriane" che emergono dal basso trovano spesso una valida sponda nelle grandi aziende. Queste possono agire da *business angels* nei loro confronti oppure acquisirne il controllo o i brevetti, garantendo così uno sviluppo su larga scala delle loro invenzioni. Nuove imprese high-tech possono anche crescere in modo autonomo ma, il più delle volte, disporre di brillanti ricercatori o inventori dotati di

spirito imprenditoriale non è sufficiente: serve personale con elevate e specifiche competenze gestionali (management della ricerca), finanziarie (ricorso a fonti esterne per il finanziamento delle attività innovative) e giuridiche (tutela e sfruttamento dei diritti di proprietà intellettuale) che nelle grandi imprese già esiste e che, quindi, può essere acquisito. Infine, la presenza di grandi centri di ricerca pubblici e privati rappresenta un fattore cruciale per le decisioni di investimento delle imprese multinazionali che operano nei settori ad alta intensità di ricerca e conoscenza le quali, infatti, tendono a localizzarsi nelle aree dotate di queste caratteristiche.

È per questi motivi e non per alimentare “campioni nazionali” (concetto, tra l’altro, ormai vetusto nell’economia globalizzata) che gli investimenti in R&S delle grandi imprese meritano di essere sostenuti da politiche pubbliche. Tutto ciò in un’ottica di sistema, bilanciando i sostegni diretti ai grandi laboratori di ricerca con quelli rivolti agli altri attori dei cluster innovativi territoriali.

A questo riguardo, anche per la sua attualità, il caso della Nokia è emblematico. All’inizio degli anni Novanta la Nokia ha beneficiato di incentivi pubblici per le sue attività di ricerca ma, cosa ancor più rilevante, ha tratto enormi vantaggi dal cluster ICT nella regione Helsinki, creato con e sostenuto da finanziamenti pubblici (Tukiainen, 2003; Maincent e Navarro 2006). D’altra parte il cluster stesso, del quale hanno fatto parte circa 4000 imprese (la maggior parte PMI), non si sarebbe sviluppato, come è avvenuto, senza la presenza di Nokia. L’azienda è stato il motore di programmi tecnologici intorno ai quali hanno preso parte imprese, università e centri di ricerca; ha trasferito conoscenza sia tramite spin-off⁴ sia attraverso personale altamente qualificato che ha formato al suo interno; infine, ha dato ampia visibilità internazionale al cluster. Tutto ciò è stato fondamentale per attrarre investimenti esteri da parte di aziende del calibro di Samsung, Intel e Google, ben prima che Microsoft, nel settembre dello scorso anno, acquisisse la divisione telefonica e i brevetti di Nokia.

Con questa acquisizione, il super-campione nazionale della Finlandia (che nel 2000 contava per il 4% del PIL del paese, il 21% delle esportazioni totali e il 43% della R&S privata) ha subito un netto ridimensionamento. Ma tutto il resto è rimasto. Dopo lo shock iniziale e i timori per le possibili conseguenze occupazionali, anche nell’opinione pubblica si fa strada l’idea che separare il destino della Finlandia da quello di Nokia non è poi un male (Kelly, 2013).

Come sosteneva in tempi non sospetti Tukiainen (2003, p. 21, traduzione mia). “Nel lungo periodo il fattore più importante per lo sviluppo del settore ICT risiede nella presenza di un ampio pool di personale qualificato formato da Nokia e questo non dovrebbe svanire anche se Nokia scomparisse”. In effetti, circa la metà delle attività di R&S di Nokia restano in Finlandia e se Microsoft decidesse di smantellarle o trasferirle negli USA gran parte dei soldi spesi per l’acquisizione sarebbero stati buttati al vento. A conferma di ciò, solo dopo l’acquisto di Nokia e condizionatamente a questo, Microsoft ha annunciato di voler investire 200 milioni di Euro in un nuovo centro elaborazione dati in Finlandia.

È possibile che in Italia si faccia tesoro di questa esperienza nella quale il ruolo di una grande impresa high-tech è stato cruciale? Io credo di sì e non solo perché rappresenta una strategia di politica industriale lungimirante ma perché alcuni esperimenti in questa direzione, seppur circoscritti o di portata limitata, sono stati già avviati.

Un caso interessante è il cluster dell’automotive di Torino (Bricco, 2013), coordinato da un organismo semipubblico, il Mesap, il cui direttore tecnico è stato fino al 2001 responsabile dell’innovazione nella Fiat. Del cluster fanno parte 95 imprese, in gran parte PMI, molte delle quali coinvolte in progetti collaborativi con università: in primis, ovviamente, il Politecnico di Torino. Il Centro Ricerche Fiat non partecipa formalmente a questa rete, ma alcuni dei suoi nodi ne sono un’emanazione, diretta o indiretta. È il caso del centro di ricerca sui motori diesel della General Motors, l’unico al mondo del gruppo americano, rimasto a Torino dopo la rottura dell’alleanza con la Fiat nel 2005. Il direttore del centro della GM, che opera in un edificio del Politecnico di Torino e occupa 535 ricercatori, faceva parte del team CRF che, tra le altre innovazioni, ha sviluppato il motore common rail. Vi sono poi aziende più piccole nate inizialmente come subfornitrici della Fiat e che oggi lavorano in modo

4. Il più recente di tali spin-off, avvenuto nel 2012 quando la Nokia era già in cattive acque, è Jolla azienda di software, emergente sul piano internazionale, che sviluppa, su licenza della Nokia stessa, MeeGo (sistema operativo open source basato su Linux, utilizzabile sia nei dispositivi mobili come smartphone, netbook e tablet computer sia nei PC desktop).

autonomo per altri committenti ed altre controllate da produttori stranieri, come l'Italdesign che fa parte del gruppo Volkswagen. Tra i punti di forza del polo dell'automotive torinese vi sono molte PMI che hanno iniziato a investire in R&S al loro interno, sul modello delle grandi imprese. Tra i punti di debolezza le imprese del cluster, come tutte le PMI italiane che "osano" fare il salto verso attività formalizzate di ricerca, lamentano l'endemica carenza di fonti finanziarie e sostegni pubblici.

Sempre in Piemonte la Regione ha costituito nel 2009 il polo di innovazione ICT di cui fanno parte 167 aziende e 11 tra università e centri di ricerca. Il polo è stato promosso ed è attualmente gestito dalla Fondazione Torino Wireless, costituita nel 2002 e che vede tra i soci fondatori i quattro gruppi di cui ci stiamo occupando in questo scritto: Alenia Aeronautica (Finmeccanica), il Centro Ricerche Fiat, STM e Telecom Italia. Come sostiene Andrea Giacardi (presidente della sezione ICT dell'Unione industriale di Torino) uno dei fattori cruciali per il pieno decollo del polo piemontese è quello di rafforzare i rapporti tra PMI e grandi imprese, perché «senza gli operatori più pesanti, a cominciare da Telecom, non si fa strada» (Greco, 2013). Il riferimento a Telecom Italia è d'obbligo visto che il principale laboratorio di ricerca del gruppo (TILab, ex CSELT) è a Torino. Diversamente dal cluster dell'automotive, il polo piemontese dell'ICT non vede la partecipazione di operatori stranieri e questo rappresenta un notevole handicap che potrebbe pregiudicarne lo sviluppo.

Come si può evincere da questi esempi, soprattutto dal secondo, siamo ancora in una fase di "bassa" sperimentazione di un approccio sistemico alla politica industriale imperniato sulla presenza di grandi laboratori di ricerca. Per elevare il livello di sperimentazione occorrono maggiori risorse pubbliche e private da investire nei territori. Quelle delle singole Regioni, anche se cofinanziate dai Fondi Strutturali della UE, non sono sufficienti. Oltretutto, non è pensabile che ogni Regione decida in modo del tutto autonomo e scoordinato perché ciò darebbe luogo a una proliferazione e duplicazione di cluster in concorrenza tra loro ma singolarmente sguarniti rispetto alla competizione internazionale.

Ecco quindi che, coordinando i governi regionali, il governo centrale dovrebbe identificare un numero ristretto di cluster territoriali "promettenti" e su questi concentrare risorse nazionali aggiuntive. Questo processo di concentrazione delle risorse pubbliche da investire nella ricerca è previsto dalla strategia delle Smart Specialization per la programmazione dei Fondi Strutturali della UE nel periodo 2014-2020. Alla luce degli argomenti quantitativi e qualitativi che abbiamo esposto in questo contributo, tra i criteri da utilizzare per operare interventi selettivi un peso rilevante dovrebbe essere attribuito al ruolo che possono svolgere le grandi imprese che già dispongono di laboratori e competenze consolidate e che intendono espandere le loro attività nei nostri territori.

I dati recenti che abbiamo esposto nel paragrafo precedente mostrano che alcuni dei grandi gruppi industriali presenti in Italia hanno accresciuto o, perlomeno, non hanno ridotto i loro investimenti in R&S. È il caso del gruppo Fiat il quale, anche se ha esteso la sua rete di centri di ricerca esteri, continua a mantenere la direzione delle attività di ricerca del gruppo in Italia e, perlomeno fino al 2012, non l'ha dotato di minori risorse. Ma è il caso soprattutto di STM che ha non solo incrementato le spese in R&S tra il 2010 e il 2012, ma progetta di continuare a farlo in Italia nei prossimi anni. Recentemente (luglio 2013) il gruppo ha annunciato che nel triennio 2014-2016 investirà più di 400 milioni di Euro in attività di R&S e innovazione da svolgere nei siti italiani di Catania e di Agrate Brianza e Castelletto in Lombardia. Per quanto riguarda Finmeccanica e Telecom Italia le spese in R&S sono invece diminuite e le previsioni per il futuro non sono rosee. In parte, ciò è dovuto ai risultati economici poco soddisfacenti di Finmeccanica e all'esposizione debitoria di Telecom. In parte, all'intenzione di Finmeccanica di scorporare ulteriormente dal gruppo le attività non legate al settore militare ma caratterizzate da una buona intensità tecnologica (come Ansaldo energia e Ansaldo STS) e dall'acquisizione del controllo di Telecom Italia da parte della spagnola Telefonica. Discutere della posizione che dovrebbe assumere il governo di fronte a queste vicende societarie va là di là degli scopi del presente contributo. Quello che mi preme sottolineare è che, a prescindere dagli assetti proprietari, non importa se nazionali o esteri, il governo italiano si dovrebbe impegnare affinché il patrimonio tecnologico di questi gruppi o delle loro aziende non vada ridimensionato ma semmai venga accresciuto.

Le linee guida europee per i Fondi Strutturali prevedono esplicitamente l'utilizzo di procedure negoziali con le grandi imprese attraverso le quali i sostegni pubblici alle loro attività di ricerca vengano sottoposti a specifiche clausole di condizionalità sui risultati attesi. L'esempio più ovvio è che le grandi imprese si impegnino ad accrescere gli investimenti in R&S per un ammontare superiore al contributo pubblico ricevuto. Queste condizioni vanno stabilite negozialmente, aprendo un "tavolo della ricerca" con ognuno dei grandi gruppi italiani. Tali impegni dovranno essere verificati attraverso procedure di monitoraggio progressivo e valutazione periodica. Nel caso in cui i risultati previsti non si verificassero il governo dovrebbe interrompere o ridimensionare il sostegno pubblico.

È importante sottolineare che l'ottica di sistema della politica a sostegno della ricerca prevede che soltanto una parte delle risorse pubbliche vada direttamente alle imprese con grandi laboratori. La quota più rilevante va destinata alla platea di attori (PMI, università, centri di ricerca) che compongono il cluster o sistema territoriale dell'innovazione, favorendo i progetti di ricerca cooperativi e la messa in comune di risorse e competenze. Senza questi sforzi addizionali le stesse grandi imprese troverebbero poco conveniente investire nel territorio. Infine, l'intervento a supporto della ricerca potrebbe essere accompagnato da specifiche misure finalizzate all'attrazione di operatori esteri. Ciò potrebbe essere facilitato dalla presenza di grandi imprese che hanno alle spalle una considerevole esperienza di collaborazioni internazionali. I dati sulla partecipazione ai progetti di ricerca europei confermano che questo è il caso di Fiat, Finmeccanica, STM e Telecom Italia.

Lo schema appena abbozzato è in linea con l'approccio sistemico e "sperimentale" proposto da Rodrik (2008) e ripreso recentemente da Warwick (2013) nell'ambito di quella che può essere definita la "riscoperta" della politica industriale. In primo luogo, il ruolo principale del governo è quello di catalizzatore di progetti di investimento ambiziosi che richiedono la partecipazione di soggetti diversi i quali, in assenza di coordinamento, non avrebbero l'incentivo a investire. In secondo luogo è necessaria una compenetrazione tra governo e settore privato con l'obiettivo di ridurre le asimmetrie informative ed evitare che le imprese conseguano stabili posizioni di rendita. In terzo luogo, le imprese "vincenti" e/o "perdenti" non vengono stabilite a priori ma "scoperte" nel corso del tempo in cui un progetto, sostenuto da risorse pubbliche, viene portato avanti. A questo fine, il governo deve usare la strategia del bastone e della carota: incoraggiare le imprese a investire ma anche essere in grado di interrompere i finanziamenti ai progetti che non stanno producendo i risultati attesi. Infine, le attività periodiche di monitoraggio e valutazione devono essere trasparenti e sistematicamente rendicontate all'opinione pubblica.

Inutile nascondersi che questa direzione non è facilmente percorribile, soprattutto in un paese nel quale, da molti anni, è mancata la volontà o vi è stata incapacità da parte dei governi di attuare nei confronti delle grandi imprese nazionali ed estere una politica industriale degna di questo nome. Si è oscillato continuamente tra, da un lato, favoritismi, concessioni di rendite monopolistiche e anacronistica difesa della "italianità" di alcune aziende e, dall'altro, il più puro *laissez faire* nei confronti di altre realtà industriali il cui patrimonio cognitivo non doveva andare disperso (Gallino, 2003). Ancora oggi, purtroppo, il discorso pubblico su questi temi si polarizza su schemi vetusti (del tipo "dirigisti" contro "liberisti") e, quasi sempre, il ruolo delle grandi imprese viene discusso solo in presenza di emergenze, dovute vuoi alla loro crisi vuoi al fatto che il loro controllo possa essere acquisito da imprese estere. Sarebbe ora invece che ai "tavoli della crisi" si sostituissero "tavoli dello sviluppo" nei quali verificare se la visione sul futuro industriale del paese da parte di un governo lungimirante possa trovare una valida sponda nelle strategie dei grandi gruppi industriali.

Bibliografia

- Bricco P. (2013), Torino accelera sull'auto post Fiat. *Il sole 24 Ore*, 2 aprile 2013.
- EC - European Commission (2011, 2012, 2013), The EU Industrial R&D Investment Scoreboard. Joint Research Centre - DG for Research and Innovation. Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- Gallino L. (2003), *La scomparsa dell'Italia industriale*. Torino: Einaudi.
- Greco F. (2013), Una Silicon Valley Lungo il Po. *Il sole 24 Ore*, 27 marzo 2013.
- Istat (2012), *Ricerca e Sviluppo in Italia: Anni 2010-2011*. Statistiche Report, 12 dicembre 2012. Roma: Istat.
- Kelly G. (2013), Finland and Nokia: An affair to remember. *Wired UK*, 4 October 2013: <http://www.wired.co.uk>.

- Maincent E., Navarro L. (2006), A Policy for Industrial Champions: from Picking the Winners to Fostering Excellence and the Growth of Firms. European Commission: Industrial Policy and Economic Reform Papers n. 2. Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- Protogerou A., Caloghirou Y., Siokas E. (2013), Twenty-five Years of Science-industry Collaboration: The Mergence and Evolution of Policy Driven Research Networks across Europe. *Journal of Technology Transfer*, 38, 6: 873-895. Doi: [10.1007/s10961-012-9278-3](https://doi.org/10.1007/s10961-012-9278-3).
- Rodrik D. (2008), Normalizing Industrial Policy. Commission on Growth and Development Working Paper n. 3. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank.
- Sterlacchini A. (2004), Ricerca ed alta tecnologia in Italia: le basi per un rilancio. *L'Industria*, 25, 4: 675-705.
- Sterlacchini A. (2012), La Ricerca e Sviluppo delle imprese italiane: un ritardo incolmabile?. *Proposte e ricerche*, 35, 69: 104-119.
- Tukiainen J. (2003), *ICT Cluster Study. Helsinki Region*. Helsinki: Helsinki City Urban Facts Office.
- Warwick K. (2013), Beyond Industrial Policy. Emerging Issues and New Trends. *OCED Science Technology and Industrial Policy Papers* n. 2. Paris: OECD. Doi: [10.1787/5k4869clw0xp-en](https://doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en).

Reti innovative e politiche per il Mezzogiorno

Alfredo Del Monte¹

Sommario

Obiettivo del lavoro è quello di individuare alcuni criteri, partendo dalla letteratura I-O e da quella sull'analisi delle reti, per l'attuazione delle politiche per favorire la collaborazione fra le imprese e fra le imprese e le istituzioni. Il lavoro poi esaminerà i risultati della politica sui distretti tecnologici attuata in Italia negli ultimi anni soffermandosi sul caso del Mezzogiorno. La conclusione del lavoro è che una politica per la costruzione di reti innovative è certamente opportuna nel Mezzogiorno ma che è necessario rivedere i criteri di applicazione.

1. Introduzione

Durante gli ultimi decenni si è sviluppata un'ampia letteratura sull'importanza della cooperazione fra imprese e fra imprese e istituzioni non di mercato per stimolare il processo innovativo e lo sviluppo, ed i governi hanno proposto specifici programmi di intervento². L'Unione Europea ha previsto per gli aiuti di stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, R&S, per il periodo 2007-2013, una maggiorazione dell'intensità di aiuto qualora la ricerca sia condotta in forma collaborativa

La teoria economica ha evidenziato che i vantaggi delle reti di imprese hanno un'importante base da un lato nella complementarità tra le attività di R&S delle imprese partecipanti e nel coordinamento delle attività di ricerca fra i membri, dall'altro nei vantaggi di tipo informativo.

I vantaggi legati alla complementarità sono legati all'esistenza di risorse scarse specifiche all'impresa e non reperibili sul mercato per cui è solo attraverso un'attività di coordinamento fra le imprese che è possibile sfruttare in modo comune tali competenze. I vantaggi derivanti dal coordinamento nelle linee di ricerca sono: la riduzione dei costi fissi in quanto si evitano duplicazioni nell'attività di ricerca, lo sfruttamento dei rendimenti di scala crescenti che possono caratterizzare la ricerca, nonché la condivisione di brevetti.

Abbiamo poi vantaggi di tipo informativo che dipendono in modo stringente dal tipo di rete istituita. Tali vantaggi risiedono nella capacità di condividere e far circolare le informazioni, e nella capacità di controllare e monitorare il comportamento delle rivali. In un progetto di ricerca il raggiungimento dell'obiettivo previsto (in particolare in settori come il farmaceutico, chimico, biotecnologico, nuovi materiali, ecc.) può partire da sentieri di ricerca differenti per cui la condivisione delle informazioni fra i partner può ridurre il numero delle false partenze nelle fasi di progettazione e produzione. In tal modo si riducono i costi e si accelera il tempo in cui un prodotto è portato sul mercato. Man mano che nuove imprese si aggiungono ad una rete il pool delle informazioni disponibili dall'insieme delle

1. Università di Napoli Federico II, e-mail: delmonte@unina.it.

2. Ad esempio, la rete può essere vista come un insieme di organismi di ricerca (università, imprese, centri di ricerca pubblica o privati) legati dalla partecipazione ad un progetto comune. Negli studi sui programmi di innovazione fatti in ambito comunitario l'indice di partenza è quello basato sulla partecipazione di un organismo ad un progetto comune. Molti dei programmi finanziati a livello comunitario, a livello nazionale o locale, sono composti da un certo numero di progetti, ciascuno composto da un certo numero di organizzazioni. Nello studio della Rand Europe [2005] sulla valutazione dei programmi di innovazione in ambito comunitario il grado di connessione fra gli agenti è misurato dalla partecipazione ad un progetto o ad un'attività di ricerca comune. Le attività sono misurate in base a dati quantitativi basati su: (a) partecipazione ai programmi comunitari EC IST, 1 e 2; (b) partecipazione ad altri progetti comunitari (Eureka, ecc); (c) pubblicazione congiunta; (d) partecipazione in un programma di ricerca congiunto.

imprese appartenenti ad una rete cresce e quindi, per ciascun partner, aumenta l'utilità di appartenere ad una rete. Quindi la condivisione delle informazioni accresce le esternalità di rete.

Ovviamente il fatto che spesso le reti di collaborazione per l'R&D possano produrre effetti positivi non necessariamente implica che sia opportuno che i governi sviluppino una politica di incentivi alle collaborazioni. Obiettivo di questo lavoro è quindi discutere l'opportunità e le caratteristiche che tale politica deve avere per essere efficace.

Per quanto riguarda le politiche volte a promuovere reti innovative tre sono gli aspetti da considerare.

- Quando è necessaria una politica per promuovere reti innovative?
- Se vi sono le condizioni per promuovere reti innovative e distretti tecnologici, quali sono le caratteristiche che tali politiche devono avere per essere efficienti?
- Una volta che tali politiche sono state attuate, come valutare gli effetti delle stesse?

Ogni intervento pubblico deve saper individuare criteri *ex ante* per la scelta delle aree di intervento, essere articolato in modo efficiente a seconda delle caratteristiche specifiche dei soggetti beneficiari e degli obiettivi prefissati e, infine, avere strumenti per la misurazione della sua efficacia nel medio e lungo periodo (valutazione *in itinere* ed *ex post*)³. In una prima parte del lavoro analizzeremo i tre aspetti, mentre nella seconda parte sarà affrontato il caso delle politiche per la creazione di distretti tecnologici in Italia con particolare riguardo al Mezzogiorno.

2. La letteratura I.0 e i criteri *ex ante* per gli incentivi pubblici alla R&D

I principi ispiratori per la scelta dei criteri in base ai quali scegliere i progetti di ricerca da finanziare dovrebbero essere essenzialmente due: *la regola dell'addizionalità* e quella *dell'efficienza*. In base alla prima regola non dovrebbero essere finanziati progetti che in ogni caso sarebbero stati realizzati con caratteristiche simili. In base alla seconda non vanno finanziati progetti che utilizzano risorse che sarebbero impegnate in modo più produttivo in altre attività⁴.

Generalmente la scelta dei criteri *ex ante* derivanti dai principi ispiratori in precedenza indicati, non avendo l'agenzia di valutazione informazioni complete sui progetti presentati, considera una serie di indicatori indiretti che tengono conto di tre aspetti: un elemento di *territorialità*, un elemento legato al *settore* ed un elemento legato alle *caratteristiche dei soggetti* che devono realizzare i progetti. In quest'ultimo caso si tiene presente la reputazione di chi fa il progetto, la solidità finanziaria dell'impresa che lo propone, un rapporto di un panel di esperti sulla bontà del progetto stesso, ecc.

L'opportuna ponderazione dei vari indicatori per la creazione di una graduatoria dei progetti finanziabili dovrà essere fatta in modo che vengano finanziati progetti che hanno buone probabilità di successo ma che probabilmente non si sarebbero realizzati in assenza di politiche di incentivazione. Sia l'analisi teorica che quella empirica possono fornire strumenti per l'individuazione di criteri *ex ante* per valutare l'opportunità di politiche per lo sviluppo di reti innovative. Per quanto riguarda la parte teorica partiamo dalla letteratura relativa alle attività di joint-ventures nella R&S.

3. Nonostante che per ciascun progetto vengano generalmente richiesti nella rendicontazione finale dati che permettono di valutare la performance dello stesso (*fra gli indicatori di risultato*, abbiamo pubblicazioni, programmi software, prototipi, siti internet, workshop, partecipazioni a fiere, corsi di addestramento, ecc.; *fra gli indicatori di impatto*, numero di partners che utilizzano i risultati del progetto, altri utilizzatori dei risultati del progetto, numero di utilizzatori del sito web, imprese interessate al progetto, numero di persone coinvolte nei programmi di addestramento, ecc.) non sono state sviluppate metodologie adeguate che permettano di stabilire delle chiare relazioni fra la performance e la tipologia della rete. Ad esempio, il problema degli indicatori (brevetti, nuove imprese, ecc.) utilizzati per la valutazione delle reti innovative è che essi sono poco efficaci nella valutazione "*in itinere*", in quanto tali variabili hanno tempi lunghi per realizzarsi. Poiché può accadere che alcuni progetti di ricerca non diano luogo a specifiche innovazioni se non nel medio o lungo periodo, diviene importante individuare possibili effetti intermedi che permettano di valutare il progetto.

4. In realtà quest'ultimo punto appare particolarmente complesso da valutare a priori per i progetti R&D. Occorrerebbe infatti tenere conto nella valutazione dei possibili effetti del progetto della probabilità di realizzazione dell'innovazione. Purtroppo l'esistenza di una asimmetria informativa fra il proponente e l'agenzia di valutazione sui parametri che determinano tale probabilità rende molto difficile tener conto di questo aspetto. Una possibile soluzione è quella di individuare criteri che spingano l'impresa a rivelare la sua informazione privata. Ad esempio lasciando all'impresa la possibilità di scegliere il grado di finanziamento del progetto con un meccanismo che penalizza in un'eventuale graduatoria dei progetti l'impresa che chiede un alto livello di finanziamento.

Dalla letteratura teorica I. O sulla R&D (Katz, 1986; D'Aspremont, Jacquemin, 1988; Kamien, Muller, Zang, 1992) emerge che gli elementi che rendono altamente probabile la collaborazione sono.

- a. Un'elevata complementarità delle risorse dei vari partners.
- b. Un'elevata eterogeneità per quanto riguarda i mercati su cui operano i partners.
- c. Un elevato livello di *spillovers*,
- d. Un'elevata intensità della ricerca dei progetti considerati.

La letteratura teorica I-O evidenzia dunque che allorché ricorrono le condizioni in precedenza viste la cooperazione determina non solo elevati profitti ma anche effetti positivi in termini di benessere. Quindi è molto probabile che progetti di reti di imprese con le caratteristiche sopra indicate possano realizzarsi spontaneamente. In tal caso l'unica politica consigliabile è astenersi da ogni intervento (compreso quello antitrust).

Nel caso in cui le condizioni cui sopra non siano rispettate può essere necessaria una politica di intervento se i fallimenti del mercato impediscono la formazione di R&D volti a favorire progetti cooperativi efficienti ed addizionali. Queste conclusioni possono essere ricavate anche dai modelli che hanno analizzato reti innovative (Goyal, Joshi, 2003; Amir, Wooders, 1998; Evstigneev, Wooders, 2003).

In molte situazioni in cui ad un aumento di benessere sociale non corrisponde un incentivo per le imprese a cooperare un intervento pubblico, tipo un sussidio alle imprese che creano una rete innovativa può permettere di ottenere risultati efficienti. Non solo le imprese vedono, a causa del sussidio, ridursi il costo della spesa di ricerca ma, grazie alla situazione di fiducia reciproca che un intervento pubblico può determinare si riduce, almeno in alcuni casi, la paura di comportamenti di *free riders* da parte delle altre imprese e ciò facilita lo scambio di informazioni e favorisce la cooperazione e il benessere sociale. Il fatto che il meccanismo di coordinamento tramite il mercato non funzioni dipende⁵ dall'esistenza di informazione imperfetta e comportamenti da *free riders*. Numerosi contributi teorici (Yi, Shin, 2000; Goyal, Moraga-González, 2001), così come altrettanti esempi concreti, confermano l'idea che l'intervento pubblico sotto forma di sussidi possa promuovere e rendere stabile la formazione di reti di imprese finalizzate alla cooperazione per le attività di ricerca e sviluppo (R&S).

Ma i vantaggi della collaborazione non riguardano solo le reti fra le imprese ma anche quelle fra istituzioni, organismi di ricerca, imprese. Ciò è anzitutto sostenuto dal modello della Tripla Elica, università, industria, istituzioni (Etzkowitz, Leydesdorff, 2000; Leydesdorff, Meyer, 2006). Le dinamiche delle reti innovative, quindi, non dipendono esclusivamente dai processi di apprendimento e diffusione delle innovazioni che coinvolgono le imprese ma dipendono anche dalle interazioni con le altre istituzioni. Anche la letteratura empirica mostra che la collaborazione fra differenti tipi di istituzioni, grandi imprese, piccole imprese, università e centri di ricerca può, in particolari casi aumentare la profittabilità delle imprese impegnate nel progetto, (Oxley, 1997; Caloffi, Mariani, Mealli, 2013). Tutti questi lavori hanno evidenziato l'importanza di avere attori con caratteristiche complementari e quindi eterogenee per il successo del progetto collaborativo.

3. L'analisi delle reti sociali e la valutazione *ex ante* delle politiche a favore delle reti di imprese

L'analisi delle reti sociali evidenzia ulteriori aspetti che possono giustificare una politica di intervento in quanto mette gli accenti sugli effetti benefici degli effetti indiretti oltre che di quelli diretti. L'intensità degli effetti di rete dipenderà dal modo in cui viene trasmessa l'informazione. La trasmissione delle informazioni avviene sia tramite legami diretti (rapporti di collaborazione fra imprese) che indiretti, cioè fra parti che non hanno legami diretti; allorché A ha un legame (rapporto di collaborazione) con B e C ha un legame con B (rapporto di collaborazione) il legame fra A e C è indiretto. Senza intervento esterno saranno creati spontaneamente solo link individualmente profittevoli. Allo stesso tempo, ogni nuovo link crea un beneficio indiretto a favore di altre imprese già connesse alle

5. Parliamo in questo caso di *economie di localizzazione*, esterne all'impresa ma interne all'industria.

prime. La somma dei benefici diretti ed indiretti è in questo caso una misura del livello di efficienza della rete. Di conseguenza, possiamo affermare che non solo sarà efficiente dar vita ad ogni rete caratterizzata da benefici netti aggregati positivi, ma anche che è più efficiente quella tipologia di rete che rispetto ad altre garantisce il livello più alto di benefici netti aggregati. La valutazione degli effetti diretti ed indiretti dovrebbe essere fra i criteri da tenere in considerazione per finanziare o meno reti innovative.

Il legame fra effetti indiretti e diretti è stato analizzato teoricamente da Jackson e Wolinsky (1996)⁶.

Capuano e Del Monte (2010) hanno utilizzato il modello di Jackson e Wolinsky per trarre alcune conclusioni sull'opportunità delle politiche a favore delle reti. Se il costo di trasferimento dell'informazione nel caso di legami diretti è alto rispetto al beneficio diretto in assenza di aiuto pubblico la probabilità che si dia vita a collaborazioni è basso anche se i benefici indiretti sono alti e positivi e si potrebbe avere un incremento del benessere sociale. In tal caso sono opportuni incentivi alla collaborazione alla R&D.

Se il costo del trasferimento dell'informazione è alto rispetto al beneficio diretto ed i benefici indiretti sono bassi una politica di incentivi alla collaborazione è probabilmente inefficiente.

Se il costo del trasferimento dell'informazione è minore rispetto al beneficio diretto il mercato spontaneamente creerà la rete e non vi è bisogno di un incentivo alla collaborazione.

I valori relativi ai costi ed ai benefici del trasferimento della informazione derivano dalla tipologia di conoscenza che viene trasmessa. La conoscenza può essere distinta in esplicita o tacita. La conoscenza esplicita ha i suoi strumenti di trasmissione in manuali, formule, addestramento di personale, ecc. La collaborazione tacita non è caratterizzata da questa formalizzazione della conoscenza. La conoscenza tacita necessita di processi di apprendimento per tentativi ed errori da applicare in differenti contesti. Relazioni contrattuali formali (relazioni di subfornitura, alleanze strategiche, partecipazione a consorzi di ricerca) permettono il trasferimento della conoscenza esplicita. I contatti personali, che nascono come effetto di appartenenza ad una stessa associazione o ad altri tipi di comunità, permettono il trasferimento della conoscenza tacita. Questa distinzione fra i due tipi di conoscenza è importante in quanto il costo di trasferimento fra i vari tipi di conoscenza può essere differente. Molti lavori evidenziano la relativa facilità di trasferimento della conoscenza esplicita rispetto alla conoscenza tacita (Powel, Grodal, 2006). Ne consegue che il costo del trasferimento dipende dal tipo di conoscenza. In molti casi la conoscenza esplicita può essere trasferita facilmente e quindi con costi relativamente bassi. Mentre quando il trasferimento ha un'importante componente di conoscenza tacita (Von Hippel, 1998) il costo del trasferimento può essere alto. Ci aspettiamo, quindi, una relazione inversa fra il costo del trasferimento della conoscenza ed il grado di codifica formale. Maggiore la proporzione di conoscenza tacita relativa a quella esplicita o codificata, maggiori sono i costi del trasferimento.

Vi è anche differenza quando consideriamo i benefici del trasferimento. Il *payoff* del trasferimento della conoscenza tacita è molto incerto. Esso dipende molto dalla qualità della manodopera dell'impresa che riceve il trasferimento e dalle caratteristiche della sua organizzazione. Il trasferimento di conoscenza è più facile allorché la struttura organizzativa delle imprese che cedono e ricevono la conoscenza sono simili. I benefici della conoscenza esplicita, invece, sono più sicuri ma anche essi dipendono dalla capacità dell'impresa di assimilare la conoscenza e dalla sua abilità di applicarla per usi commerciali. Quando la conoscenza è altamente codificata e ogni impresa può facilmente applicare l'informazione, il valore dell'informazione è basso in quanto non dipende dalla specifica capacità dell'impresa ricevente di sfruttare le varie opportunità commerciali.

I benefici possono essere maggiori quando vi è un più elevato grado di conoscenza codificata che permette alle imprese di usare le proprie specifiche competenze per applicare l'informazione ricevuta a fini commerciali.

6. Nel loro modello i due autori definiscono *stabile* una rete quando per ogni link che la costituisce valgono le seguenti proprietà: (i) nessun nodo (impresa) può aumentare i suoi payoffs (profitti) attraverso la soppressione di un qualsiasi link diretto che lo vede partecipe; (ii) nessuna coppia di nodi (imprese) può migliorare in senso paretiano la sua situazione attraverso la creazione di un link diretto che le unisca. Il concetto di stabilità proposto, quindi, cattura l'idea che ogni nuovo link rappresenti una relazione bilaterale che richiede la profittabilità individuale di entrambe le parti.

È probabile che la maggior parte dei settori tradizionali, sia caratterizzata da livelli di informazione codificata molto bassi, costi di trasferimento dell'informazione alti, e benefici indiretti bassi. In questi casi la probabilità che si stabiliscano legami formali non è molto alta. Pur non potendo escludere il finanziamento pubblico alla collaborazione bisogna andare con cautela in quanto si rischia di aiutare collaborazioni non efficienti. Per quanto riguarda settori a media intensità tecnologica la probabilità che si formino collaborazioni di tipo formali è abbastanza alta, con benefici diretti alti e costi di trasferimento delle informazioni medi. In tal caso una politica pubblica a favore della collaborazione può finanziare progetti addizionali e d'altronde è anche possibile che si finanzino progetti addizionali ma non efficienti, se i benefici indiretti sono bassi. La situazione quindi è molto incerta per cui occorrono analisi specifiche.

Nei settori ad alta tecnologia il peso dell'informazione codificata è alta e ciò può determinare un basso costo di trasferimento dell'informazione. La presenza di benefici diretti alti può rendere probabile una collaborazione, per cui il rischio che l'aiuto pubblico finanzi progetti non addizionali è elevata. Nel caso in cui il livello dei benefici diretti può non essere così alto da incentivare links fra imprese ma i benefici indiretti sono elevati una politica di aiuti pubblici alla collaborazione può essere opportuna.

Purtroppo non vi sono analisi empiriche che permettono di individuare per i vari progetti il valore dei benefici diretti, indiretti e dei costi di trasferimento dell'informazione e quindi l'individuazione ex ante di progetti da finanziare richiede analisi ad hoc. Quello che risulta dagli studi empirici è la rilevanza ai fini della cooperazione sia dei benefici diretti che di quelli indiretti. Un lavoro di Ahuja (2000) mostra che i legami diretti ed indiretti hanno un'influenza positiva sull'innovazione, anche se l'effetto dell'impatto diretto è superiore a quello indiretto. Powell e Grodal (2006), nella già citata *survey* sulle reti innovative, sostengono che i legami diretti ed indiretti hanno effetti positivi sull'innovazione ma gli effetti di quelli indiretti sono più deboli dei legami diretti. Numerosi studi empirici sostengono l'ipotesi di una forte relazione positiva tra accordi di cooperazione e innovazione (Powell, Grodal, 2006). Gli studi empirici hanno anche analizzato gli effetti di differenti tipologie di legami forti (accordi formali) o deboli (accordi informali), sulla performance delle reti innovative. Questi studi mostrano l'importanza non solo degli accordi formali ma anche di quelli informali sull'innovazione. Le alleanze che hanno avuto successo per quanto riguarda la R&S sono basate sia sui legami formali sia informali. Frisch e Kauffeld-Monz (2008) confermano in un loro recente lavoro come i legami forti siano più benefici per lo scambio di informazione dei legami deboli. Un altro aspetto importante ai fini della efficacia di una rete riguarda il concetto di *densità* della rete dato dal numero di connessioni esistenti fra gli attori rispetto a quelle possibili. Più alta la proporzione maggiore è la densità. Tale concetto trova un suo significato economico oltre che nella maggior rapidità con cui le informazioni circolano fra i componenti la rete, anche nella maggiore specializzazione che ciascun componente può svolgere in un progetto di ricerca. La divisione del lavoro nello svolgimento di un progetto di ricerca aumenta quindi oltre che con la dimensione della rete anche con la densità della stessa (gli indicatori di cluster sono una misura di tale densità); quest'ultima favorisce la partecipazione di più imprese ad un progetto di ricerca. D'altronde la presenza di costi di coordinamento non garantisce che al crescere della numerosità degli attori coinvolti in un progetto aumenti la profittabilità di ogni singolo attore ed il benessere sociale.

Un altro aspetto molto importante ai fini della valutazione di una rete riguarda la coesione o la *robustezza* della rete. Se una frazione dei vertici (attori) di una rete viene meno (fallisce, esce dalla rete ecc.) quale effetto ha sulle connessioni fra due tipici vertici della rete restante? Nel caso delle reti innovative la robustezza è una proprietà molto importante per il futuro della rete stessa. L'abbandono della rete da parte di un particolare attore (impresa, organizzazione, ecc.) può mettere in discussione l'esistenza della stessa rete se è debole il grado di robustezza. Specialmente nei casi in cui la rete è sorta come effetto di programmi di incentivazione pubblica una elevata robustezza può aumentare la probabilità che la rete continui ad esistere anche se l'intervento pubblico viene meno. Ad esempio nelle reti di imprese che hanno un obiettivo comune tende ad emergere un'entità amministrativa che agisce come un "broker" che coordina e pianifica le attività della rete nel suo complesso. Questa entità può essere un membro della rete od altro attore specializzato con un ruolo di coordinatore "Il ruolo di questa entità è quella di aiutare nella costruzione della rete, coordinare e gestire le attività della rete,

aiutare le imprese appartenenti alla rete e facilitare il perseguimento dei suoi obiettivi, provvedere ad una localizzazione centralizzata per svolgere attività chiave della rete“ (Human, Provan, 2000, pag. 329). Nel caso in cui tale entità è finanziata solo da denaro pubblico, il suo cessare può determinare anche la fine della rete, se questa non è sufficientemente robusta. Indicatori sul grado di separazione media dei nodi possono aiutare a valutare il grado di robustezza della rete.

I costi e benefici del trasferimento di tecnologia possono essere influenzati anche dalla geografia degli attori (università, imprese, autorità locali, ecc.) appartenenti alla rete. Le imprese localizzate in distretti industriali possono beneficiare delle esternalità legate alla presenza di altre imprese o istituzioni pubbliche (Breschi, Lissoni, 2001). La distanza, però, influisce anche sui legami espliciti fra gli attori della rete. La conoscenza tacita è data da know-how molto specifico acquisito attraverso un lento processo di apprendimento. Esso incorpora l'esperienza e la capacità della mano d'opera, così come è risultato di miglioramenti di prodotti e processi di produzione generate in particolari ambienti e circostanze. Il trasferimento della conoscenza tacita richiede contatti personali e contatti faccia a faccia (Teece, 1981). Essa è molto localizzata ed il costo del suo trasferimento cresce con la distanza ad un tasso più alto di quella codificata. Ne consegue che, al crescere della distanza fra gli attori, la differenza fra benefici e costi si riduce più rapidamente che nel caso della conoscenza codificata. In relazione a bassi livelli di conoscenza codificata i più elevati costi di trasferimento riducono la differenza fra benefici e costi. La prossimità geografica è maggiormente importante quando i progetti sono molto rischiosi e la conoscenza prodotta ha un elevato valore. Il costo del trasferimento è molto ridotto allorché gli attori appartengono ad una rete localizzata. Il costo di adattare i fattori ai clienti e la probabilità di un comportamento strategico dei membri della rete diminuisce quando molti attori sono direttamente connessi gli uni agli altri. Ne consegue che i vantaggi della cooperazione nella produzione di conoscenza si accresce con la prossimità geografica. Alcuni studi empirici hanno evidenziato l'effetto della struttura del network sul trasferimento di conoscenza. Audrestsch e Feldman (1996) mostrano come un trasferimento di conoscenza possa essere molto benefico allorché gli attori appartengono alla stessa rete e sono vicini fra loro.

Accanto agli elementi già evidenziati dalla letteratura I-O l'analisi delle reti sociali evidenzia che è molto importante per la valutazione *ex ante* ed *ex post* delle politiche per le imprese innovative l'analisi dei costi diretti ed indiretti e dei benefici diretti ed indiretti del trasferimento delle informazioni. Alcune delle proprietà delle reti che si andranno a formare ed alcune caratteristiche dei settori e delle imprese considerate possono fornire un aiuto nella scelta *ex ante* delle politiche da realizzare.

4. La valutazione dei criteri di successo *ex post* di un programma R&D

Tradizionalmente i risultati in base ai quali valutare il successo di un programma R&D è basato sul concetto di addizionalità. L'addizionalità riguarda le differenze nelle caratteristiche e negli effetti del progetto effettuato dai privati se questi non avessero avuto fondi pubblici. Nella letteratura sono stati individuati tre tipologie di addizionalità.

1. *Input additionality*
2. *Output additionality*
3. *Behaviour additionality*

L'*input additionality* riguarda il grado di sostituibilità della spesa dei privati con fondi pubblici e quindi se i fondi pubblici, spiazzando quelli privati, portano o meno ad una crescita della spesa per R&D nell'economia. Idealmente si vorrebbe osservare cosa sarebbe accaduto all'impresa se essa non avesse ricevuto il sussidio pubblico, ma ovviamente ciò non è osservabile e l'unica cosa nota è l'ammontare di spesa per R&D effettivamente sostenuta dall'impresa. Non si può escludere quindi che i contributi pubblici sostituiscano la spesa pubblica a quella privata. In tale prospettiva, che appare abbastanza realistica, diventa rilevante stimare il grado di sostituibilità (o al limite quello di complementarità).

L'*output additionality* riguarda l'incremento nel grado di progresso tecnico, e nella creazione di valore che si è avuta grazie al sostegno dei fondi pubblici. L'output può essere definito sia in termine

di attività commerciabili (brevetti di innovazione di successo) sia di indicatori di performances come vendite, tassi di crescita del fatturato e /o della produttività, competitività delle imprese, ecc.

La *behaviour additionality* riguarda invece gli effetti della politica degli incentivi sul comportamento delle imprese. Buisseret, *et al.* (1995) definiscono il concetto come “il mutamento nel modo in cui la impresa realizza l’attività di R&D che può essere attribuito all’azione pubblica. Ad esempio modifiche nei programmi di collaborazione, nei programmi di management, nella sostenibilità delle reti di collaborazione, possono essere visti come indicatori della *behavioural additionality*.”

In generale ci aspettiamo che più alta è la spesa per R&D, maggiore è l’effetto sul progresso tecnico misurato da nuovi brevetti, nuovi prodotti, nuovi processi. Ci aspettiamo quindi che un aumento della spesa in R&D determinato dagli incentivi alla ricerca avrà effetti positivi anche sul progresso tecnico. In altre parole ci aspettiamo una relazione non necessariamente lineare ma certamente positiva fra input additionality and output additionality. In realtà la letteratura ha evidenziato vari casi in cui una politica di incentivi che determina una crescita della spesa per R&D non necessariamente favorisce maggior progresso tecnico e migliori le performances delle imprese.

L’accresciuta spesa per R&D può essere dovuta all’aumento dei salari pagati agli addetti alla R&D. Giacchè la voce salari e stipendi è una quota sostanziale della spesa per R&D un aumento dei livelli salariali pagati con i maggiori fondi pubblici determina una situazione di input additionality senza che per questo si abbia necessariamente output additionality. Reinthaler e Wolf (2004) hanno osservato una minor crescita nell’occupazione per R&D dell’aumento della spesa in R&D. Goolsbee (1998) ritiene che una crescita nella spesa per R&D è prevalentemente distribuita ai salari, senza che di fatto si abbia un maggior sforzo nella ricerca.

Un altro importante effetto degli incentivi alla R&D è che essi possono indurre i privati verso progetti più rischiosi e di maggiori dimensioni anche se non necessariamente positivi dal punto di vista del benessere sociale. Del Monte, Scalera (2000) hanno verificato, in un diverso contesto (programmi di *start-up*) l’esistenza di una distorsione a favore di progetti più grandi e più costosi causato dagli incentivi.

La letteratura si è soffermata sull’esistenza o meno di una relazione positiva fra input ed output additionality ma possiamo anche avere situazioni in cui la relazione fra input additionality e output additionality è di segno inverso, nel senso che gli incentivi favoriscono un incremento degli indicatori di output e nel contempo permettono una riduzione delle spese per R&D. Se come effetto della politica degli incentivi due imprese decidono di cooperare in un progetto invece di perseguire due distinti progetti è possibile che, se vi sono elevate economie di scala nella R&D dovute ad esempio alla presenza di costi fissi o elevate complementarità fra le risorse delle due imprese, l’ammontare totale di R&D si riduce rispetto ad una situazione in cui le due imprese perseguono separatamente la loro attività di R&D senza che si abbia una riduzione del progresso tecnico (*output additionality*). Irwin e Klenow (1996) ritengono in base alla loro analisi econometrica sull’industria dei semiconduttore negli USA che gli incentivi alla R&D ha permesso alle imprese nei consorzi R&D di ridurre le spese di duplicazione. Quindi se paragoniamo un gruppo di imprese che non ha chiesto gli incentivi con uno che li ha ricevuti è possibile che se, come conseguenza degli incentivi, è aumentata nel secondo gruppo la cooperazione è possibile che nel complesso si sia ridotta la spesa globale per R&D e nel contempo sia aumentato il progresso tecnico (*output additionality*) in quanto le risorse sono utilizzate in modo più efficiente (le risorse delle imprese erano complementari e più specializzate). I due criteri danno dunque risposte differenti per quanto riguarda l’esistenza o meno di addizionalità.

La relazione fra “*behaviour additionality*” ed altre tipologie di addizionalità è indubbiamente difficile da accertare non solo *ex ante* ma anche *ex post*. Se si modifica la struttura dei comportamenti come effetto degli incentivi ciò può determinare un aumento ma anche una riduzione delle spese di ricerca se si dà vita ad una struttura organizzativa che utilizza le risorse in modo più efficace.

Ancora più complesso è il rapporto fra *behavioural* e *output additionality*. Infatti la modifica di comportamenti non solo avrà effetti sui risultati del progetto, ma anche di altri progetti che possono essere eventualmente svolti o che potranno essere svolti in futuro. Quindi una misurazione *ex post* dell’efficacia del progetto in base al numero dei brevetti, pubblicazioni ecc., può non individuare un effetto di addizionalità immediato, che invece può essere realizzato in futuro. In tal caso anche se ci

possiamo aspettare a priori una relazione positiva fra output e behavioural additionality non solo il legame funzionale non è a priori definito ma è anche possibile che i risultati in termini di output si abbiano, in un orizzonte temporale più lungo di quello che si ha allorchè si esaminano gli effetti del singolo progetto.

5. I problemi per l'attuazione di una politica per i distretti tecnologici in Italia

In Italia non esiste alcuna area che nella letteratura internazionale è indicata come distretto tecnologico in quanto la specializzazione nei settori ad elevata intensità tecnologica non è una caratteristica del nostro paese.

Questa debolezza dell'economia italiana ha stimolato negli ultimi anni una politica per la promozione dei distretti tecnologici. Essa è fondata sulla convinzione che lo sviluppo dell'economia basata sulle conoscenze dipende in maniera cruciale anche dalla qualità e dal radicamento territoriale delle attività ad elevato contenuto scientifico e tecnologico.

Presupposto per poter formulare una politica dei distretti tecnologici è l'individuazione delle aree su cui si vuole intervenire.

Tali aree possono distinguersi in base all'intensità in cui sono presenti aspetti considerati rilevanti: il numero di imprese high tech, la loro dinamica industriale, le risorse umane qualificate presenti nell'area, l'esistenza di università o altri centri di ricerca pubblici e privati, il grado di interrelazione fra i vari attori che possono determinare lo sviluppo di un distretto, ecc. In relazione alla diversa intensità di tali aspetti potremo distinguere le aree fra DT esistenti, potenziali, emergenti. Per poter distinguere le varie aree si può fare riferimento a due fattori principali

Il primo riguarda il grado di specializzazione produttiva di un'area in un dato settore ad alto sviluppo tecnologico. Indicatori del grado di specializzazione possono basarsi sul numero di imprese, di addetti e di esportazioni nei settori ad alta tecnologia. Altri indicatori possono riguardare la capacità di attirare dall'esterno nuove iniziative.

Un secondo fattore riguarda il grado di innovatività dell'area e la sua capacità di produrre nuova conoscenza. Indicatori di tale fattore possono basarsi sul numero di addetti alla ricerca nell'area, e sul numero di pubblicazioni su riviste scientifiche da parte di coloro che lavorano nei centri di ricerca e nelle università, così come il numero di brevetti che fa capo a ricercatori che lavorano in una data area.

Nel caso in cui vi è un significativo numero di imprese specializzate in un settore *high-tech* e vi è una significativa presenza di produzione di conoscenze grazie anche alla presenza di centri di ricerca e università possiamo parlare di distretti **esistenti**. Nel caso in cui un fattore è presente in maniera significativa e l'altro è presente ma in misura modesta parliamo di distretto **emergente**. Nel caso in cui è presente un fattore in maniera abbastanza significativa mentre è assente o marginale l'altro, parleremo di distretto **potenziale**.

Le politiche di intervento pubblico potranno essere differenti a seconda della tipologia dei distretti. Nel caso dei distretti esistenti, ove già si sono sviluppate reti fra imprese e fra imprese e istituzioni, gli interventi pubblici potrebbero essere volti, più che a rafforzare gli attori attraverso politiche di incentivi; a favorire la creazione di organismi che facilitino la costruzione, coordinazione e gestione delle reti. Nel caso di distretti emergenti e potenziali gli interventi di policy grazie anche ad aiuti finanziari, potrebbero favorire investimenti atti a generare discontinuità partendo dalle aree di eccellenza scientifica già esistenti che evidenzino potenzialità di crescita future, dando particolare attenzione alla creazione di organismi di creazione, di gestione e monitoraggio della rete. Infatti un elemento molto importante delle politiche di intervento pubblico riguarda la *governance* dei distretti tecnologici. I sistemi innovativi locali non sono facilmente governabili per il dinamismo e l'eterogeneità dei soggetti che li compongono. Le politiche volte a rafforzare, i DT esistenti possono limitarsi al finanziamento di centri di ricerca pubblici e privati e di progetti di ricerca presentati da una o più imprese, con una *governance* che di fatto è lasciata al mercato. Specie ove vi è un numero elevato di soggetti pubblici e privati dinamici in un dato territorio, questa politica appare da preferire.

Nel caso dei distretti esistenti i promotori dei DT possono essere centri di ricerca pubblici, grandi imprese high-tech e gruppi di imprese.

Invece nei distretti ove esistono eccellenze nel campo della ricerca ma mancano i soggetti per le applicazioni industriali, il problema della *governance* appare più complesso ed occorre creare specifici organismi. Nel caso dei distretti emergenti e potenziali è opportuno che la *governance* sia guidata da soggetti che abbiano capacità organizzativa e innovativa. Questi organismi, costituiti da soggetti pubblici e privati, diventano i soggetti promotori del distretto. Essi possono svolgere un ruolo essenziale nella creazione di quei legami fra imprese, fra imprese e centri di ricerca pubblica e privata, ecc., che sono elementi di forza di un distretto. Nei distretti esistenti le reti fra imprese e fra imprese e istituzioni sono una realtà mentre nei distretti emergenti e potenziali le reti devono essere costituite ed è quindi la capacità di creare tale interazione che diventa elemento importante ai fini della scelta dei progetti da finanziare e della valutazione delle politiche. Per quanto riguarda la *governance* vi è un ulteriore elemento da considerare, il grado di fiducia interpersonale che caratterizza il territorio in oggetto. Un basso livello di fiducia interpersonale ovviamente rende più difficile lo stabilirsi di reti innovative spontanee, anche se efficienti. È chiaro che in tal caso una politica a favore delle reti innovative si presenta più complessa ma i vantaggi in termini di benefici sociali può essere più alta rispetto ad aree ove maggiore è l'indice di fiducia.

In tal caso un appropriato modello di *governance*, che permetta di contemperare l'indipendenza del soggetto considerato con una garanzia del pubblico contro comportamenti opportunistici è certamente necessario.

6. La politica per i distretti tecnologici in Italia

Due ci sembrano le idee guida alla base delle politiche sui distretti del MUIR. La prima parte dall'ipotesi che il basso numero dei brevetti non è causato dalla debolezza del sistema pubblico di ricerca ma dal mancato collegamento fra università e imprese. Le imprese italiane, cioè, non usano l'insieme di conoscenze prodotte dalle università italiane e dagli altri centri di ricerca in quanto è carente il sistema di incentivi affinché le imprese abbiano interesse a decentrare parte della loro attività di ricerca alle università. Secondo questa interpretazione il basso numero di imprese high tech nel nostro paese è legato alla scarsa collaborazione fra pubblico e privato. Occorrono quindi misure di politica industriale per stimolare la collaborazione fra imprese e centri di ricerca pubblici.

Una seconda idea riguarda l'importanza della collaborazione fra imprese nel settore della ricerca e la necessità di costituire reti di imprese.

Dal 2002 il MIUR ha pubblicato numerosi bandi per l'identificazione di DT in Italia. I distretti individuati dal MUIR sono 29 così territorialmente distinti: 5 Nord-Ovest, 5 Nord-Est, 5 Centro, 14 Mezzogiorno.

Gli elementi per l'identificazione di un distretto tecnologico che possa godere delle agevolazioni del Muir erano:

- Progetto proposto dalla regione, strutturato e sostenuto da opportuni studi e analisi di base
- Coerenza con le linee guida del Governo in materia di politica scientifica e tecnologica
- Presenza di aziende leader nel settore
- Presenza dei principali attori pubblici
- Presenza di una struttura di *governance* tale da garantire la piena partecipazione delle forze produttive, scientifiche, tecnologiche e sociali nella promozione e nella gestione delle azioni del Distretto
- Apporto di competenze e di finanziamenti pubblici e privati e previsto intervento di attori significativi del sistema finanziario a livello regionale
- Definizione di una entità giuridica responsabile del coordinamento delle iniziative
- Previsione a medio e lungo termine dell'autosostenibilità del distretto.

Recentemente sono stati ulteriormente specificati i settori strategici di intervento ed essi sono:

- a. Ambiente, energia, trasporti.
- b. Agroalimentare e salute.

c. Sistemi di produzione, biotecnologie, nuovi materiali, nanotecnologie, ICT, beni culturali.

La gran parte dei distretti individuati è di tipo emergente o potenziali e forse solo 1 o 2 potrebbero essere considerati come esistenti.

I distretti si distinguono per la tipologia di *governance* per la gestione del distretto: organismi indipendenti con partecipazione di privati, misto pubblico privato, interamente pubblico.

Il fatto di appartenere ad un distretto tecnologico, non garantisce che l'impresa partecipi ad un progetto finanziato del MUIR. Vi è infatti un numero limitato di imprese che pur avendo aderito al distretto successivamente non ha fatto parte di alcun progetto. Per godere del finanziamento le imprese del distretto devono presentare un progetto in collaborazione. I progetti sono prescelti da commissioni che valutano l'aspetto tecnico economico ma non sembra abbiano utilizzato i due criteri di efficienza e addizionalità, ed in particolare quest'ultimo.

Non molto numerosi sono i lavori volti a valutare l'efficacia delle politiche a favore dei distretti tecnologici. Un recente lavoro (Bertamino, *et al.*, 2012) si concentra sulle differenze di performance fra imprese che appartengono ai distretti e imprese che non appartengono ai distretti, utilizzando metodi di *matching* e stime *differences-in-differences*. I risultati ottenuti mostrano che dopo la costituzione del distretto le imprese distrettuali non hanno avuto una performance parzialmente diversa da quella fatta registrare da imprese simili ma non distrettuali. Solo per le imprese di minori dimensioni dei distretti meridionali emergono alcuni segnali di un effetto positivo sul volume di attività. Purtroppo il ristretto numero di imprese distrettuali (circa 50) considerate, comporta che il risultato debba essere preso con grande cautela.

L'approccio di cui sopra evidenzia quindi scarsa efficacia delle politiche dei distretti tecnologici. Bisogna tener conto che il metodo usato si concentra solo sulle imprese e non tiene conto di effetti positivi anche indiretti che la costituzione di nuovi legami fra i vari attori può avere anche sulla capacità di assorbimento delle imprese. Questo aspetto si può cogliere solo in un periodo di tempo relativamente lungo.

D'altronde i limitati i risultati ottenuti si possono spiegare con il fatto che la politica per i distretti tecnologici in Italia non ha certamente seguito i criteri di addizionalità e di efficienza precedentemente indicati per quanto riguarda la scelta dei progetti e dei distretti. L'elevato numero di ed eterogeneità dei distretti considerati mette in evidenza come è prevalso in tal caso un criterio politico mentre per quanto riguarda la scelta dei progetti hanno prevalso criteri di natura tecnologica più che economica.

7. L'esperienza della politica per i distretti tecnologici e le implicazioni per una politica sulle reti innovative nel Mezzogiorno

Per quanto riguarda il Mezzogiorno non vi è dubbio che in astratto una politica per le reti innovative appare opportuna per la presenza al Sud di buone risorse di capitale umano. Purtroppo, come si è detto, ciò non è condizione sufficiente perché si creino spontaneamente reti innovative. Oltre alla minor presenza di imprese innovative ed alla tradizionale inefficienza delle pubbliche istituzioni le regioni meridionali si caratterizzano per indici di fiducia interpersonale molto bassi⁷. Tale indicatore non solo è particolarmente basso per l'Italia rispetto agli altri paesi europei ma evidenzia forti disomogeneità regionali. Mentre le regioni del Centro-Nord dell'Italia includendo l'Abruzzo ed escludendo l'Emilia-Romagna, formano un'area culturalmente omogenea e sono simili a quelle della Spagna ed alla zona di Lisbona, e l'Emilia Romagna costituisce un'area a sé con similarità con la Catalogna, i Paesi Baschi ed il Belgio Fiammingo, le regioni meridionali registrano valori sostanzialmente inferiori dell'indice di fiducia con somiglianza con l'Estremadura della Spagna ed il Portogallo del Nord. Ciò fa pensare che potenziali rapporti di rete, pur se efficienti dal punto di vista del benessere sociale, non si realizzino spontaneamente. Quindi una politica per la costruzioni di reti innovative potrebbe contribuire allo sviluppo economico di tali regioni.

Nei settori innovativi del Mezzogiorno o sono presenti grandi imprese pubbliche e private, sia nazionali che multinazionali, o piccole e medie imprese che pur avendo capitale umano qualificato

7. I dati utilizzano l'European Value Study relativo al 1995 e riguardano valori culturali delle regioni europee.

sono caratterizzate da un mercato prevalentemente locale. Per quanto riguarda la prima tipologia di aree sono stati sviluppati alcuni studi, nell'ambito del progetto REPOS⁸. Il concetto base è quello di "network additionality" inteso come creazione di collaborazioni fra imprese e fra imprese e istituzioni che in assenza dello specifico intervento non sarebbero sorte. Un primo lavoro (Del Monte, *et al.*, 2011) analizza un particolare distretto in Sud Italia e verifica, attraverso un questionario tre configurazioni di rete (*ex ante*, attuale, *ex post*). Risulta che vi è una tendenza alla crescita alla collaborazione fra le imprese intervistate rispetto al tempo in cui si è costituito il distretto. Un altro lavoro (Ardovino, Pennacchio, 2013) ha analizzato utilizzando la metodologia basata sui rapporti diadici fra i partners di 6 distretti MUIR (2 nel Sud, 2 nel Nord-Ovest, 2 nel Nord-Est) i fattori determinanti la collaborazione. Un interessante risultato del lavoro è che la collaborazione è maggiore nei distretti in cui le università hanno un maggior peso e la *governance* segue una logica di mercato. La variabile *governance* è una variabile dicotomica con valore 1 se la collaborazione delle imprese è frutto di una azione spontanea dei vari attori e 0 se la scelta degli attori è aiutata da una specifica autorità di *governance* (logica gerarchica). Un altro risultato del lavoro è che i distretti tecnologici sembrano stimolare la cooperazione fra piccole imprese e fra piccole e grandi imprese. La presenza di un organismo di tipo gerarchico sembra essere un elemento più importante ove più deboli sono le forze di mercato nel favorire la collaborazione. Vi è poi un altro lavoro (Cucco, Savoretti, 2013) che confronta un distretto tecnologico meridionale MUIR con un distretto tecnologico non MUIR del Centro Italia. Nel primo opera una forma di *governance* di tipo gerarchico mentre nel secondo, anche se stimolate da fondi pubblici, le collaborazioni fra gli attori sono di tipo spontaneo. Il lavoro in particolare vuole analizzare il ruolo svolto nei due distretti da università, centri di ricerca pubblici e imprese. Nel distretto meridionale caratterizzato da un elevato numero di grandi imprese non locali le collaborazioni fra imprese appaiono più probabili che le collaborazioni fra imprese e centri di ricerca. Nel distretto del Centro invece, le collaborazioni fra imprese e università appaiono più probabili. Per quanto riguarda il ruolo dei brevetti nel Distretto meridionale gli attori che in passato hanno realizzato attività brevettuale sono, *coeteris paribus*, più disponibili a intrattenere rapporti di collaborazione. Per quanto riguarda il ruolo di organismi misti del distretto volti a favorire la collaborazione non risulta dal modello ERGM utilizzato per le stime, che essi abbiano particolare importanza.

Quindi sembrerebbe che lì dove esistono grandi imprese che operano per i mercati nazionali e internazionali e centri di ricerca sviluppati la probabilità che si costituisca una rete stabile e robusta è abbastanza alta. Le grandi imprese hanno infatti già esperienza di collaborazione ed è quindi più facile dar vita a legami con altre imprese, specie se esistono adeguati incentivi. L'ulteriore presenza di piccole e medie imprese locali con elevata capacità di assorbimento di nuove tecnologie e di capitale umano, così come centri di ricerca, può indubbiamente facilitare la costruzione di reti innovative. In tal caso il rischio per le politiche innovative non riguarda tanto l'efficienza dei progetti finanziati, quanto la sua addizionalità. Quest'ultimo problema sarà tanto maggiore quanto minore sarà il coinvolgimento delle piccole e medie imprese locali. Il mancato coinvolgimento delle imprese locali limiterà anche la rilevanza degli effetti indiretti. In ogni caso ove esistono grandi imprese con mercati non locali differenziati, la presenza di un adeguato organo di *governance* indipendente ed un corretto funzionamento delle istituzioni pubbliche può sviluppare reti stabili ed efficienti.

Più complesso è il problema lì dove vi è una concentrazione di piccole e medie imprese, con scarsa esperienza di collaborazione e che lavorano per un mercato locale. L'esistenza di centri di ricerca e di capitale umano non è sufficiente a creare reti. La presenza, quindi, di imprese multinazionali può essere di aiuto ma, se queste operano per un mercato locale ed hanno difficoltà a stabilire rapporti con le imprese locali per la loro attività, la rete che si crea come effetto di una politica di incentivi rischia di essere instabile ed i progetti inefficienti anche se addizionali.

Il caso del Distretto Tecnologico della Logistica e della Trasformazione nella regione Calabria gestito dalla società s.c.r.l R&D log illustra tali difficoltà. L'obiettivo del Distretto era quello di costituire una rete di imprese fortemente integrato fra di loro in grado di produrre servizi innovativi (ad esempio pacchetti di software) non solo per il mercato della logistica trainata da Gioia Tauro ma

8. Repos (Reti, politiche pubbliche e sviluppo) progetto finanziato dalla Regione Campania nell'ambito del POP Campania FSE 2007-2013.

anche per il mercato nazionale ed internazionale. Nell'area del Distretto vi erano due multinazionali che gestivano lo scalo di Gioia Tauro, un certo numero di piccole imprese innovative nel settore informatico oltre alle università e centri di ricerca con adeguate competenze rispetto all'obiettivo del progetto. Al Consorzio R&D log ha aderito una sola delle due multinazionali che gestivano lo Scalo di Gioia Tauro, più due altre multinazionali del settore informatico, 6 imprese nazionali, 16 imprese locali e 6 università e centri di formazione (Si veda Tabella 1).

Tabella 1 - Distribuzione soci per tipologia di attorie e loro variazione nel periodo 2005-2010 nel distretto R&D log

Tipologia di imprese	Soci nel 2005	Soci partecipanti ai progetti nel periodo 2005-2010	Soci nel 2010	Variazione Soci
Locali	16	11	9	-7
Nazionali	6	5	3	-3
Multinazionali	3	3	3	
Università e Centri di ricerca e formazione	6	6	6	
Totale	31	25	21	-10

Come emerge dalla Tabella 1 non vi è stata quella sperata interazione fra i soci che avrebbe dovuto avere come risultato un rafforzamento della rete, sia attraverso un aumento nel tempo dei progetti che attirando nuovi soci. Vi è stata una diminuzione nel numero dei soci, in particolare locali, sia per il fallimento di alcune imprese, sia per mancanza di interesse. Non vi è dubbio che la possibilità di usufruire di incentivi ha stimolato l'adesione al Consorzio di ricerca di operatori che non avevano le necessarie competenze e progetti di ricerca che difficilmente potevano avere ricadute in termini di mercato.

Una importante difficoltà ha riguardato il rapporto fra le piccole imprese e le imprese multinazionali. Queste ultime sono apparse poco interessate a che le prime utilizzassero prodotti innovativi da usare in attività localizzate anche in altri luoghi. Non vi è stata una sufficiente sensibilità da parte delle grandi imprese utilizzatrici ad integrare le piattaforme standard utilizzate per la gestione dell'hub con i pacchetti software sviluppati nell'ambito dei singoli progetti e ciò ha indubbiamente ridotto la capacità di mercato dei prodotti realizzati nei vari progetti. Inoltre, non vi è stato un adeguato coordinamento fra i partecipanti per quanto riguarda i progetti di ricerca. Alcuni hanno iniziato a lavorare al progetto prima dell'erogazione dei contributi, mentre altri hanno iniziato al momento dell'erogazione. I ritardi nelle erogazioni hanno, specie a livello delle piccole imprese, determinato problemi finanziari che hanno messo in discussione l'operatività degli operatori.

Tutto ciò è avvenuto in un contesto di scarsa fiducia interpersonale, illegalità diffusa, inefficienza della pubblica amministrazione che ha accentuato le difficoltà.

Certamente dei benefici vi sono stati in termini di capitale umano creati e di progetti addizionali ma la politica è risultata poco efficiente ed il Consorzio ha cessato di esistere.

Probabilmente l'insuccesso della politica per la costruzione di una rete innovativa da parte di R&D log è dovuta ad un eccesso di fondi impegnati che ha creato elevate aspettative ed iniziative poco valide. Probabilmente l'uso di criteri di scelta diversi avrebbe permesso il finanziamento di un ridotto numero di progetti e di operatori con finanziamento ed obiettivi più modesti che avrebbe potuto dar vita a legami più duraturi fra le imprese.

Le implicazioni dei risultati dei precedenti lavori per una politica a favore delle reti innovative al Sud non sono chiare e sono a volte contrastanti. Vi è anzitutto da verificare se i progetti in collaborazione realizzati dalle grandi imprese e finanziati nell'ambito della politica dei distretti, pur essendo efficienti, siano o meno addizionali. Rimane poi il problema di stabilire la rilevanza dei legami fra grandi e piccole imprese e fra istituzioni e imprese. Anche il ruolo delle università e centri di ricerca pubblici appare poco rilevante nello stabilire rapporti di collaborazione. Gli aspetti positivi, che sembrerebbero emergere dal lavoro di Bertamino, *et al.* (2012) per quanto riguarda piccole e medie imprese al Sud, devono trovare un'ulteriore conferma.

D'altronde proprio la necessità di sviluppare nel Mezzogiorno reti di imprese innovative spinge a favorire la continuazione di una politica per le reti. Certamente i risultati contrastanti di tale politica al Sud non possono non avere una loro importante spiegazione nel modo con cui tale politica è stata condotta più che in una inefficacia in se della stessa. Un punto in ogni caso che emerge chiaramente è che per avere successo le politiche a favore delle reti innovative devono migliorare di molto le tecniche *ex ante* per la scelta dei progetti di ricerca in collaborazione oltre che per l'individuazione dei distretti e trovare dei modelli di *governance* del distretto adeguati.

Bibliografia

- Ahuja (2000), Collaboration Networks, Structural Holes, and Innovation: A Longitudinal Study. *Administrative Science Quarterly*, 45, 3: 425-455.
- Amir R., Wooders J. (1998), Cooperation vs. Competition in R&D: the Role of Stability of Equilibrium. *Journal of Economics*, 67, 1: 63-73. [Doi: 10.1007/BF01227763](https://doi.org/10.1007/BF01227763).
- Ardovino A., Pennacchio L. (2012), Le determinanti della cooperazione nei distretti tecnologici italiani finanziati dal governo. *Studi Economici*, 108: 121-150. [Doi: 10.3280/STE2012-108004](https://doi.org/10.3280/STE2012-108004)
- Audretsch D. B., Feldman M. P. (1996), R&D Spillovers and the Geography of Innovation and Production. *The American Economic Review*, 86, 3: 630-640.
- Bertamino F., Bronzini R., De Maggio M., Revelli D. (2012), I distretti tecnologici italiani: caratteristiche ed effetti sulla performance delle imprese. Seminario sull'Innovazione, Banca d'Italia, Roma, 26-27 settembre.
- Breschi S., Lissoni F. (2001), Knowledge Spillovers and Local Innovation Systems: A Critical Survey. *Industrial and Corporate Change*, 10, 4: 975-1005. [Doi: 10.1093/icc/10.4.975](https://doi.org/10.1093/icc/10.4.975).
- Buisseret T. J., Cameron H. M., Georghiou L. (1995), What Difference Does It Make? Additionality in Public Support of R&D in Large Firms. *International Journal of Technology Management*, 10, 4/5: 587-600.
- Caloffi A., Mariani M., Mealli F. (2013), What Kinds of R&D Consortia Enhance SMEs Productivity? Evidence from a Small-business Innovation Policy. Workshop University of Naples Federico II, 14 January.
- Capuano C., Del Monte A. (2010), La politica per la costruzione di reti innovative: aspetti teorici e metodologia empirica. In: Zazzaro A. (a cura di), *Reti d'impresa e territorio*. Bologna: il Mulino.
- Cohen L. (1994), When Can Government Subsidize Research Joint Ventures? Politics, Economics and Limits to Technology Policy. *AEA Papers and Proceedings*, 84, 2: 159-163.
- Cucco I., Savoretti C. (2013), Network based Policies and Innovation Networks in two Italian Regions: a Comparison through a Social Selection Models. Lavoro presentato alla XXXIV Conferenza Scientifica AISRE, Palermo 2-3 Settembre.
- D'Aspremont C., Jacquemin A. (1988), Cooperative and Noncooperative R&D in Duopoly with Spillovers. *American Economic Review*, 78, 5: 1133-1371.
- Del Monte A., D'Esposito M. R., Giordano G., Vitale M. P. (2011), Analysis of Collaborative Patterns in Innovative Networks. In: Ingrassia S., Rocci R., Vichi M., (eds.), *New Perspectives in Statistical Modeling and Data Analysis*, Vol. XXII. Berlin: Springer-Verlag. 77- 84.
- Del Monte A., Scalera D. (2001), The Life Duration of Small Firms Born Within a Start-up Programme: Evidence from Italy. *Regional Studies*, 35, 1: 11-21.
- Etzkowitz H., Leydesdorff L. (2000), The Dynamics of Innovation: from National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations. *Research Policy*, 29, 2: 109-123. [Doi: 10.1016/S0048-7333\(99\)00055-4](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(99)00055-4).
- Evstigneev I., Wooders J. (2003), Non Cooperative vs. Cooperative R&D with Endogenous Spillover Rates. *Games and Economic Behavior*, 42, 2: 183-207. [Doi: 10.1016/S0899-8256\(02\)00541-9](https://doi.org/10.1016/S0899-8256(02)00541-9).
- Frisch M., Kauffeld-Monz M. (2008), The Impact of Network Structure on Knowledge Transfer: an Application of Social Network Analysis in the Contest of Regional Innovation Networks. *The Annals of Regional Science*, 44, 1: 21-38. [Doi: 10.1007/s00168-008-0245-8](https://doi.org/10.1007/s00168-008-0245-8).
- Goolsbee A. D. (1998), Does Government R&D Policy Mainly Benefit Scientists Engineers?. *American Economic Review*, 88, 2: 298-302.
- Goyal S., Joshi S. (2003), Networks of Collaboration in Oligopoly. *Games and Economic Behavior*, 43: 57-85. [Doi: 10.1016/S0899-8256\(02\)00562-6](https://doi.org/10.1016/S0899-8256(02)00562-6).
- Goyal S., Moraga-Gonzalez J. L. (2001), R&D Networks. *The Rand Journal of Economics*, 32, 4: 686-707.
- Granoveter M. (1973), The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78, 6: 1360-1380. [Doi: 10.1086/225469](https://doi.org/10.1086/225469).
- Human S. E., Provan K. G. (2000), Legitimacy Building in the Evolution of Small-Firm Networks: A Comparative Study of Success and Demise. *Administrative Science Quarterly*, 45, 2: 327-365. [Doi: 10.2307/2667074](https://doi.org/10.2307/2667074).

- Irwin D. A., Klenow R. J. (1996), High Tech R&D Subsidies: Estimating the Effects of Sematech. *Journal of International Economics*, 40, May: 323-344. [Doi: 10. 1016/0022-1996\(95\)01408-X](https://doi.org/10.1016/0022-1996(95)01408-X).
- Jackson M. O., Wolinsky A. (1996), A Strategic Model of Social and Economic Networks. *Journal of Economic Theory*, 71: 44-74. [Doi: 10. 1006/jeth. 1996. 0108](https://doi.org/10.1006/jeth.1996.0108).
- Kamien M. I., Muller E., Zang I. (1992), Research Joint Ventures and R&D Cartels. *American Economic Review*, 82: 1293-1306.
- Katz M. L. (1986), An Analysis of Cooperative Research and Development. *Rand Journal of Economics*, 17, 4: 527-543. [Doi: 10. 2307/2555479](https://doi.org/10.2307/2555479).
- Leydesdorff L. A., Meyer M. (2006), Triple Helix Indicators of Knowledge-based Innovation Systems. *Research Policy*, 35, 10: 1441-1449. [Doi: 10. 1016/j. respol. 2006. 09. 016](https://doi.org/10.1016/j.respol.2006.09.016).
- Oxley J. E. (1997), Appropriability hazards and the Governance of Strategic Alliances: a Transaction Cost Approach. *The Journal of Law, Economics & Organization*, 13, 2: 387-409. [Doi: 10. 1093/oxfordjournals.jleo. a023389](https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jleo.a023389).
- Powell W. W., Grodal S. (2006), Networks of Innovators. In: Fabberg J., Mowery D. G., Nelson R. R. (eds.), *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press. 57-85. [Doi: 10. 1093/oxfordhb/9780199286805. 003. 0003](https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199286805.003.0003).
- Reinthal V., Wolff G. B. (2004), The Effectiveness of Subsidies Revised Accounting for Wage and Employment Effects in Business R&D. Bonn: Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Center for European Integration Studies, *ZEI Working Paper* n. B21-2004.
- Teece D. J. (1981), Internal Organization and Economic Performance: An Empirical Analysis of the Probability of Principal Firms. *Journal of Industrial Economics*, XXX, 2: 173-99. [Doi: 10. 2307/2098201](https://doi.org/10.2307/2098201).
- Von Hippel E. (1998), Economics of Product Development by Users: The Impact of “Sticky” Local Information. *Management Science*, 44, 5: 629-44. [Doi: 10. 1287/mnsc. 44. 5. 629](https://doi.org/10.1287/mnsc.44.5.629).
- Yi S., Shin H. (2000), Endogeneous Formation of Research Coalitions with Spillovers. *International Journal of Industrial Organization*, 18, 2: 229-256. [Doi: 10. 1016/S0167-7187\(98\)00018-6](https://doi.org/10.1016/S0167-7187(98)00018-6).

Dualismo e declino nel territorio italiano.

Il ruolo delle competenze

Sergio Destefanis¹

Sommario

In questo scritto, utilizzando soprattutto un semplice strumento grafico, l'*OECD Diagnostic Tool*, si mettono in luce gli squilibri a livello locale tra domanda e offerta di competenze, nonché alcuni dei loro elementi determinanti. Quindi, dopo avere chiarito che nel nostro Paese la promozione del *matching* tra domanda e offerta di competenze deve considerarsi elemento essenziale di una politica di sviluppo delle competenze stesse, si presentano alcune *best practices* (di altri paesi, e, a livello locale, anche italiane) in questo ambito. Particolare attenzione è dedicata agli *one-stop shops* per i servizi all'impiego, ad alcune importanti esperienze concertative, e ad alcune iniziative di sviluppo coordinato di domanda e offerta di competenze.

1. Introduzione

La profonda crisi economica che incombe attualmente sulle economie occidentali e nella mente di cittadini, politici e analisti non ci dovrebbe privare di una corretta prospettiva di lungo termine sull'economia italiana. Al contrario, l'analisi a lungo termine è di fondamentale importanza se i 3,5 milioni di persone che la crisi ha aggiunto alla schiera della disoccupazione devono evitare il rischio di diventare o disoccupati di lunga durata o socialmente esclusi in altri modi. Per le politiche del lavoro è stato sempre più difficile negli ultimi anni contribuire allo sviluppo economico in un contesto di crescente globalizzazione, cambiamento tecnologico e organizzativo e di fronte alla riduzione dei bilanci pubblici (Froy, Giguère, 2010a; 2010b). Queste sfide rendono necessario lo sviluppo di strategie *multi-purpose*. Iniziative in un campo (di lavoro, istruzione o formazione professionale) devono avere benefici concomitanti in altri campi (inclusione sociale, diffusione e utilizzo di competenze). Le risorse attualmente scarse devono andare agli ambiti dove sono più necessarie o dove possono avere il massimo effetto, o ancora meglio, dove possono soddisfare entrambi gli obiettivi.

In questo senso, è risaputo come le politiche attive del lavoro siano importanti per la performance del mercato del lavoro soprattutto se ben integrate con le politiche passive (Destefanis, Mastromatteo, 2010). Meno esplorata è invece l'interazione delle politiche del lavoro con le politiche industriali (cfr. la vecchia distinzione tra politiche orizzontali relative, per esempio, a istruzione e formazione, e verticali, relative ad ambiti settoriali ristretti). In questo scritto si intende per l'appunto evidenziare come una maggiore interazione tra politiche del lavoro e industriali sia altamente necessaria per il nostro Paese, anche e soprattutto a livello locale. Filo conduttore di questa disamina, che riprenderà varie analisi recenti, sarà il lavoro condotto, per l'Italia e per altri paesi, nell'ambito del programma LEED dell'OCSE.

Lo scritto ha la struttura seguente. Nel paragrafo 2 si mettono in luce le attuali carenze di lungo periodo dell'economia italiana, che rendono necessario un forte impegno di *policy* per migliorare la produttività e la competitività del sistema produttivo italiano, promuovendo lo sviluppo di un mercato del lavoro caratterizzato da alte competenze. Il paragrafo 3, utilizzando un semplice strumento grafico, l'*OECD Diagnostic Tool* (Froy *et al.*, 2012) evidenzierà gli squilibri a livello locale tra domanda e offerta di competenze, nonché alcuni dei loro elementi determinanti. Nel paragrafo 4 si mostrerà come nel nostro Paese la promozione del *matching* tra domanda e offerta di competenze

1. Università di Salerno, CELPE e CSEF, e-mail: destefanis@unisa.it.

debba considerarsi elemento essenziale di una politica di sviluppo delle competenze stesse. Il paragrafo 5 presenterà alcune *best practices* (di altri paesi, e, a livello locale, anche italiane) nell'ambito del *matching* tra domanda e offerta di competenze, e, più generalmente, del coordinamento delle politiche industriali e del lavoro. Il paragrafo 6 contiene alcune considerazioni conclusive.

2. Sviluppo economico e competenze: il caso italiano

A livello settoriale, la recessione sembra aver accelerato la tendenza al trasferimento dei posti di lavoro dalle attività primarie e manifatturiere di base verso il settore dei servizi. La crescita prevista nell'occupazione si concentra perlopiù nelle qualifiche e competenze medie e alte, management, professioni liberali e i lavori a essi associati (si vedano a questo proposito i Rapporti Annuali del Cedefop).

Al fine di avere una crescita equilibrata dell'economia, l'aumento dell'offerta e della domanda di competenze deve essere dunque favorito e distribuito tra settori e aree geografiche. Per quanto riguarda l'Italia, questo processo rischia di incontrare diversi problemi. Il nostro Paese è caratterizzato da un profondo dualismo economico (che ancora oggi divide il Mezzogiorno dal resto dell'Italia). Su un totale di 27 paesi OCSE, l'Italia si trova al settimo posto in termini di disuguaglianza territoriale del PIL pro capite, con un livello di disuguaglianza quasi due volte più grande di quello trovato in paesi simili (Spagna, Germania, Giappone e Regno Unito: Iuzzolino, 2009).

Oltre a ciò, negli ultimi due decenni, l'economia italiana ha conosciuto un altro problema molto serio: il cosiddetto declino. Vi è stata cioè una notevole riduzione del tasso di crescita della produttività del lavoro (e, quindi, del reddito pro capite), che ha interessato tutti i settori dell'economia (si vedano, per esempio, i Rapporti Annuali dell'Istat, in particolare quello del 2006).

È opinione diffusa che questo declino nasca da un sistema economico che si basa su medie e - soprattutto - piccole imprese, con una forte influenza di lavoro autonomo e di imprese a conduzione familiare (Pagano, Schivardi, 2003). Storicamente questi evidenti problemi per la competitività italiana sono stati risolti soprattutto attraverso il funzionamento di una fitta (ma non nel Mezzogiorno) rete di distretti industriali. Negli ultimi anni questo sistema industriale è progressivamente entrato in crisi. A livello globale, la crescita del reddito e di istruzione ha favorito lo spostamento dei consumatori verso prodotti a più alto contenuto immateriale richiedenti un diverso tipo di organizzazione industriale. Questo spostamento si riflette anche nella crescita del settore dei servizi. Inoltre, in presenza di tecnologie liberamente disponibili, si è verificata una situazione estremamente favorevole per l'outsourcing delle produzioni di massa verso i paesi con una forza lavoro sufficientemente istruita e costi relativamente bassi di manodopera. Competere sul mercato mondiale richiede quindi dosi crescenti di innovazione fondamentale e una forza lavoro altamente qualificata. L'Italia non va particolarmente bene in nessuno di questi ambiti.

Negli ultimi dieci anni, la spesa per R & S in Italia - misurata in rapporto al PIL - è rimasta sostanzialmente stabile a un livello leggermente superiore al 1% (nell'UE è circa il doppio). La composizione della spesa è rimasta stabile nel tempo ed è orientata soprattutto verso il settore pubblico (comprese le università) e meno al business privato (si vedano per esempio le varie edizioni del Community Innovation Survey). Il livello di istruzione e, più in generale, la dotazione di capitale umano dell'economia italiana sono anche relativamente bassi. Secondo Ederer (2006)², sono particolarmente bassi in Italia l'istruzione degli adulti e l'apprendimento sul posto di lavoro. Ma questi ultimi sono proprio gli ambiti nei quali la forza lavoro costruisce la capacità di incorporare nuove tecnologie e procedure nel suo ambiente lavorativo. Bassi tassi di investimento in istruzione degli adulti portano alla scarsa utilizzazione di innovazioni e viceversa.

3. Misurare le competenze a livello territoriale: l'OECD Diagnostic Tool

Dal precedente resoconto emergono forti dubbi sull'esistenza in Italia di una crescita equilibrata dell'economia, caratterizzata dall'aumento dell'offerta e della domanda di lavoro qualificato. In un

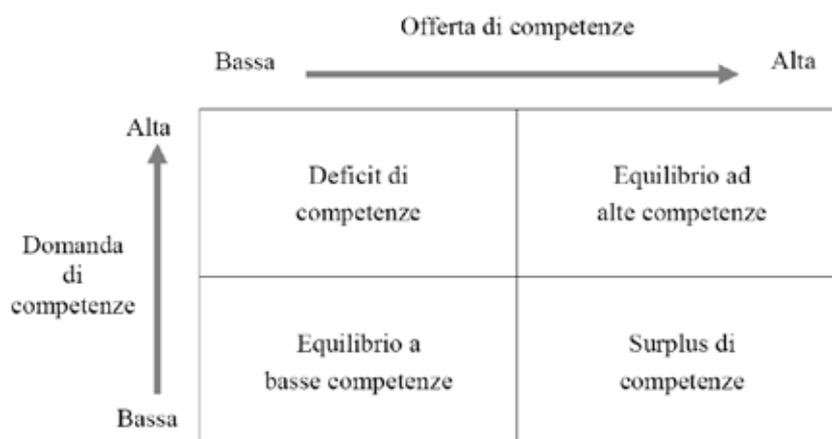
2. I dati provenienti da varie annate di Education at a Glance, OCSE, raccontano una storia molto simile.

contesto territorialmente diversificato come quello italiano, è comunque necessario saperne di più sulla crescita equilibrata delle competenze a livello locale. A questo proposito, nell'ambito del programma LEED dell'OCSE si è approntato un semplice strumento grafico, l'*OECD diagnostic tool*, che permette di evidenziare preziose informazioni descrittive.

3.1 L'*OECD Diagnostic Tool*

L'*OECD diagnostic tool* (Froy *et al.*, 2012) propone una tipologia utile per comprendere il rapporto tra offerta e domanda di competenze che può esistere in differenti aree geografiche. In base a questa tipologia, le aree possono rientrare in quattro diverse categorie: aree con un equilibrio a basse competenze (bassa offerta e domanda di competenze); aree con deficit di competenze (bassa offerta e alta domanda di competenze); aree con surplus di competenze (bassa domanda e alta offerta di competenze) e, infine, aree con un equilibrio ad alte competenze (alta offerta e domanda di competenze). Si veda la Figura 1.

Figura 1 - L'*OECD Diagnostic Tool*



Se un'area non è in grado di progredire velocemente in termini di adozione di nuove tecnologie e di adattamento ai cambiamenti del mercato, una bassa offerta di competenze si incontra con una bassa domanda - l'equilibrio a basse competenze. Per i lavoratori l'istruzione non paga, poiché le imprese locali non sono alla ricerca di competenze di alto livello. Allo stesso tempo, le imprese saranno riluttanti ad aumentare il loro livello di produttività se vi è una mancanza di lavoratori istruiti nel loro intorno (Snower, 1996; Burriel Lombart, 2004). Questo stato di cose presenta una situazione difficile per i responsabili politici locali. Migliorare l'offerta di competenze a livello locale può produrre un surplus di competenze, a meno che simultaneamente non se ne migliori la domanda. Se vi è un surplus di competenze, giovani qualificati possono lasciare la zona di origine per cercare migliori opportunità di lavoro altrove. D'altra parte, carenze di manodopera qualificata sono spesso risolte attraverso il ricorso all'immigrazione, il che significa che non vi è uno sforzo a lungo termine per migliorare la qualità del rapporto di lavoro e aumentare l'attrattiva del mercato del lavoro per residenti e nuovi arrivati (e creare un equilibrio ad alte competenze).

Possiamo utilizzare l'*OECD diagnostic tool* per descrivere le economie provinciali italiane. Esamineremo il 2001 e il 2009. Come indicatore della domanda di competenze utilizziamo una media ponderata di valore aggiunto per addetto e quota di lavoratori con professioni manageriali e liberali, e come indicatore dell'offerta la quota di occupati con un grado di istruzione terziaria. Entrambi gli indicatori sono normalizzati rispetto alla rispettiva mediana nazionale. Per facilitare la visione dei sottostanti grafici, le province sono state separate in province a prevalenza relativa dei settori primario, secondario e terziario, e province metropolitane. Si vedano le Figure 2a-2d.

Si noterà che, soprattutto per le province a prevalenza relativa del settore primario e secondario, esiste un congruo numero di aree con deficit o surplus di competenze. Ciò conferma come vi siano

on Italia rilevanti problemi per ottenere una crescita bilanciata delle competenze a livello territoriale. Ci si potrebbe ora chiedere se gli equilibri diversi da quello ad alte competenze presentino effettivamente i problemi economici (disoccupazione, migrazione del capitale umano, sostenibilità) che ci si può attendere a priori. Da qualche iniziale riscontro (Destefanis, 2012) si evidenzia che i quadranti ad alta domanda di competenze hanno una performance del mercato del lavoro nettamente migliore di quella dei quadranti sottostanti, anche sotto l'aspetto cruciale del mercato del lavoro giovanile. Da questi riscontri risulta pure evidente come aree che investano sull'offerta di competenze, ma non sulla loro domanda, non ne traggano grande vantaggio dal punto di vista della performance occupazionale. Ciò avvalorata la tesi di un coordinamento necessario tra politiche di sostegno alla domanda e all'offerta di competenze³.

3.2 L'interpretazione dei risultati: i pareri degli esperti e gli aspetti di policy

Dalla disamina delle Figure 2a-2d è possibile notare come le province del Sud si trovino molto spesso al di fuori dal quadrante dell'equilibrio ad alte competenze (queste province sono peraltro quasi assenti *in toto* dalla Figura 2b). Esaminando, con analisi empiriche appropriate⁴, i fattori determinanti del posizionamento di una data provincia in uno dei quattro quadranti (in questo caso consideriamo assieme tutte le province), si trova che avere un forte settore terziario aumenta notevolmente la probabilità di essere in un equilibrio ad alte competenze. Questo risultato si allinea in modo interessante ai riscontri per l'economia italiana nel suo insieme che abbiamo evidenziato nel paragrafo 2. Avere un forte settore secondario ha un effetto molto più debole, ma è associato a una maggiore probabilità di essere nel quadrante a deficit di competenze.

Tra le altre variabili⁵, abbastanza sorprendentemente la dimensione media delle imprese non ha un ruolo significativo. Quasi altrettanto sorprendentemente, non ha alcun ruolo neppure una variabile *dummy* per i distretti. D'altra parte, ospitare un'università che attrae studenti da altre regioni ha un notevole impatto positivo sull'offerta di competenze. Per quanto riguarda la struttura del mercato del lavoro, non viene rilevato alcun ruolo per i lavoratori part-time. D'altra parte, risulta una relazione inversa tra domanda di competenze e quota di lavoratori temporanei. Quest'ultima variabile è dunque associata, anche a livello locale, a una minore qualità del rapporto di lavoro.

In Destefanis (2012) i risultati del *diagnostic tool* sono vagliati alla luce dei pareri espressi all'OCSE da un panel di esperti di livello nazionale provenienti da sei regioni: Lombardia (Nord-Ovest), Veneto (Nord-Est), Marche (Centro), e Campania, Puglia, Sicilia dal Mezzogiorno. Riassumendo in estrema sintesi i pareri di questi esperti, si riscontra in tutto il paese una generalizzata mancanza di competenze tecniche. Nel Sud questo problema si estende alle competenze manageriali e professionali. Inoltre, non vengono valutate molto favorevolmente le politiche pubbliche preposte a favorire la formazione e l'utilizzo di competenze.

Froy *et al.* (2012) effettuano alcuni confronti coi risultati dell'applicazione del *diagnostic tool* a Regno Unito e Canada. Se ne trae l'importanza di favorire a livello locale un passaggio dall'industria ai servizi, e di potenziare la mobilità degli studenti universitari per favorire lo sviluppo di alcuni poli tecnologici. Inoltre, e soprattutto, traspare dall'applicazione del *diagnostic tool* uno *skill mismatch*, una mancanza di allineamento tra domanda e offerta di competenze, assai maggiore in Italia che negli altri paesi. In altre parole, in Italia più che altrove vi sono aree caratterizzate da deficit o surplus di competenze.

3. Non sembrerebbe invece destare problemi (dal punto di vista occupazionale) avere un deficit di competenze. Quanto sia possibile sostenere effettivamente nel lungo periodo una situazione di questo tipo (mediante l'afflusso di lavoratori qualificati da altre aree) è domanda a cui non è possibile rispondere in questa sede.

4. Si tratta per la precisione di analisi econometriche basate sul logit multinomiale. Si veda Destefanis (2012).

5. Un risultato di un qualche interesse, ma non immediatamente interpretabile, è che la dimensione della popolazione svolge un ruolo molto importante. Avere una popolazione più grande aumenta le probabilità di essere in un equilibrio ad alte competenze o a deficit di competenze. Peraltro questo effetto non sembra monotonicamente (un variabile *dummy* metropolitana ha impatto negativo sulla probabilità di essere in un equilibrio ad alte competenze).

Figura 2a - Province a prevalenza relativa del settore primario

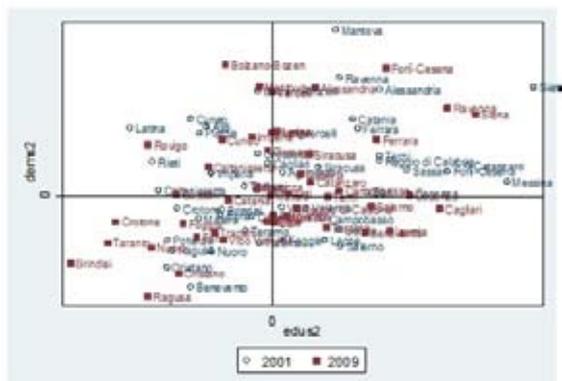


Figura 2b - Province a prevalenza relativa del settore secondario

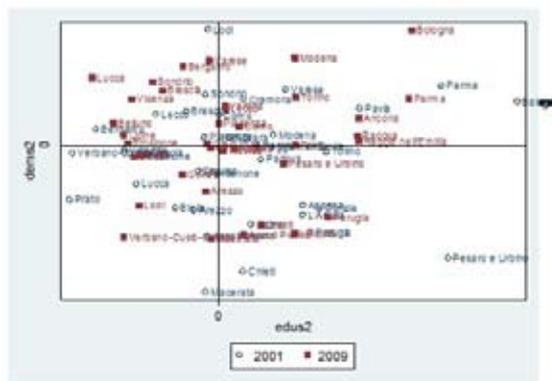


Figura 2c - Province a prevalenza relativa del settore terziario

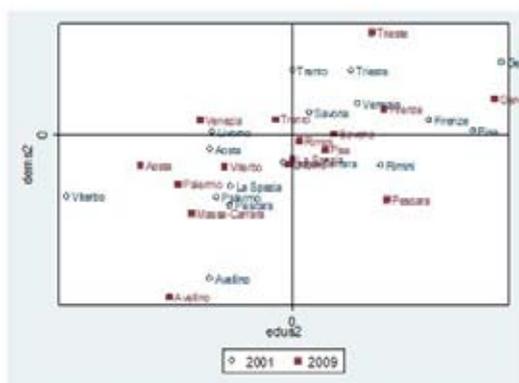
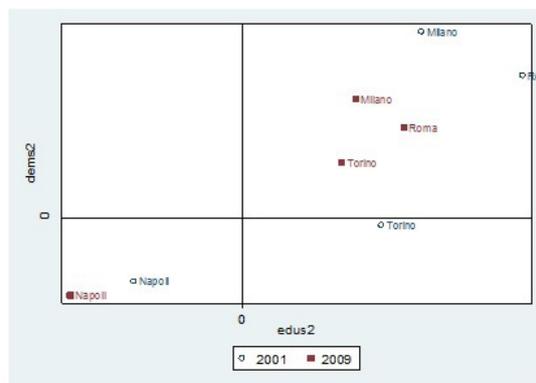


Figura 2d - Province metropolitane



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati ISTAT

4. Domanda e offerta di competenze. La prospettiva di policy

In Italia le politiche pubbliche a sostegno dell'utilizzo di competenze sono state spesso oggetto di critiche molto pronunciate⁶. Se il [Rapporto Giavazzi](#) attenua parzialmente la severità di questo giudizio, almeno per il sostegno alla R&S, non è però possibile negare che queste politiche siano sempre state svolte in modo avulso dalle politiche di istruzione e formazione professionale. Nel nostro Paese queste ultime sono attivate sulla base di tre linee di intervento (l'apprendistato, la formazione professionale, la formazione continua - leggi nazionali n. 236/1993 e 53/2000, fondi interprofessionali, tutte fondamentalmente slegate dalla promozione della domanda di competenze e applicate in maniera alquanto variabile sull'arco del territorio nazionale (Barr *et al.*, 2012)⁷.

D'altra parte, solo di recente i responsabili politici regionali hanno iniziato a concentrarsi sulle competenze. Inoltre, anche a questo livello, le risorse - e l'attenzione - sono dedicate a sviluppare offerta e domanda di competenze in modo abbastanza sordinato, piuttosto che a promuoverne l'equilibrio. A questo proposito, sarebbe difficile essere più eloquenti del Piano del Lavoro 2010 del Ministero del Lavoro: "L'Italia, più di altri Paesi, infatti, registra un marcato disallineamento tra la

6. Si può trovare una disamina quasi impietosa, ma molto ben documentata, di queste politiche in Brancati (2010).

7. Nel paragrafo 3 si è avuto modo di riportare un giudizio piuttosto negativo sull'efficacia di queste politiche. Le analisi quantitative effettuate a questo riguardo danno risultati alquanto discordanti tra di loro (comunque relativamente favorevoli all'apprendistato. Si veda a proposito Trivellato (2009).

domanda e l'offerta di lavoro. Colpa della mancanza di una robusta infrastruttura di moderni operatori del mercato del lavoro, pubblici e privati, in grado di mettere in contatto lavoratori e imprese. Colpa anche della totale inadeguatezza del sistema di formazione e, con particolare riguardo ai giovani, dei percorsi di transizione e raccordo tra scuola, università e mercato del lavoro. Colpa soprattutto del paradigma della separazione tra formazione e lavoro, tra istruzione e formazione, tra studio e lavoro, ... tra competenze culturali e competenze professionali, ... che nega ... l'alternanza formativa e l'integrazione circolare tra questi diversi momenti.⁷⁸

È vero che negli ultimi quindici anni si è assistito ad un processo di riforma dei servizi pubblici per l'impiego, che ha visto la fine della loro situazione monopolistica, e la loro conversione in un sistema orientato in linea di principio alla fornitura di politiche attive del lavoro. Tuttavia, come è ben documentato in Pirrone e Sestito (2008), questo sforzo innovativo è stato gracile rispetto all'entità delle riforme attuate in altri campi delle politiche del lavoro.

L'impressione che le politiche di supporto al *matching* di lavori e competenze, e, più precisamente, i servizi per l'impiego, non abbiano in Italia l'attenzione che ricevono in altri paesi, è confermata dalla Tabella 1. La spesa pubblica italiana (in percentuale del PIL) per le politiche del lavoro è sostanzialmente in linea con il resto dei paesi OCSE nel suo insieme (si noterà comunque una sensibile preferenza per le spese passive relativamente a quelle attive). Tuttavia, in materia di servizi pubblici per l'impiego e spese amministrative, essa è al di sotto della media OCSE, e molto al di sotto del valore di queste spese per alcuni importanti paesi.

Tabella 1 - Spese di politiche del lavoro in percentuale del PIL, 2009

Paesi	Voci di spesa			SPI e spese amministrative	Formazione	Incentivi all'occupazione	Incentivi start-up	Creazione diretta posti lavoro
	Totale	Passive	Attive (di cui)*					
Canada	1,33	0,98	0,35	0,14	0,14	0,01	0,01	0,02
Danimarca	3,35	1,73	1,62	0,45	0,3	0,19	0	0
Francia	2,4	1,42	0,98	0,26	0,36	0,1	0,04	0,15
Germania	2,52	1,52	1	0,37	0,35	0,11	0,07	0,06
Italia	1,83	1,39	0,44	0,11	0,16	0,15	0,02	0,01
Spagna	3,82	2,96	0,86	0,16	0,19	0,26	0,1	0,1
Svezia	1,85	0,72	1,13	0,46	0,06	0,37	0,01	0
UK	0,66	0,33	0,33	0,29	0,02	0,01	0	0
OCSE	1,67	1,04	0,62	0,16	0,18	0,1	0,02	0,07

Nota: (*) L'elenco delle politiche attive non è esaustivo, ma si limita ad alcune categorie particolarmente indicative.

Fonte: OECD Statistics Portal, public expenditure of labour market programmes by main categories.

Inoltre, il processo di riforma dei servizi pubblici per l'impiego ha assunto un aspetto marcatamente dicotomico lungo linee territoriali. Nel Centro-Nord, i centri per l'impiego sono più orientati alla fornitura di servizi personalizzati di carattere "proattivo", a fronte di una prevalenza di servizi più minimalista nel Sud (Mandrone, Radicchia, 2011). Particolare rilevanza ricopre la polarizzazione al Centro-Nord dei sistemi dell'offerta complementare (come la formazione), e dei Patti di servizio. Questi ultimi sono strumenti utilizzati dai Centri per formalizzare un accordo con disoccupati ed occupati sul progetto personale scelto, sia esso un sostegno all'inserimento lavorativo che la partecipazione a un percorso formativo (che fa sempre riferimento esplicito agli obiettivi strategici dei Servizi di Politica Attiva del Lavoro delle Province e Regioni).

8. Un riscontro analitico coincidente con questo giudizio può essere trovato in Destefanis e Fonseca (2007).

5. Alcune *best practices*

Dalle pagine precedenti è possibile desumere che:

- 1) esiste in Italia uno *skill mismatch* assai maggiore che in altri paesi;
- 2) per ridurre questo *skill mismatch* e portare l'economia del nostro Paese a una crescita equilibrata di offerta e domanda di competenze è necessario coordinare meglio le politiche volte a promuovere i due lati del mercato. Non pare inoltre eludibile la necessità di potenziare i servizi pubblici all'impiego.

È ragionevole ritenere che una delle ragioni principali per la debolezza strutturale dei servizi pubblici all'impiego in Italia sia stata la mancanza nel nostro Paese di una protezione "universale", sul modello europeo, per i lavoratori che perdono il lavoro. Almeno fino alla riforma del mercato del lavoro formalizzata dalla l. n. 92 del 28 giugno 2012 (la cosiddetta riforma Fornero) la maggior parte dei sussidi di disoccupazione in Italia era legata all'effettuazione passata di una prestazione di lavoro. Questo ha significato, tra le altre cose, che i centri per l'impiego non erano incentivati a impegnarsi in un comportamento molto attivo nei confronti dei disoccupati. La riforma Fornero ha introdotto in questo ambito alcuni importanti cambiamenti: non solo la protezione universale, ma anche livelli essenziali di prestazioni per i servizi pubblici per l'impiego, al fine di rafforzare i meccanismi di condizionalità in materia di ammortizzatori sociali⁹. Peraltro, la riforma del lavoro è incompiuta, mancando ancora in buona parte i decreti attuativi. Restano in particolare da definire le modalità di rapporto tra il governo centrale e gli enti locali. Nel novembre 2013, nelle sue raccomandazioni specifiche per paese, la Commissione europea ha espresso il parere che l'attuazione della riforma Fornero è "lenta... specialmente per quanto riguarda la modernizzazione dei servizi pubblici per l'impiego".

Questa incertezza istituzionale, dovuta soprattutto alla riorganizzazione delle funzioni assegnate alle province, deve essere superata rapidamente, ponendo in essere la delega sul riordino dei servizi all'impiego. È poi necessario superare la dicotomia tra politiche attive e passive del lavoro (in Italia, almeno per ora, una persona in cerca di occupazione si deve rivolgere all'INPS per ottenere l'eventuale sussidio di disoccupazione e a un centro per l'impiego per la ricerca di un nuovo lavoro). I servizi pubblici per l'impiego dovrebbero essere strumenti di entrambe, sulla scia di quanto si fa ormai nella maggior parte degli altri paesi europei. Questo presuppone un'attenta politica del personale nei centri per l'impiego, creando figure professionali capaci di interagire con le imprese e di definire i fabbisogni professionali delle aziende stesse¹⁰. Ciò implica anche il potenziamento degli strumenti informatici per la gestione della domanda e dell'offerta di lavoro, al fine di supportarne i processi di *matching*.

Un esempio di questo potenziamento è dato dalla diffusione di borse virtuali dell'occupazione, le cui prestazioni vadano oltre quanto già disponibile presso il portale [Cliclavoro](#). In Veneto il [Borsino delle Professioni](#) è già in funzionamento, essendo stato istituito da Veneto Lavoro (l'agenzia regionale del lavoro) dal 2009. Attingendo informazioni dal sistema delle comunicazioni obbligatorie del Ministero del Lavoro, il Borsino è basato su una dettagliata griglia di classificazione delle qualifiche e dei profili professionali, che consente l'identificazione di percorsi formativi e di carriera. Tutte queste informazioni sono raccolte in un sito *open-access*. Per ora il sistema serve soprattutto gli allievi delle scuole superiori, i partecipanti a corsi di formazione professionale, i centri per l'impiego e le imprese. Poiché l'esercizio di corrispondenza tra qualifiche formali e profili professionali richiede un lungo lavoro di preparazione non vi è invece, per il momento, alcun nesso tra il Borsino e l'istruzione universitaria della regione.

Se si volesse poi attingere all'esperienza di altri paesi per potenziare i servizi pubblici all'impiego procedendo anche a una razionalizzazione delle spese, sembra potenzialmente molto importante

9. Altri elementi fondamentali della riforma riguardano la stretta sulla flessibilità in entrata e maggiore articolazione della flessibilità in uscita.

10. Una recente proposta (Giubileo, Leonardi, 2013, <http://www.linkiesta.it/youth-guarantee-italia>) in questo ambito riguarda la possibilità di integrare il personale dei centri per l'impiego con giovani, ora precari, debitamente formati. Ciò arricchirebbe il servizio pubblico di risorse umane più competenti e, allo stesso tempo, sensibili alle istanze di un segmento cruciale del mercato del lavoro italiano, in particolare per i più giovani.

ispirarsi all'esperienza degli sportelli unici per l'impiego (*one-stop shops*), che dagli Stati Uniti alla Francia, dal Belgio alla Spagna stanno fornendo risultati molto interessanti, anche nel recente periodo di crisi. Vi è, per esempio, un ovvio legame tra l'istituzione degli *one-stop shops* e l'erogazione combinata di politiche attive e passive. In Italia l'esperienza degli *one-stop shops* è ancora embrionale per quanto riguarda le politiche del lavoro (un'esperienza [considerata interessante anche in sede europea](#) è quella dell'iniziativa *Giovanisì*, che in Toscana fa da ombrello alla politiche per l'occupazione e l'inclusione sociale dei giovani. Esiste già però un'esperienza di *one-stop shops* per la creazione di nuove imprese, gli sportelli unici per le attività produttive (SUAP). La loro esperienza (Ferrara, Marini, 2004; Tosi, 2009) insegna che, per ben operare, strutture di questo tipo hanno bisogno di una scala operativa adeguata e, soprattutto, di personale qualificato e capace di utilizzare strumenti informatici.

A parte il potenziamento dei servizi pubblici per l'impiego, per portare l'economia del nostro Paese a una crescita equilibrata di offerta e domanda di competenze, è molto importante procedere a un maggiore coordinamento tra politiche del lavoro e industriali. In questo senso, un'esperienza italiana molto interessante è *Seed Money* un [fondo istituito nel 2009 dalla Provincia Autonoma di Trento](#) per promuovere la diffusione di iniziative imprenditoriali in settori innovativi o hi-tech, coprendo una parte dei costi di start-up. La priorità è data a spin-off accademici o di ricerca, e agli imprenditori giovani e donne. Nel 2013 il fondo ha avuto un'evoluzione assai interessante, ampliando il concetto di innovazione all'innovazione di tipo sociale, e attuando sinergie con il forte settore cooperativo trentino. A lato di un finanziamento di € 4,5 milioni per coprire i costi di start-up, si sono appostati € 3 milioni su un *voucher* per la conciliazione tra lavoro retribuito e carichi di lavoro familiari, creando così opportunità di mercato per nuove imprese nel settore della *care*.

La creazione di opportunità di mercato, come nell'esempio qui sopra, sembra da preferire alla creazione diretta di posti di lavoro, che non ha dato grande prova di sé in esperienze recenti (Kluge, 2006; Card *et al.*, 2010), probabilmente perché ai lavoratori impegnati in esperienze di questo tipo viene associato un segnale di inaffidabilità da parte delle imprese private. In altri paesi, più che in Italia, il coordinamento di domanda e offerta di competenze è stato effettuato mediante l'utilizzo degli appalti pubblici al fine di incentivare comportamenti virtuosi da parte dei privati. Un esempio particolarmente interessante è il programma gallese '*Community Benefits*' nel settore delle costruzioni, che anche di recente ha contribuito a sostenere nel Galles l'occupazione e la formazione professionale in quel settore, altrove così colpito dalla crisi.

Vi sono per finire importanti esempi di coordinamento di azioni relative a domanda e offerta di competenze che non richiedono in senso stretto l'intervento della mano (e della borsa) pubblica. La campagna "*Besser statt Billiger*" (Migliore, non meno caro) lanciata in Renania Settentrionale-Vestfalia (il più popolato dei sedici Stati federati della Germania) dal sindacato *IG Metall* illustra come sindacati, datori di lavoro, lavoratori, consulenti e ricercatori locali, anche eventualmente con l'aiuto dello Stato, possano utilmente agire per generare innovazione sul posto di lavoro e miglioramento della competitività. Quando i datori di lavoro propongono innovazioni di prodotto o di processo, queste proposte sono valutate dai consigli di fabbrica, con il sostegno del sindacato e di consulenti esperti. Per consentire la valutazione, i consigli hanno accesso alle informazioni finanziarie dell'azienda. Una volta raggiunto un accordo, il consiglio di fabbrica controlla la gestione dell'accordo da parte dell'impresa. Se invece il consiglio di fabbrica non accetta la proposta, vengono prese in esame delle soluzioni alternative.

Esistono anche in Italia esperienze simili, senza peraltro conoscere l'attenzione meritata. Un esempio importante è l'Associazione Calzaturifici Riviera del Brenta (ACRIB) che, oramai da diversi decenni, promuove assieme ai sindacati (e, in grado minore, con le istituzioni locali) una strategia congiunta di formazione professionale ad alto livello, mediante il *Politecnico Calzaturiero*, e produzioni altamente specializzate (si vedano a questo proposito Destefanis, 2012; Froy *et al.* 2012). Sotto la spinta della crisi si sono sviluppate anche in altre aree (in particolare nelle province di Prato, Pordenone e Treviso) esperienze concertative di carattere simile, che tuttavia non hanno ancora raggiunto il grado di articolazione sperimentato nella Riviera del Brenta.

6. Considerazioni conclusive

In questo scritto si è inteso mostrare come l'Italia sia attualmente ben lontana da un'equilibrata crescita delle competenze del lavoro, che sarebbe necessaria sia per meglio superare la crisi che nel lungo periodo. Per avere successo in un'economia della conoscenza, il Paese e le sue comunità locali devono investire non solo nella fornitura ma anche nella domanda di competenze. Stimolando l'innovazione e investendo in domanda di competenze, le comunità e le imprese possono aumentare la produttività e diventare più competitive, offrendo posti di lavoro meglio qualificati, e retribuiti. Un potenziamento dei servizi pubblici all'impiego e una maggiore interazione tra politiche del lavoro e industriali si evidenziano quindi come passi necessari per condurre l'economia italiana a una crescita equilibrata di offerta e domanda di competenze.

A partire da questi principi si sono brevemente presentate e commentate alcune *best practices* relative sia all'Italia che ad altri paesi, che attestano l'effettiva possibilità di promuovere in modo coordinato le competenze e lo sviluppo locale. Si sono ricordati in particolare gli *one-stop shops* per i servizi all'impiego, il Borsino delle Professioni veneto, il progetto *Seed Money* della Provincia Autonoma di Trento, il programma gallese '*Community Benefits*', e alcune importanti esperienze concertative (la campagna "*Besser statt Billiger*" in Germania, e l'attività svolta da ACRIB, sindacati e Politecnico Calzaturiero nella Riviera del Brenta).

Bibliografia

- Barr J., Clarence E., Froy F., Destefanis S., Warhurst C. (2012), Local Job Creation: How Employment and Training Agencies Can Help - The Labour Agency of the Autonomous Province of Trento, Italy. Paris: OECD, Local Economic and Employment Development, *LEED Working Papers* n. 2012/17.
- Brancati R. (2010), *Fatti in cerca di idee*. Roma: Donzelli.
- Burriell Lombart P. (2004), An Economic Analysis of Education Externalities in the Matching Process of UK Regions, 1992-99. Madrid: Banco de España, *Working Papers* n. 0403.
- Card D., Kluve J., Weber A. (2010), Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, *NBER Working Paper* n. 16173.
- Destefanis S. (2012), Skills for Competitiveness: Country Report for Italy. Paris: OECD, Local Economic and Employment Development, *LEED Working Papers* n. 2012/04.
- Destefanis S., Fonseca R. (2007), Matching Efficiency and Labour Market Reform in Italy: A Macroeconometric Assessment. *Labour*, 21: 57-84. [Doi: 10.1111/j.1467-9914.2006.00368.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9914.2006.00368.x).
- Destefanis S., Mastromatteo G. (2010), Labour-market Performance in the OECD: Some Recent Cross-country Evidence. *International Journal of Manpower*, 31, 7: 713-731. [Doi: 10.1108/01437721011081563](https://doi.org/10.1108/01437721011081563).
- Ederer P. (2006), *Innovation at Work: The European Human Capital Index. Policy Brief*. Bruxelles: The Lisbon Council.
- Ferrara F., Marini G. (2004), L'impatto dello sportello unico per le attività produttive sulla natalità d'impresa: una valutazione quasi sperimentale. *Politica Economica*, 20, n. 3.
- Froy F., Giguère S. (2010a), *Putting in Place Jobs that Last*. Paris: OECD, Local Economic and Employment Development, *LEED Working Papers* n. 2010/13
- Froy F., Giguère S. (2010b), *Breaking out of Policy Silos: Doing More with Less*. Paris: OECD, LEED. [Doi: 10.1787/9789264094987-en](https://doi.org/10.1787/9789264094987-en).
- Froy F., Giguere S., Meghnagi M. (2012), Skills for Competitiveness: A Synthesis Report. Paris: OECD, Local Economic and Employment Development, *LEED Working Papers* n. 2012/09.
- Giubileo F., Leonardi F. (2013), I centri per l'impiego per dare lavoro devono cambiare. (Ultimo accesso gennaio 2014 - <http://www.linkiesta.it/youth-guarantee-italia>).
- Iuzzolino G. (2009), I divari territoriali di sviluppo in Italia nel confronto internazionale. In: Cannari L., Iuzzolino G. (a cura di), *Mezzogiorno e politiche regionali*. Roma: Banca d'Italia.
- Kluve J. (2006), The Effectiveness of European Active Labor Market Policy. Bonn: Institute for the Study of Labor, *IZA Discussion Papers* n. 2018.
- Mandrone E., Radicchia D. (2011), La ricerca di lavoro: i canali di intermediazione e i Centri per l'impiego. Roma: Isfol. *Collana Studi Isfol* n. 2011/2.
- Pagano P., Schivardi F. (2003), Firm Size Distribution and Growth. *Scandinavian Journal of Economics*, 105, 2: 255-271. [Doi: 10.1111/1467-9442.t01-1-00008](https://doi.org/10.1111/1467-9442.t01-1-00008).
- Pirrone S., Sestito P. (2008), *I disoccupati in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Snowder D. (1996) The Low-Skills, Bad-Job Trap. In: Snowder D.J., Booth A. (eds.), *Acquiring Skills*. Cambridge: Cambridge University Press. [Doi: 10.1017/CBO9780511582332.007](https://doi.org/10.1017/CBO9780511582332.007).

Tosi F. (2009), *L'esperienza dei SUAP associati in Toscana*. Firenze: IRPET.

Trivellato U. (a cura di) (2009), *Analisi e proposte in tema di valutazione degli effetti di politiche del lavoro*. Roma: Cnel.

La valorizzazione del territorio in una prospettiva *green*

Marco Frey¹

Sommario

Questo contributo vuole illustrare, concentrandosi sulle dinamiche riconducibili alla prospettiva della green economy, come nella valorizzazione del territorio e dell'approccio distrettuale l'attuale fase di crisi/transizione ponga delle sfide nuove alle imprese e ai *policy makers*.

Ventun anni fa a Rio 1992 i diversi Paesi del mondo, guidati da quelli occidentali, avevano tracciato un percorso per il perseguimento di uno sviluppo più sostenibile, che per almeno un decennio ha caratterizzato le scelte di policy a livello internazionale. Vent'anni dopo sempre a Rio le Nazioni Unite hanno tentato di riproporre un'analoga convergenza istituzionale ispirata alla green economy, ma l'esito è stato molto meno positivo del precedente. La globalizzazione è un fenomeno irreversibile, ma sta generando profonde differenze e iniquità che in un periodo di crisi (economica, ma anche ambientale) e di risorse sempre più scarse (economiche, ma anche ambientali) rendono difficile trovare un equilibrio tra le diverse istanze.

Nella sfida per una maggiore sostenibilità occorre quindi un ricorso più sistematico a dimensioni (come quella territoriale), ad attori (come le imprese, ma anche i cittadini/consumatori), ad approcci (come quello di sistema), a politiche (come quelle locali), che possano rendere perseguibile un nuovo modello di sviluppo nei diversi contesti. Il territorio può essere il contenitore di un posizionamento orientato alla specializzazione flessibile che sappia valorizzare le capacità distintive delle imprese e dei distretti nell'ambito delle filiere globali (cfr. Rullani, *ivi*), ma è anche il luogo su cui si riflettono direttamente le conseguenze di una mancanza di resilienza dei sistemi ambientali e sociali.

Le imprese, perlomeno quelle che hanno una visione responsabile del loro ruolo nella società, sono sempre più chiamate ad essere protagoniste della transizione verso la green economy. Non casualmente uno degli eventi di maggior successo a Rio 2012 è stato il Corporate Sustainability Forum del Global Compact: quasi 3.000 partecipanti, 200 *commitment to action* prodotti da imprese o network, innumerevoli casi di innovazione tecnologica e sociale che hanno mostrato come le soluzioni per il cambiamento in parte esistono già e potrebbero essere maggiormente adottate se adeguatamente supportate da Governi e investitori. Gli stessi cittadini si mostrano sempre di più consapevoli del loro ruolo di protagonisti del cambiamento orientato a stili di vita e di consumo più sostenibili (cfr. Becchetti, *ivi*). Per valorizzare al meglio le potenzialità della green economy occorre però un approccio complessivo di sistema che sappia unire sinergicamente il contributo dei diversi attori nell'ambito di vere e proprie politiche industriali (cfr. Cappellin, *ivi*).

Ciò vale in particolare per un Paese come l'Italia che ha perso la spinta di molti dei fattori propulsivi che avevano caratterizzato la fase di sviluppo postbellica e che oggi si trova particolarmente vulnerabile rispetto ai cambiamenti in corso.

1. Il quadro internazionale

La green economy è stata vista a livello internazionale (Unep, 2011; OECD, 2011; World Bank, 2011) come una via globale per uscire rafforzati da questa fase di transizione².

Per l'OECD (2011) sostenere la crescita verde significa "promuovere lo sviluppo economico e al contempo assicurare che il patrimonio naturale continui a fornire le risorse e i servizi ambientali sui quali si basa il nostro benessere". Per sostenere questo duplice, ma sinergico, obiettivo sono

1. Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, Istituto di Management, e-mail: frey@sssup.it.

2. Questa visione non è stata condivisa da diversi economisti, che avversi a slogan poco dimostrabili, insistono sulla necessità che vi siano attente analisi dei costi e dei benefici delle diverse alternative di uscita dalla crisi e che non si può considerare la green economy come un "grande banchetto gratuito che è stato messo sotto il nostro naso" (Schmalensee, 2012).

necessari investimenti e innovazione che possano dare vita a nuove opportunità economiche e, in prospettiva ad una rinnovata e diversa fase di crescita.

Un ritorno al modello pre-crisi sarebbe per l'OECD limitativo allo sviluppo e, soprattutto, insostenibile. Tal punto di vista più prettamente ambientale potrebbe, infatti, generare una maggiore penuria idrica, colli di bottiglia nell'approvvigionamento di risorse, inquinamento atmosferico e idrico, cambiamento climatico e perdita di biodiversità irreversibili; a ciò si assocerebbero fattori di insostenibilità sociale ed economica riconducibili a modalità di sviluppo non equilibrate e durature che minerebbero l'equità intergenerazionale e infragenerazionale (su scala sia globale che locale).

A sua volta l'UNEP (2011) con il suo rapporto "Verso una green economy" ha enfatizzato l'importanza, tanto più in periodo di crisi, dell'economia verde come chiave per perseguire lo sviluppo sostenibile e lo sradicamento della povertà.

In sostanziale sintonia con l'OECD, l'UNEP (2010) definisce un'economia green come quella capace di migliorare il benessere umano e l'equità sociale, riducendo contestualmente i rischi ambientali e le scarsità ecologiche. In un'economia più verde, la crescita nel reddito e nell'occupazione sono guidati da investimenti pubblici e privati che riducono le emissioni di anidride carbonica e l'inquinamento, rafforzando l'efficienza nell'uso delle risorse e i servizi ecosistemici e prevenendo la perdita di biodiversità.

Questi investimenti necessitano dell'orientamento e del supporto della spesa pubblica, di riforme nelle politiche e di cambiamenti nella regolazione. Il sentiero di sviluppo dovrebbe, infatti, mantenere, consolidare e, laddove necessario, ricostruire il capitale naturale come risorsa economica critica e fonte di pubblici benefici. Ciò risulta essere particolarmente importante per le popolazioni più povere la cui vita e sicurezza dipende direttamente dalla natura.

Il rapporto UNEP (2011) evidenzia nella prima parte quali sono gli ambiti del capitale naturale in cui appare necessario investire (l'agricoltura, la pesca, l'acqua, le foreste), mentre nella seconda parte approfondisce le opportunità nella gestione efficiente delle risorse (energia rinnovabile, industria, rifiuti, edifici, trasporti, turismo, città) e nella terza si sofferma su come supportare la transizione verso la green economy (modelli, condizioni abilitanti, finanza). Nel complesso l'investimento ipotizzato per attuare la conversione dell'economia tradizionale in un'economia più verde, sarebbe pari a 1.300 miliardi di dollari (2% del PIL)³.

Queste dimensioni chiamano prepotentemente in causa il mondo della finanza. Come è stato infatti evidenziato a Rio nel Corporate Sustainability Forum, per mantenere il delicato equilibrio tra sviluppo economico, giustizia sociale e difesa dell'ecosistema, le infrastrutture finanziarie e di mercato devono essere riorientate verso obiettivi di sostenibilità, e adattate per meglio integrare le esternalità ambientali e le considerazioni sociali nel mainstream delle attività economiche e finanziarie. Al tempo stesso i modelli di business e i prodotti finanziari devono essere sviluppati per consentire ai flussi di capitale di fluire in misura adeguata verso gli investimenti più sostenibili. È necessario, infatti, mobilitare risorse finanziarie su larga scala per finanziare un così ampio e profondo processo di trasformazione del sistema economico, accompagnando le imprese e i cittadini nella transizione verso un'economia più sostenibile.

Grazie all'accresciuta consapevolezza, gli attori finanziari potrebbero partecipare attivamente alla trasformazione in corso in tutti i propri mercati di riferimento, sostenendo attraverso una gestione oculata del credito le attività, le soluzioni e le tecnologie più efficienti e rinnovabili. Potrebbero anche influenzare positivamente la gestione delle imprese nelle quali investono, suggerendo l'adozione di politiche e standard di sostenibilità, tramite l'utilizzo di mezzi di partecipazione, quali ad esempio l'azionariato attivo, o limitandosi ad iniziative di moral suasion.

L'intero processo deve essere auspicabilmente gestito in stretta connessione con gli indirizzi e le azioni di politica industriale e ambientale, come gli strumenti economici per una green economy (tasse, tariffe), gli incentivi o i disincentivi (nei confronti delle attività più inquinanti).

Possiamo al proposito ritornare all'OECD che nella sua strategia verso la crescita verde si concentra sulle politiche da attuare. Partendo dal presupposto che non esista una ricetta universale, identifica

3. Uno delle principali critiche indirizzate al rapporto UNEP riguarda la non definizione di quali possono essere le modalità per finanziare questi cospicui investimenti (Victor, Jackson, 2012, p.14; Schmalensee, 2013).

però degli elementi comuni da considerare nei diversi contesti: innanzitutto una politica economica flessibile e dinamica orientata alla gestione efficiente delle risorse. È questo un tema a cui ha dedicato grande attenzione anche la Commissione Europea con una delle iniziative bandiera (dedicata per l'appunto all'uso efficiente delle risorse) nell'ambito della Strategia Europa 2020⁴.

In secondo luogo è necessaria una forte integrazione tra politica economica e ambientale, affinché si rafforzino a vicenda e riconoscano il valore del capitale naturale quale fattore di produzione nonché il ruolo che svolge nella crescita. Tale strategia mira a individuare dei metodi efficaci sotto il profilo dei costi, volti ad attenuare quelle pressioni ambientali che potrebbero ostacolare la transizione verso i nuovi percorsi di crescita che permetteranno di non superare le soglie ambientali critiche su scala locale, regionale e globale.

È soprattutto in questo ambito che possiamo ragionare delle implicazioni su scala territoriale e nazionale della strategia di crescita verde sostenuta dall'OECD e dall'UNEP.

Innanzitutto l'innovazione è chiamata a svolgere un ruolo chiave. Con la tecnologia di produzione e i comportamenti attuali dei consumatori, è possibile ottenere esiti positivi circoscritti. L'innovazione green oriented può contribuire, spostando la frontiera delle capacità attuali, a disgiungere la crescita dall'uso delle risorse e dal progressivo esaurimento del capitale naturale (*decoupling*).

Le strategie di crescita verde devono poi incoraggiare comportamenti più ecologici da parte di imprese e consumatori, attraverso un mix di strumenti regolamentativi, fiscali e di incentivazione.

È infatti necessario aumentare la durezza dei prodotti nel mercato, promuovere forme di condivisione (bike, car, home, sharing) dei prodotti/servizi, sostenere la capacità di rigenerazione delle risorse naturali e dei servizi ecosistemici (Cato, 2012).

L'attribuzione di un prezzo all'inquinamento o allo sfruttamento eccessivo di risorse naturali scarse, attraverso meccanismi quali imposte o sistemi di permessi negoziabili, dovrebbe essere un elemento centrale del mix di politiche. In generale vi è la necessità di spostare il carico fiscale dal lavoro all'uso delle risorse⁵.

L'OECD, sta contribuendo, anche attraverso i rapporti periodici sulle politiche ambientali dei diversi Paesi a questo quadro complessivo. L'ultimo rapporto sull'Italia evidenzia una serie di limiti che caratterizzano il nostro Paese, in particolare quelli connessi alla farraginosità del nostro sistema amministrativo, ma anche alcuni punti di forza, come quelli connessi alla creatività e innovatività delle nostre piccole e medie imprese.

2. Le potenzialità italiane nella green economy

In contrasto con il quadro critico che caratterizza il nostro Paese (e che è stato ampiamente rappresentato negli altri saggi del presente volume), anche l'Italia mostra vivacità e potenzialità interessanti nell'ambito di questa sfida.

Il rapporto Green Italy di Symbola e Unioncamere (2012 e 2013) mette in evidenza come vi sia un orientamento significativo da parte delle imprese italiane nei confronti di tutto ciò che è riconducibile alla green economy, anche in una prospettiva territoriale.

La misura dell'impegno del nostro sistema produttivo nel campo della green economy è data dalle quasi 328.000 imprese dell'industria e dei servizi che, in chiara controtendenza con i dati generali, hanno investito nel periodo 2008-2013 in prodotti e tecnologie green in grado di assicurare un maggior risparmio energetico e/o un minor impatto ambientale.

Queste aziende sono tra quelle maggiormente competitive. Basti pensare che il 17,5% delle imprese che hanno effettuato eco-investimenti sono esportatrici (57.500 imprese), laddove per le altre imprese la percentuale scende al 10%, e che circa 23 imprese su 100 hanno effettuato innovazioni di prodotto/

4. La strategia Europa 2020 è orientata ad un recupero della competitività fondato su tre pilastri: l'intelligenza, la sostenibilità, l'equità (cfr. Camagni, Cappello, *ivi*). Secondo il commissario all'ambiente Potočnik (2013) "la strategia Europa 2020 è una strategia di crescita verde che non solo ci aiuterà a creare un'economia forte sul lungo termine, ma offre anche opportunità di business concrete per uscire dalla crisi attuale e questa volta, in modo sostenibile.... Si tratta di costruire un'industria sostenibile che può prosperare per molti anni a venire".

5. A tal proposito si vedano anche gli esiti e le proposte al Governo degli Stati Generali della Green Economy (2013) in Italia, tenutosi alla Fiera di Rimini sia nel 2012 che nel 2013 con la partecipazione di oltre 3.000 imprese.

servizio nel corso del 2012 (74.000 imprese), contro le 11 circa su 100 nel caso delle imprese non investitrici nel green.

La contrazione della domanda interna e con essa del PIL e dell'occupazione, ha generato una reazione da parte delle imprese italiane più attive che hanno registrato eccellenti performance sui mercati internazionali. Nel 2012 siamo stati tra i soli cinque paesi al mondo (con Cina, Germania, Giappone e Corea del Sud) ad avere un saldo commerciale per i manufatti non alimentari con l'estero superiore ai 100 miliardi di dollari. Come mostra la Fondazione Edison su un totale di 5.117 prodotti (il massimo livello di disaggregazione statistica del commercio mondiale) nel 2011 l'Italia si è piazzata prima, seconda o terza al mondo per attivo commerciale con l'estero in ben 946 casi⁶.

Del resto gli eco-investimenti, hanno effetti positivi sia sui costi aziendali, determinando maggiore efficienza nei processi produttivi sia sulla qualità dei beni/servizi offerti. Ricadute positive degli investimenti si rilevano anche sul fronte delle vendite: il 54% delle imprese che hanno investito nel green hanno aumentato o consolidato le loro vendite, nonostante lo scenario economico non favorevole. Gli eco-investimenti rendono quindi più competitive le imprese contribuendo così al valore aggiunto. Il suo valore, in termini nominali, prodotto nel 2012 dalla green economy è stato stimato pari a 100.762,3 milioni di euro, corrispondente al 10,6% del totale del prodotto, dal quale è stata esclusa la componente imputabile al sommerso.

Sembra quindi che i segnali di una trasformazione importante vi siano e che quanto auspicato dai diversi organismi internazionali, ovvero il superamento della contrapposizione tra esigenze della produzione e tutela dell'ambiente, si stia lentamente affermando. Il progressivo consolidamento di principi quali "la smaterializzazione del valore e la valorizzazione della sobrietà" genera, infatti, i presupposti per una sorta di "doppio movimento: la sostenibilità diventa industriale e l'industria (o l'intera economia) diventa sostenibile" (Rullani, 2010). In questa ottica, dal punto di vista delle imprese le tematiche ambientali non costituiscono più un freno al pieno sviluppo della propria competitività e neanche semplicemente un'occasione per distinguersi dai propri competitors attraverso l'adozione di un approccio "proattivo" alla gestione della sostenibilità, ma possono giungere ad essere uno dei principali ambiti nei quali modificare il proprio business model, espandere il core business o individuare nuove e inesplorate occasioni di sviluppo (Biondi, 2014; MIT, 2013).

3. Green Economy e dimensione territoriale: distretti, filiere, aree metropolitane

Una delle chiavi di lettura che però ci interessa maggiormente è comprendere quanto queste dinamiche di orientamento del nostro sistema economico sono legate al territorio e alla sua valorizzazione. Tra le imprese più competitive del nostro Paese troviamo in effetti quelle che hanno saputo operare in particolari nicchie di mercato globali (le cosiddette multinazionali tascabili), ma anche le imprese dei settori tradizionali, spesso nate all'interno dei nostri distretti industriali.

Uno stretto rapporto tra imprese e territorio rimane un aspetto fondamentale della sostenibilità, come illustrato dalle numerose sperimentazioni in corso relative all'applicazione di strumenti volontari nei distretti industriali (Frey, Iraldo, 2009; Battaglia *et al.*, 2010), o alla recente esperienza delle aree industriali ecologicamente attrezzate che sta conoscendo una significativa diffusione in alcune regioni italiane.

Nell'evoluzione del modello distrettuale appare centrale il tema delle risorse ambientali come patrimonio comune ai diversi attori del territorio che ha richiesto sforzi rilevanti per la conservazione, ma anche per la loro valorizzazione in chiave competitiva.

I distretti che hanno saputo mantenere un posizionamento competitivo adeguato anche in questi anni di crisi sono stati capaci di fondare sulle proprie competenze distintive frutto del proprio rapporto dinamico con il territorio, significativi processi di innovazione green oriented. In alcuni casi questa capacità innovativa è stata indotta dalla regolazione da parte delle istituzioni locali, in altri è stata una scelta determinata da esigenze di resource efficiency, in altri il frutto di una differenziazione

6. La Fondazione Edison insieme a Fondazione Symbola e ad Unioncamere ha recentemente proposto il Manifesto "Oltre la Crisi", in cui sostiene la necessità che l'Italia esca dalla crisi "facendo l'Italia", ovvero valorizzando i propri talenti e specificità.

del prodotto market-oriented. Frequentemente questi drivers sono stati tutti presenti, seppur in tempi diversi, all'interno dello stesso contesto territoriale.

Qualche esempio al proposito può chiarire la portata di queste trasformazioni. Nei distretti conciari la regolamentazione ambientale ha comportato negli anni passati la sostituzione di sostanze (come il cromo per la conciatrice delle pelli) ad alto impatto ambientale, con altre più naturali. La minor aggressività del trattamento ha comportato il raggiungimento di una maggiore qualità intrinseca del prodotto (rappresentata dalla morbidezza delle pelli) che oggi consente all'industria conciaria di Santa Croce sull'Arno di esportare in misura crescente in Cina, malgrado la forte presenza di imprese cinesi in questo comparto. Non casualmente qualche anno fa il Presidente della Cina in visita in Toscana volle visitare proprio un'impresa conciaria, per comprendere il segreto della qualità dei nostri prodotti. Un altro esempio è costituito dal comparto emiliano delle piastrelle ceramiche (dove peraltro ogni anno viene organizzato un festival distrettuale della green economy) che è stato capace di innovare profondamente dapprima i propri processi (chiudendo i propri cicli dell'acqua e dei materiali) e poi i propri prodotti, introducendo prestazioni (coibentazione, produzione di energia fotovoltaica, ecc.) sempre più richieste dall'edilizia sostenibile.

È interessante anche estendere il ragionamento dal distretto alla filiera. Una caratteristica della green economy è che attraversa la maggior parte dei settori produttivi, impegnando le imprese in un faticoso ma fortemente innovativo processo di ri-organizzazione della propria catena del valore. Al rapporto biunivoco tra produttore e cliente si tende a sostituire una relazione aperta in cui i diversi protagonisti di tutta la filiera vengono coinvolti. Questa evoluzione porta al concetto di responsabilità condivisa: progettisti, produttori, distributori, gli utenti finali, ma anche le istituzioni e i cittadini non sono parti distinte di un percorso lineare, ma soggetti attivi interdipendenti in un sistema dinamico e complesso di relazioni⁷.

Il contributo trasformatore della green economy non è quindi solamente imperniato sulle opportunità di business offerte da nuove soluzioni tecnologiche e tecniche in risposta alle scarsità emergenti (di energia, di acqua, di cibo, di equilibrio globale), in una prospettiva che potremmo sinteticamente definire "green business"; ma anche nelle possibilità legate ad un sistema economico evoluto in cui l'offerta delle imprese si accompagna ad una domanda consapevole dei consumatori, a comportamenti responsabili dei cittadini ed a policies da parte delle istituzioni che sappiano guardare al lungo periodo.

In questo sistema evoluto la qualità dei prodotti e dei processi si integra strettamente con la questione cruciale del lavoro. Le nuove opportunità occupazionali e professionali che la green economy porta con sé hanno sia una valenza quantitativa, come dimostrano i nuovi posti di lavoro generati in Paesi sulla frontiera di queste innovazioni come la Germania, sia una valenza qualitativa, grazie al fatto che le occupazioni si arricchiscono dal punto di vista contenuto del lavoro, aggiungendo competenze green alle professionalità tradizionali (Symbola, 2012) o dedicando l'indispensabile attenzione ai diritti e della sicurezza del lavoratore, aspetto che non può venire meno, specie se si vuole produrre in chiave di sostenibilità.

Queste istanze di miglioramento non possono peraltro più essere considerate solamente in una prospettiva locale, in cui i rapporti e la condivisione degli obiettivi sono facilitati dall'appartenenza la medesimo territorio, ma devono essere reinterpretati in una prospettiva globale, in cui le filiere e i mercati, le istituzioni assumono una dimensione internazionale, senza però perdere le loro specificità contestuali. Questa integrazione tra locale e globale è un'altra componente chiave della green economy, a cui sono chiamati a contribuire l'insieme degli attori sopra individuati.

Vi è così un forte contenuto di greening che troviamo sia nei settori tradizionali, sia nelle attività di servizio che devono essere ripensate alla luce delle problematiche globali emerse negli ultimi decenni e degli stili di vita collettivi e individuali che vengono affermandosi in fasce crescenti della popolazione.

Nella filiera dell'arredo, ad esempio, possiamo far riferimento a quanto sta accadendo nell'approvvigionamento della materia prima, dove è possibile rilevare come il numero di imprese italiane

7. È interessante a questo proposito il concetto di "valore condiviso" sviluppato da Porter e Kramer (2011).

certificate PEFC per la catena di custodia (meccanismo che permette di preservare la risorsa forestale), siano passate dalle 88 del 2007 alle 803 del 2013.

Altrettanto interessante è quanto sta avvenendo nell'industria agroalimentare e nell'industria turistica, dove la qualità ambientale dell'offerta è sempre più correlata a quella enogastronomica e culturale che caratterizza i nostri territori e che viene particolarmente apprezzata dalla clientela internazionale più evoluta. Anche settori come l'edilizia e i trasporti stanno vedendo una trasformazione rilevante in chiave green in cui la progettazione del prodotto/servizio, l'uso dei materiali lungo tutta la filiera, l'interazione crescente con l'utenza in una prospettiva in cui al possesso si sostituisce la prospettiva dell'uso in condivisione (car, bike, home sharing), si accompagnano ad azioni di sistema volte a rafforzare la competitività dei territori. Si pensi al proposito all'iniziativa CasaClima in Alto Adige, oggi evolutesi in KlimaLand. Dopo aver certificato più di 3.000 edifici in Alto Adige, generando un insieme di ricadute sulle filiere (a partire dagli infissi), la sfida si è estesa alla gestione complessiva delle risorse: energia, acqua, materiali, territorio e mobilità.

Un altro esempio in questa prospettiva è quello del Green economy network di Assolombarda, un'azione di aggregazione in filiere di imprese concentrate all'interno di un'area metropolitana con forte vocazione industriale e manifatturiera, finalizzata a rafforzare l'attrattività del territorio e la capacità competitiva in chiave internazionale. In questo ambito 270 imprese stanno operando per valorizzare le proprie capacità in un'ottica di rete, collaborando tra loro e con le università, attraverso il supporto di un attore intermedio quale è un'associazione industriale, orientata a rafforzare il ruolo dell'area metropolitana milanese come nodo fondamentale all'interno delle reti della green economy e punto di aggregazione di competenze, risorse, relazioni e progettualità (Biondi, 2014; Frey *et al.*, 2013).

In altri termini, così come in passato la qualità era stato il driver per la nostra competitività, oggi lo può essere l'orientamento al green, come elemento non sostitutivo, ma integrativo dell'offerta delle imprese.

Ciò può anche consentire alle imprese italiane di crescere e raggiungere quella dimensione ottima minima che è ormai indispensabile a livello internazionale. Anche in questi casi, come in quelli delle multinazionali tascabili, è poi interessante capire quanto in questi processi di crescita mantenga una rilevanza primaria e come si trasformi il legame con il proprio territorio di appartenenza.

Molto spesso infatti lo sviluppo delle filiere è connotato da un rapporto diverso con il territorio di appartenenza delle imprese che ne sono protagoniste, in cui la prossimità fisica e territoriale ricopre un ruolo meno rilevante che nel passato, mentre l'innovazione tecnologica e organizzativa permette e incoraggia forme di cooperazione tra imprese che corrono lungo le reti lunghe della globalizzazione, spesso indifferenti alla loro localizzazione.

4. Conclusioni

L'analisi effettuata ha cercato di evidenziare come in un contesto di transizione come quello che caratterizza l'economia globale ed, ancor più quella italiana, un'attenzione strategica alla dimensione ambientale possa essere un fattore chiave per la competitività. Nell'ambito di una strategia di crescita green coerente con quella prospettata dall'OECD e dalla CE, il nostro Paese necessita di alcune azioni chiave.

In primis abbiamo bisogno di una politica industriale che consenta di disegnare uno sviluppo strategico di alcuni settori chiave della green economy, quali le fonti rinnovabili o l'efficienza energetica. L'esperienza dei Paesi che hanno saputo meglio posizionarsi competitivamente in tali ambiti ci mostra come sia necessario graduare adeguatamente i sistemi d'incentivazione, promuovendo una qualificazione progressiva dell'offerta nazionale; piuttosto che –come è avvenuto in Italia in particolare nel fotovoltaico– generare una crescita esponenziale della domanda in un arco limitato di tempo. Più in generale il perseguimento di un uso più efficiente delle risorse deve coinvolgere oltre all'energia, le politiche nel campo della gestione dei materiali (non dimentichiamoci, ad esempio, che molte delle nostre materie prime seconde vanno all'estero oggi), dell'acqua (dove gli sprechi nel nostro Paese sono ad un livello assolutamente inquietante), dell'uso suolo, della biodiversità. Queste

strategie di lungo periodo sono cruciali per la gestione della transizione: il nostro è un Paese che ha perso la capacità di costruire il proprio futuro e che resta parzialmente competitivo più per l'iniziativa e la creatività dei singoli che per una capacità strutturata di pianificazione.

Al tempo stesso, le politiche devono declinarsi a livello territoriale, consentendo di valorizzare le specificità presenti nei diversi contesti. Nel campo dell'efficienza energetica negli edifici un buon esempio al proposito è quello dell'Alto Adige che, grazie anche alla sua collocazione geografica, ha saputo pienamente valorizzare un progettualità come quella di Casa Clima in una prospettiva territoriale.

I policy maker sono però solamente un attore di questi importanti processi di trasformazione in cui è fondamentale un ruolo fortemente attivo delle imprese e dei cittadini/consumatori. Le imprese che vogliono oggi essere competitive devono sempre più saper declinare l'innovazione in una direzione green, riorientando i propri business models verso mercati che tendono a riconoscere sempre di più la smartness, ovvero la capacità di ottimizzare un uso intelligente e sostenibile della tecnologia e delle risorse. Questo riorientamento è strettamente correlato ad una riorganizzazione delle filiere su scala internazionale, in cui il *core* di intelligenza e creatività sia ancorato ai nostri territori, ma integrato con una presenza non solo commerciale ma anche produttiva in quei mercati che stanno crescendo e che richiedono una specificazione dell'offerta rispetto ai fabbisogni locali.

Alle istituzioni è richiesto un supporto a tali processi, affiancando le imprese nei processi di internazionalizzazione e sostenendo le necessità di continua innovazione che caratterizza queste sfide. Ad un altrettanto importante ruolo sono però chiamati i consumatori, nel modificare i propri stili di vita e nel premiare attraverso le proprie scelte di acquisto i prodotti servizi che maggiormente rispondono alla prospettiva di una maggiore sostenibilità. È questo il driver in realtà più efficace per premiare le imprese più green oriented che possono peraltro così consolidare il proprio posizionamento nei mercati domestici (o europei), utilizzandoli come piattaforma per un'offerta internazionale più ampia. Anche questo è un ambito importante di policy making: le istituzioni sono chiamate ad alimentare i mercati di corrette informazioni che documentino le prestazioni delle imprese e orientino le scelte dei consumatori. La Commissione Europea sta da molti anni procedendo in questa direzione, guidando l'evoluzione dell'offerta verso soluzioni più ambientalmente sostenibili grazie ad un mix di strumenti: la regolazione che definisce la progressiva eliminazione dei prodotti più inquinanti, accompagnato da etichette informative (eco ed energy labels) sui prodotti informando i consumatori su quali sono i risparmi legati alle soluzioni più eco-efficienti, il tutto auspicabilmente unito a sistemi fiscali resource-saving.

In sintesi la green economy può essere considerata un'opportunità se accompagnata da un'adeguata azione di sistema che consenta di valorizzare le capacità distintive, l'uso efficiente delle risorse, la complementarità tra i diversi attori e l'integrazione delle diverse azioni di policy.

Bibliografia

- Battaglia M., Bianchi L., Frey M., Iraldo F., (2010), An Innovative Model to Promote CSR among SMEs Operating in Industrial Clusters: Evidence from an EU Project. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 17, 3: 133-141. [Doi: 10.1002/csr.224](https://doi.org/10.1002/csr.224).
- Biondi V. (2014), Dallo sviluppo sostenibile alla *green economy*: il caso del *Green Economy Network*. *Impresa Progetto*, n.1.
- Cato M. S. (2012), Green Economics: Putting the Planet and Politics Back into Economics. *Cambridge Journal of Economics*, 36, 5: 1033-1049. [Doi: 10.1093/cje/bes022](https://doi.org/10.1093/cje/bes022).
- Frey M., Iraldo F. (2009), *Il management dell'ambiente e della sostenibilità oltre i confini aziendali. Dalle strategie d'impresa alla governance nei sistemi produttivi territoriali*. Milano: FrancoAngeli.
- Frey M., Testa F., Iraldo F. (2013), The Determinants of Eco Innovation in Green Supply Chains: Evidence from an Italian Sectoral Study. *R&D Management*, 43, 4: 352-364.
- MIT (2013), Sustainability and Business Model. *MIT Sloan Management Review*, Winter.
- OCSE (2011), *Towards Green Growth: A Summary for Policy Makers*. Paris: OECD.
- Porter M. E., Kramer M. R. (2011), The Big Idea. Creating Shared Value. *Harvard Business Review*, 89, 1/2: 62-77.
- Rullani E. (2010), *Modernità sostenibile. Idee, filiere e servizi per uscire dalla crisi*. Venezia: Marsilio.

- Schmalensee R. (2013), From “Green Growth” to sound policies: An overview. *Energy Economics*, 34, S1: S2–S6. Doi: [10.1016/j.eneco.2012.08.041](https://doi.org/10.1016/j.eneco.2012.08.041).
- Stati Generali della Green Economy (2013), La Roadmap per la green economy in Italia. Rimini, novembre. <http://www.statigenerali.org>.
- Symbola (2012) *Green Italy. L'economia verde sfida la crisi*. Roma: Quaderni di Symbola.
- Symbola (2013) *Green Italy. Nutrire il futuro*. Roma: Quaderni di Symbola.
- UNEP (2010), *Green Economy Developing Countries Success Stories*. Geneva: UNEP.
- UNEP (2011), *Towards a Green Economy*. New York: United Nations.
- Victor P. A., Jackson P. (2012), A Commentary on UNEP's Green Economy Scenarios. *Ecological Economics*, 77, May: 11-15. Doi: [10.1016/j.ecolecon.2012.02.028](https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.02.028).
- World Bank (2011), *Moving to a Green Growth Approach to Development*.

Un mercato, una regola per il credito alle imprese europee

Carlo Andrea Bollino¹

Sommario

The main message of this article is very simple. If we want really to have one market in Europe where firms can compete on equal foot, we need to implement a unique simple general rule: the credit merit of each firm must be based uniquely on the technological and managerial abilities of the firm to compete in the market. In the era of globalization, each firm has to comply (and has also the incentive to comply) with information disclosure rules. This is akin to the theoretical model of perfect information in perfect competition necessary for efficient resource allocation. This means that sovereign debt rating should not influence the rating of the individual firm.

1. Introduzione

Si parla di mercato unico europeo da ormai quasi 30 anni, l'Atto unico del 1985 aveva creato aspettative e speranze di uno nuovo assetto economico in Europa, L'armonizzazione delle imposte indirette il divieto di aiuti di Stato aveva creato le premesse per lo sviluppo competitivo del sistema economico europeo. Ovviamente, la moneta unica aveva aperto la strada a un unico grande spazio economico dove talento innovazione ingegno dovevano e potevano trovare le condizioni per realizzare successi (o fallimenti) secondo le regole della concorrenza. Addirittura abbiamo creato un Antitrust europeo severissimo per tutelare la concorrenza.

Quanto si è realizzato di tutto ciò? Purtroppo le regole pratiche dello spazio economico europeo sono spesso ideate secondo il modello "transito di sicurezza in aeroporto" invece che secondo il modello "libera circolazione nelle strade".

Mi spiego meglio, Una società libera adotta la regola che chiunque è libero di camminare per strada in un luogo pubblico come vuole, salvo eccezioni tipo offese alla morale, furti, molestie, comportamenti violenti, ubriachezza ecc. La grande massa di liberi cittadini è la regola, i criminali sono l'eccezione. Nessuno si sogna di perquisire sistematicamente ogni passante nelle strade della città. Al contrario, nei varchi dell'aeroporto, il principio implicito è che ogni passeggero può essere un terrorista armato e tutti devono essere minuziosamente perquisiti, con l'eccezione dei piloti e del personal di bordo. E naturalmente pelle scura accento arabo e veli costituiscono un marchio riconoscibile di allerta speciale per i controlli di sicurezza.

Questo rozzo esempio chiarisce che le regole pratiche di comportamento sono diverse, anche se la percentuale di criminali per strada e la percentuale di terroristi in aeroporto sono comunque minime. Si dirà: ma i controlli all'aeroporto servono come deterrente. Senza controlli ci sarebbero più terroristi in azione. Si potrebbe contro argomentare che una società veramente libera e tollerante non produce terroristi e non avrebbe bisogno di controlli.

Dunque, tornando al sistema economico europeo, esso era stato ideato come un sistema di libera circolazione di scambi, idee, progetti, persone, capitale umano, capitale finanziario, senza distinzioni di nazionalità di provenienza. Ma lo è davvero oggi?

La tesi di questo breve articolo è molto semplice. In realtà, un'impresa europea non è libera di circolare nelle "strade" di Europa ma deve portare un marchio infamante tipo "lettera scarlatta"

1. Università di Perugia, Dipartimento di Economia, Finanza e Statistica, e-mail: bollino@unipg.it

(Hawthorne, 1995) che è costituito dal rating del debito sovrano del Paese di appartenenza. Il resto dell'articolo argomenta questa tesi; analizza costi e benefici; propone una soluzione diversa.

2. Il rating del merito del credito

Secondo la teoria macroeconomica da libro di testo, la moneta in un sistema economico è unica e gestita in autonomia sovrana da una unica Banca Centrale (Samuelson *et al.*, 2014). Ciò permette di definire una scheda LM come condizione di equilibrio del mercato monetario per diverse combinazioni di tasso di interesse e prodotto. Dunque in questo schema il tasso di interesse, che viene fissato a livello macroeconomico, è unico per tutto il sistema economico. Il tasso di interesse dipende dalla unica politica monetaria della Banca Centrale ed è ovviamente influenzato, fra le altre variabili macroeconomiche, dai flussi di capitale della bilancia dei pagamenti. In un contesto di perfetta mobilità di capitali e di assenza di vincoli istituzionali sui mercati dei tassi cambio, la politica monetaria ha effetti sulla competitività del sistema produttivo poiché modifica il tasso di cambio (ad es., una politica monetaria espansiva provoca deflusso di capitali, pressione al deprezzamento del cambio e quindi aumento di competitività).

Ovviamente in pratica il funzionamento del sistema economico è più complesso. A livello microeconomico, le imprese non sono tutte uguali. Alcune hanno maggiori capacità di stare sul mercato e sono in grado di comunicarlo al sistema economico. A queste imprese le banche, che valutano il merito del credito, concedono condizioni migliori che ad altre. In altri termini, le banche concedono prestiti a tassi di interesse migliori, ovvero con premio al rischio inferiore, alle imprese migliori che hanno prospettive di redditività.

Tralasciamo per semplicità il problema di selezione avversa che questo meccanismo potrebbe generare dal punto di vista dell'efficienza allocativa. Infatti, tra un'impresa monopolista e una in concorrenza, questo meccanismo potrebbe privilegiare l'impresa monopolista che ha migliori prospettive di redditività visto che non è sottoposta alla pressione della concorrenza. A livello sistemico ciò porta a un più facile accesso al credito delle imprese monopoliste che però come sappiamo creano inefficienza allocativa delle risorse.

In ogni caso, la distribuzione eterogenea delle imprese dovrebbe corrispondere alla eterogeneità dei tassi di interesse praticati dalle banche. Si avrebbe così un matching efficiente dal punto di vista del mercato del credito fra redditività delle imprese e prezzo del credito (tasso di interesse). Il premio al rischio per una data impresa dovrebbe compensare il suo rischio di default, ovvero il rischio di mancato rimborso del prestito, analogamente a una assicurazione equa. Pertanto, ogni impresa si sviluppa e cresce mettendo in atto i nuovi progetti di investimento – secondo la nota teoria keynesiana dell'efficienza marginale del capitale -- con redditività almeno pari al costo opportunità del credito. Quindi con il merito di credito si selezionano le imprese migliori che contribuiscono alla crescita del sistema economico.

Ovviamente la qualità dell'informazione sulla redditività dell'impresa nell'era della globalizzazione della informatizzazione e della ICT non è un problema. Un opportuno quadro normativo provvede a dare i segnali e gli incentivi per rendere trasparenti le informazioni societarie e consentire alle banche di valutare correttamente il merito del credito alle imprese.

2.1. Il rating delle imprese

Per meglio aiutare le banche a formulare correttamente il merito di credito si sono sviluppati servizi specializzati, con competenze specifiche sia all'interno delle banche sia all'esterno, queste ultime sono le ben note Agenzie di rating.

A livello europeo se ne occupa anche la legislazione comunitaria. Il regolamento (CE) n. 1060/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, relativo alle agenzie di rating del credito (Unione Europea, 2009), disciplina un quadro per le attività delle agenzie di rating del credito al fine di tutelare gli investitori e i mercati finanziari europei dal rischio di pratiche sbagliate. Esso fissa le condizioni di emissione dei rating di credito nonché le norme relative alla registrazione e alla vigilanza delle agenzie di rating del credito. Il regolamento si applica ai rating emessi dalle agenzie di

rating del credito registrate nell'Unione europea (UE) e che sono comunicati al pubblico o distribuiti previo abbonamento.

La definizione di rating del credito è la seguente (art. 3 del Regolamento): “un parere relativo del merito creditizio di un'entità, di un'obbligazione di debito o finanziaria, di titoli di debito, di azioni privilegiate o di altri strumenti finanziari, o di un emittente di un debito, di un'obbligazione di debito o finanziaria, di titoli di debito, di azioni privilegiate o altri strumenti finanziari, emessi utilizzando un sistema di classificazione in categorie di rating stabilito e definito”.

Il problema è che il rating del credito contribuisce alle decisioni in materia di investimenti e di finanziamenti da parte di svariati soggetti: investitori, mutuatari, emittenti e governi. Tali rating possono essere utilizzati come riferimento per il calcolo dei requisiti patrimoniali a fini di solvibilità da parte delle banche o per aiutare gli investitori a valutare i rischi nella loro attività di investimento.

Il tipico utilizzo ai fini prudenziali da parte delle banche avviene nel momento del calcolo del requisito patrimoniale a fronte del rischio di credito delle valutazioni del merito di credito forniti da una agenzia di rating (le cosiddette ECAI-External Credit Assessment Institution). Ad esempio, in Italia le banche comunicano a Banca d'Italia (e aggiornano) l'elenco delle ECAI che vogliono utilizzare. Le valutazioni fornite dalle ECAI devono essere utilizzate in modo continuativo e per tutte le esposizioni appartenenti alla classe (regolamentare) di riferimento.

La Banca d'Italia dispone che le banche debbano effettuare costantemente autonome analisi sulla qualità dei singoli prenditori nonché, con periodicità almeno annuale, una specifica valutazione della complessiva coerenza dei rating delle ECAI con le valutazioni elaborate in autonomia. I risultati dell'esame andranno formalizzati in un documento approvato dall'organo con funzione di gestione e portato a conoscenza dell'organo di controllo. In aggiunta, la Banca d'Italia vuole essere informata se accadono frequenti e significativi disallineamenti fra le valutazioni interne e quelle esterne (Banca d'Italia, 2008).

Tutto ciò significa che nel lungo periodo le valutazioni autonome delle singole banche tenderanno ad allinearsi IN MEDIA a quelle delle agenzie di rating, per due motivi. Primo, per evitare i costi di discussione con la Banca d'Italia. Secondo per evitare i costi di mantenimento di una struttura interna che differisce sistematicamente dalle valutazioni rappresentative del mercato (le agenzie di rating, appunto).

Dunque, ogni impresa viene analizzata e giudicata dal rating, in merito a due fondamentali andamenti: 1) situazione economica e finanziaria e evoluzione nel tempo; 2) grado di fiducia che il sistema nutre verso l'impresa.

Osserviamo che il primo è oggettivo, poiché si basa su dati di bilancio, ma il secondo è soggettivo poiché – come nel “beauty contest” di Keynes – dipende dall'opinione e dai sentimenti del mercato.

2.2. *Il rating del debito sovrano*

Ancor più soggettivo è il giudizio delle agenzie di rating sul debito sovrano. Dal punto di vista della teoria economica, le uniche due giustificazioni plausibili per giudicare il debito uno Stato sovrano sono quella del rischio di default, ovvero di ripudio della obbligazione a pagare da parte dello Stato e il rischio del tasso di cambio, ovvero della perdita di valore della obbligazione per effetto di un deprezzamento della valuta dello Stato.

In pratica, il rating del debito sovrano è stato sviluppato dalle agenzie di rating sulla base di complessi giudizi di natura economica e socio-politica per descrivere e definire la capacità di un governo sovrano di servire il proprio debito puntualmente e interamente.

Tipicamente, l'analisi delle agenzie di rating si basa su cinque pilastri codificati con punteggi, per definire il merito di credito:

- il pilastro politico, che definisce l'efficacia istituzionale e i rischi politici;
- il pilastro economico, che analizza struttura economica e prospettive di crescita macroeconomica;
- il pilastro esterno, che analizza la posizione patrimoniale sull'estero;

- il pilastro fiscale, che giudica la capacità di azione fiscale, mirata soprattutto alla capacità di fare fronte all'onere del debito;
- il pilastro monetario, che analizza la flessibilità della politica monetaria.

Appare evidente quanto siano discrezionali questi criteri di analisi dal punto di vista dei fondamentali della teoria economica. Come si fa a definire una metrica fra Obama che non ottiene il voto del Congresso sul budget con la conseguente chiusura delle attività delle agenzie governative USA e la Merkel che ci mette mesi dopo le elezioni per formare un nuovo Governo in Germania?

Dove trovare il segno economico di tutto ciò? In un modello macroeconomico di determinazione del PIL? In un modello CGE, anche il più sofisticato dinamico e con stime bayesiane? È evidente che lo *shut-down* temporaneo delle attività di governo USA fa parte delle caratteristiche peculiari del processo di formazione del bilancio degli Stati Uniti e se ne potranno anche misurare gli effetti in termini di PIL potenziale perduto, ma non può contribuire a formare una misura empiricamente fondata del rischio che il Governo USA non voglia onorare il debito federale.

In realtà la applicazione più sensata e costruttiva del rating degli Stati Sovrani va ricercata nel ruolo importante svolto all'interno del processo di determinazione della capacità di accesso dei paesi emergenti ai mercati internazionali dei capitali e di definizione delle condizioni di tale accesso.

La analisi empirica conferma questa impostazione (Reinhart, 2002): *“Mentre sempre più paesi si aggiungono alla lista dei paesi con rating sul debito sovrano, il contenuto informativo dei rating diventa ancora più importante per la determinazione delle condizioni di credito, dato che si dimostra che il rating ha un impatto significativo sugli spread di rendimento delle obbligazioni”*. Nella pratica dei mercati internazionali, infatti, i rating sul debito sovrano vengono utilizzati come misure di sintesi della probabilità che un paese possa andare in default.

Da un lato, i paesi sviluppati hanno un accesso scontato ai mercati internazionali dei capitali. Dall'altro lato, molti paesi a basso reddito, magari già piagati dal debito, non hanno accesso ai mercati internazionali anche con condizioni macroeconomiche relativamente favorevoli.

Da una analisi econometrica dei legami tra default e crisi valutarie su un campione di 113 default e 151 crisi valutarie (di cui 135 nelle economie dei paesi emergenti) la probabilità incondizionata di insolvenza è pari al 13,3 per cento, escludendo le economie sviluppate per le quali la probabilità di default è zero. La interazione tra crisi valutarie default è preponderante. “La stragrande maggioranza di casi di default, 84 per cento, dei paesi emergenti nel campione sono associati a crisi valutarie”. Ulteriore evidenza empirica (Reinhart, Rogoff, 2010) indica che il debito sovrano quando superiore al 90% del PIL influenza (negativamente) il tasso di crescita dell'economia. Ma rallentamento della crescita non vuole dire default. È pur vero che Reinhart e Rogoff (2009) hanno argomentato che “questa volta è diverso”, ma altri (Nersisyan, Randall-Wray, 2010) hanno argomentato che questa analisi andrebbe distinta per i Paesi che hanno diversi regimi di tasso di cambio, concludendo che il modello Reinhart-Rogoff non si applica agli USA e che i Paesi dell'Unione monetaria europea sono “come i singoli Stati degli USA” in quanto non hanno una politica monetaria autonoma.

Ne traggio due conclusioni fondamentali: nel 2002 si pensava che: 1) default e crisi valutaria nei paesi emergenti fossero correlate; 2) la probabilità di default delle economie sviluppate fosse zero.

Come è cambiata oggi, dieci anni dopo, la percezione della correlazione fra crisi valutaria e default? In pratica, la crisi valutaria di un paese emergente rimane il fondamentale motivo di preoccupazione per il rischio di default.

Come è cambiata oggi, dieci anni dopo, la probabilità di default dei paesi sviluppati? Sulla base di un ragionamento statistico frequentista direi che non è cambiata, poiché non si sono verificati casi nuovi di default di importanti Paesi come gli Usa il Giappone o la Germania. Se da una urna dalla quale si sono sempre estratte solo palline bianche dal dopoguerra al 2002 si continua a estrarre palline bianche nei 10 anni successivi, si dovrebbe concludere che la probabilità di estrarre palline nere rimane zero.

3. Il vincolo crea inefficienza allocativa

Ovviamente, se la soggettività del rating del debito sovrano fosse limitata a una lotta fra “media” e “politica”, questo breve articolo non avrebbe ragion d’essere. Si avrebbe solo un dibattito sui punteggi e stimoli sui Governi che l’azione specializzata delle agenzie di rating mette in evidenza, come contributo alla trasparenza dei mercati e al funzionamento della democrazia. Il problema cruciale è che il rating dei Paesi sovrani si riverbera sul rating delle imprese che hanno la ventura di avere la nazionalità coincidente con il Paese sotto giudizio.

Si assume: una impresa privata non può avere un rating migliore di quello del Paese di appartenenza. Questo significa che una impresa efficiente in un Paese indebitato deve scontare un marchio – ecco la lettera scarlatta – per il quale il costo del denaro per sviluppare progetti di investimento è influenzato dalla nazionalità di appartenenza.

La mia argomentazione è molto semplice: questo assunto crea due problemi: 1) un vincolo allo sviluppo delle imprese, 2) inefficienza allocativa nel funzionamento del sistema economico dell’Unione Europea.

In effetti non dico niente di nuovo: ogni vincolo crea una soluzione sub-ottimale. Pensiamo, in analogia al meccanismo di dazio sul commercio. Si ha una distorsione del principio dei vantaggi comparati e quindi una distorsione dei flussi di commercio. Analogamente, il rating di impresa vincolato a quello del Paese di nazionalità crea una distorsione della allocazione del credito alle imprese.

Facciamo un semplice caso illustrativo di quattro imprese A B C D che sono in ordine di redditività e competitività sui mercati globali (A è la più redditiva, ecc.). Immaginiamo che A C siano tedesche e che B D siano italiane.

Assumiamo che il differenziale di rating del debito sovrano fra GE e IT sia maggiore del differenziale di redditività fra le imprese B e C e assumiamo che vi siano risorse per finanziare solo le prime due imprese.

Ne consegue che il rating di C sarà migliore di quello di B e quindi le condizioni di finanziamento saranno tali che le prime due imprese finanziate saranno A e C e le ultime due escluse saranno B e D.

Se A B C D fossero tutte Americane, A e C della California e B e D di New York, le prime due imprese finanziate sarebbero, invece, A e B.

Quindi il sistema attuale di rating determina uno svantaggio competitivo per il sistema economico italiano e sicuramente una selezione avversa poiché nel lungo periodo premia imprese meno redditive e penalizza imprese più redditive.

Nel lungo periodo ciò ha due conseguenze depressive: 1) deprime il tasso di crescita del sistema economico, 2) deprime il welfare.

Infatti, se B fosse finanziata al posto di C si avrebbe:

- Maggiore redditività e quindi maggiori profitti da reinvestire senza dettagli formali; è evidente che ciò si debba tradurre in maggiore crescita aggregata.
- Minori costi per i consumatori, poiché l’impresa più competitiva traslerebbe maggiori benefici al consumatore.

Il primo aspetto è importante perché sottende a una diversa visione delle relazioni causali: potrebbe essere un rating inadeguato a deprimere il tasso di crescita e non il debito sovrano.

Il secondo aspetto è quello che deve essere utilizzato a livello politico nel dialogo con la Germania: occorre fargli capire che se una impresa “italiana” potenzialmente più redditiva di una “tedesca” viene discriminata, chi paga è il consumatore “tedesco” che non può accedere ai beni più vantaggiosi che produrrebbe la impresa “italiana”, ma deve accontentarsi di trovare sul mercato i beni prodotti dalla impresa “tedesca” meno competitiva.

4. Conclusioni: il rating europeo delle imprese

Dalla mia semplice analisi scaturisce una altrettanto semplice proposta: la proposta tipo “Schengen del rating”.

Ogni impresa europea soggetta alla unica politica monetaria dell'euro (e a politiche fiscali locali degli Stati) deve essere trattata dal punto di vista del rating come una impresa USA soggetta alla unica politica monetaria del dollaro (e alle politiche fiscali dei singoli Stati).

A questo scopo viene sancito il divieto di discriminazione delle politiche di credito verso le imprese europee. Il riferimento ideale è all'articolo 18 del trattato sul funzionamento dell'UE:

“Nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità.

Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire regole volte a vietare tali discriminazioni.”

Ovviamente questo principio è per le persone e il divieto di discriminazione è un principio fondamentale di civiltà, contro le discriminazioni razziali, sessuali, religiose ecc. Tuttavia, ritengo altrettanto importante che lo spirito imprenditoriale che è alla base dello sviluppo economico della nostra civiltà venga parimenti sottratto da discriminazioni di nazionalità.

La mia proposta è che il regolamento CE1060/2009 deve essere opportunamente emendato come segue:

Articolo 6 bis: Non discriminazione nell'Unione Europea

1. Un'agenzia di rating del credito adotta tutte le misure necessarie per garantire che l'emissione di un rating non sia influenzata da alcuna considerazione discriminatoria basata sulla nazionalità del soggetto valutato.

Altri potranno migliorare il linguaggio giuridico e l'impianto tecnico di questa mia proposta.

Ma il messaggio conclusivo deve essere chiaro: lo spirito imprenditoriale della nostra civiltà è basato sulla libera iniziativa. Essa deve essere tutelata in unico insieme di valori: vogliamo una Europa comune? Un mercato comune? Una pace comune al popolo europeo? Occorre allora una regola comune per il credito alle imprese europee.

Bibliografia

- Banca d'Italia (2008), Valutazione del merito creditizio. [Bollettino di Vigilanza n. 12](#).
- Hawthorne N. (1995), *La lettera scarlatta*. (traduzione di Enzo Giachino). Torino: Einaudi Editore. EAN 9788806140366.
- Nersisyan Y, Randall Wray L. (2010), Does Excessive Sovereign Debt Really Hurt Growth? - A Critique of "This Time Is Different" by Reinhart and Rogoff. Blithewood, NY: Levy Economics Institute of Bard College, [Working Paper n. 603](#).
- Reinhart C. (2002) Default, Currency Crises, and Sovereign Credit Ratings. [MPRA Paper n. 13917](#)
- Reinhart C., Rogoff K. (2009). *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Reinhart C., Rogoff K. (2010), Growth in a Time of Debt. *American Economic Review, Papers & Proceedings* 100, 2: 573-578. Doi: [10.1257/aer.100.2.573](#).
- Samuelson P. A., Nordhaus W., Bollino C. A. (2014), *Economia - XX Ed.* Milano: McGraw-Hill Italia.
- Unione Europea (2009), Regolamento (CE) n. 1060/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, relativo alle agenzie di rating del credito. [Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 17.11.2009 - L302/2 IT](#).

Quali politiche verso gli investimenti diretti esteri?

Marco Mutinelli¹

Sommario

A fronte della perdurante stagnazione della domanda interna, una forte spinta alla ripresa non può che venire almeno in prima istanza dalle imprese esportatrici e in particolare da quelle tra di loro più attrezzate per guadagnare quote di mercato sui mercati esteri; tra queste indubbiamente le imprese multinazionali (Imn) attive nel Paese, sia a capitale italiano, sia a capitale estero, queste ultime spesso inserite nelle *supply chain* globali dei gruppi di appartenenza.

Dai confronti internazionali emerge come le performance di internazionalizzazione del sistema delle imprese siano nettamente inferiori a quelle degli altri grandi paesi europei, con riferimento sia alle imprese italiane con filiali all'estero, sia alle imprese italiane partecipate da Imn estere. Il paper analizza quindi le principali caratteristiche strutturali e le tendenze evolutive più recenti riguardo l'attività delle multinazionali italiane e della multinazionali estere attive in Italia. In particolare, viene smontato il luogo comune secondo cui la crisi stia determinando una "svendita" delle nostre imprese a Imn estere.

Ribadita l'importanza ai fini della ripresa di un cammino di crescita di un maggiore radicamento delle nostre imprese sui mercati esteri, da un lato, e di una robusta e articolata presenza di Imn nel nostro paese, dall'altro, le conclusioni si soffermano sulle possibili azioni di *policy* capaci di sostenere una maggiore proiezione multinazionale del nostro sistema economico e di migliorarne l'attrattività nei confronti degli investitori esteri.

1. Introduzione

L'estensione e soprattutto la qualità del comparto delle imprese multinazionali (Imn) attive in un territorio rappresentano sempre più un fattore determinante nel condizionarne la capacità di crescita nell'economia globale (Barba Navaretti, Venables, 2004; Mariotti, Piscitello, 2006; Piscitello, Santangelo, 2008). Tramite la loro presenza nei Paesi avanzati e il contestuale radicamento nelle nuove economie, che hanno tassi di crescita da tre a quattro volte superiori a quelli delle economie mature, le Imn dimostrano di aver assimilato al meglio i nuovi paradigmi della globalizzazione e di avere imparato a ottimizzare le opportunità e i benefici che essa genera (Varaldo, 2008). Per questo motivo, il fenomeno dell'espansione multinazionale delle imprese tramite investimenti diretti esteri (Ide), che porta appunto alla costituzione delle Imn, è oggetto di sempre maggiore attenzione da parte sia degli economisti, sia dei Governi e delle istituzioni.

Le stime macroeconomiche sono concordi nel ritenere che la ripresa economica attesa nel nostro paese nel 2014 avrà certamente almeno nella sua prima fase carattere esogeno, ovvero sarà spinta dalla ripresa della domanda estera, mentre le previsioni sull'andamento della domanda interna restano negative. In particolare, a fare da traino non saranno più come negli ultimi anni i soli paesi emergenti, alcuni dei quali evidenziano anzi qualche segnale di rallentamento (la Cina *in primis*, pur mantenendo un tasso di crescita multiplo di quello delle grandi economie dell'Occidente), ma anche dai paesi come Usa, Germania e Francia che rappresentano i tradizionali mercati di sbocco dei prodotti italiani.² Una forte spinta alla crescita potrà venire dunque dalle imprese esportatrici e soprattutto da quelle più attrezzate per guadagnare quote di mercato sui mercati in crescita; tra queste

1. Università degli Studi di Brescia, Dipartimento di Ingegneria Meccanica e Industriale, e-mail: marco.mutinelli@unibs.it.

2. Basti ricordare come le esportazioni italiane verso la sola Germania siano di non molto inferiori a quelle verso tutta l'Asia.

indubbiamente le Imn, sia a capitale italiano, sia a capitale estero, queste ultime spesso inserite nelle *supply chain* globali dei gruppi di appartenenza (Altomonte, 2012).

A questo proposito, vediamo innanzitutto come l'Italia si collochi nello scenario globale. Senza dubbio alcuno, la proiezione complessiva all'estero delle imprese italiane è nettamente inferiore a quella degli altri paesi nostri *competitor*. Secondo l'ultimo World Investment Report delle Nazioni Unite (Unctad, 2013), nel 2012 il rapporto percentuale tra lo stock di Ide in uscita e il prodotto interno lordo era per il nostro Paese pari al 28,1%, valore inferiore alla metà delle media per l'Europa (62,5%) e dell'Ue-27 (58,8%) e largamente inferiore a quelle del Regno Unito (74,4%), della Francia (53,9%), della Germania (45,6%) e anche della Spagna (46,4%, Tabella 1). Non bastano a giustificare tali divari le argomentazioni secondo cui il nostro sistema industriale percorre vie diverse all'internazionalizzazione, in quanto basate su forme più "leggere", quali gli accordi produttivi e commerciali e altre forme di delocalizzazione che non si materializzano negli Ide. Queste tesi sembrano dimenticare che anche le imprese degli altri Paesi ricorrono a tali soluzioni, che non infrequentemente risultano complementari, piuttosto che sostitutive degli Ide (Barba Navaretti, *et al.*, 2011). Per quanto si possa ammettere – sia pure in assenza di confronti statisticamente fondati tra i vari paesi – una qualche spiccata propensione dell'Italia verso queste forme in ragione della maggiore presenza di piccole e medie imprese, non è possibile ritenere che essa produca effetti tali da colmare, o anche ridurre in misura rilevante, divari dell'entità di quelli sopra indicati.

Anche sul lato degli investimenti dall'estero la posizione dell'Italia appare assai modesta e riflette la bassa competitività e attrattività internazionale del Paese. L'incidenza dello stock di Ide in entrata sul Pil pari nel 2012 al 17,7%, valore significativamente inferiore alla media mondiale (32,2%) e a quelle dell'insieme dei paesi sviluppati (33,4%), dell'Europa (48,4%) e dell'Unione Europea (46,6%), nonché ai valori dei principali competitor europei (Francia 39,5%; Germania 21,1%; Spagna 47%). Dall'altro canto, questi dati trovano riscontro nelle varie surveys condotte annualmente da varie istituzioni internazionali: l'Italia è sempre collocata alquanto in basso nelle graduatorie per competitività/attrattività di paese, in posizione assai lontana rispetto al suo peso nell'economia mondiale. Limitandoci a citare una delle ultime fonti disponibili, il "The Global Competitiveness Report"

Tabella 1 – Incidenza % dello stock di Ide in uscita e in entrata sul PIL, 1990-2012

	1990	2000	2010	2011	2012
<i>Stock di Ide in uscita / Pil (%)</i>					
Francia	9,0	69,8	59,2	45,9	53,9
Germania	8,8	28,7	44,3	41,1	45,6
Italia	5,3	15,4	23,8	23,7	28,1
Regno Unito	22,6	62,6	71,8	69,8	74,4
Spagna	3,0	22,3	47,0	43,5	46,4
Unione Europea (UE-27)	11,2	41,4	57,0	52,6	58,8
Europa	11,7	42,4	60,9	56,1	62,5
Paesi sviluppati	11,2	28,6	42,7	39,5	43,8
<i>Stock di Ide in entrata / Pil (%)</i>					
Francia	7,9	29,5	41,1	34,5	39,5
Germania	6,5	14,4	21,7	19,7	21,1
Italia	5,3	11,1	15,9	15,4	17,7
Regno Unito	20,1	31,4	51,3	48,8	54,4
Spagna	12,7	26,9	45,2	42,1	47,0
Unione Europea (UE-27)					
Europa	10,5	27,7	45,8	41,8	46,6
Paesi sviluppati	10,6	27,7	47,8	43,7	48,4

Fonte: elaborazioni su dati Unctad (2013)

del World Economic Forum (Schwab, 2013) piazza il nostro paese in 49a posizione, pur essendo decima nella graduatoria basata sul Pil a parità di potere di acquisto).

Partendo dall'analisi delle principali caratteristiche strutturali delle imprese multinazionali italiane ed estere attive in Italia, il presente contributo si propone di delineare alcune linee-guida di politica industriale volte a favorire una più ampio radicamento delle imprese italiane sui mercati globali, da un lato, e a migliorare l'attrattività nei confronti delle Imn estere, dall'altro.

2. L'attività delle imprese multinazionali in Italia

2.1. Le partecipazioni italiane all'estero

Secondo gli ultimi dati resi disponibili dall'Istat, a fine 2011 le Imn a base italiana controllavano all'estero 21.682 imprese, localizzate in 161 diversi paesi; esse occupavano circa 1,7 milioni di addetti e il loro fatturato è stato pari nel 2011 a 510 miliardi di euro (Istat, 2013a). Una misura della rilevanza relativa del grado di multinazionalizzazione attiva tramite Ide del nostro sistema economico si ottiene rapportando il numero di addetti delle filiali estere al numero totale degli addetti delle imprese residenti: nel nostro caso risulta un'incidenza pari a 11,2%, vale a dire che le imprese italiane nel loro aggregato possono contare su un addetto all'estero ogni 9 addetti in Italia, mentre il fatturato realizzato dalle filiali estere è pari al 15% di quello complessivamente prodotto dalle imprese residenti in Italia. Un dato assai interessante riguarda la quota di fatturato delle filiali estere derivante dalle esportazioni di queste ultime, pari al 27,2% del fatturato totale, ivi ovviamente incluse anche le vendite di beni e servizi verso l'Italia (Tabella 2).

Tabella 2 – Le imprese a controllo estero in Italia, 2011

	Industria	di cui: industria manifatturiera	Servizi	Totale
Valori assoluti				
Imprese (numero)	8.345	6.481	13.337	21.682
Addetti (numero)	970.854	810.834	726.503	1.697.357
Fatturato (mln euro)	273.743	200.144	235.908	509.651
Esportazioni (in % sul fatturato)	34,5	38,0	19,3	27,2
In % delle imprese residenti				
Imprese (numero)	0,8	1,5	0,6	0,6
Addetti	16,5	20,6	6,6	11,2
Fatturato	19,7	21,7	15,0 *	..

Nota: (*) Escluse le attività bancarie e assicurative

Fonte: Istat (2013b)

La ripartizione settoriale vede la prevalenza delle attività manifatturiere, che occupano più di 810mila addetti oltre confine (il 47,8% del totale). Oltre 500mila sono gli addetti delle filiali estere attive nel comparto terziario, di cui 227mila nelle sole attività commerciali, all'ingrosso e al dettaglio; altri 227mila addetti circa operano nelle attività finanziarie ed assicurative. Completano il quadro circa 74mila addetti all'estero nelle costruzioni, 50mila addetti nelle *utilities* e 35mila nelle attività estrattive. Rapportando gli addetti delle attività controllate all'estero all'occupazione delle imprese residenti in Italia, il più alto grado di multinazionalizzazione attiva si registra nell'industria estrattiva (105,5%), seguita dalle *utilities* (49,2%) e dalle attività finanziarie e assicurative (37,8%). Tale indicatore è pari al 20,6% nel comparto manifatturiero (vale a dire, vi è un addetto all'estero ogni cinque in Italia) e scende a livelli assai modesti nei servizi non finanziari (4,8%) e nelle costruzioni (4,5%).

Ulteriori preziose informazioni circa la struttura e l'attività internazionale delle imprese italiane sono fornite dalla banca dati Reprint, frutto di un progetto di ricerca pluriennale sviluppato dal

Politecnico di Milano e R&P nell'ambito delle ricerche sull'internazionalizzazione attiva e passiva delle imprese italiane promosse dall'Ice.³ La banca dati non copre l'intero spettro delle attività economiche, ma si concentra sul sistema – centrale ai nostri fini – delle attività industriali e dei servizi reali che ne supportano l'attività (commercio all'ingrosso, logistica e trasporti, servizi Ict, altri servizi alle imprese); rispetto alle statistiche fornite da Istat, la banca dati Reprint censisce anche le joint-venture paritarie e minoritarie. Essa vanta inoltre un più puntuale aggiornamento dei dati, una più estesa copertura storica e consente elaborazioni viepiù disaggregate a livello territoriale, in funzione della localizzazione sia dell'impresa partecipata, sia dell'Imn investitrice; infine, consente anche di analizzare le principali caratteristiche strutturali di queste ultime.⁴

I dati provvisori elaborati a partire dalla banca dati Reprint riferiti all'anno 2012 individuano nel perimetro settoriale da essa coperto oltre 27.500 imprese estere a partecipazione italiana, con 1.585.000 dipendenti e un fatturato di poco inferiore ai 609 miliardi di euro (Ice, 2013). Questi dati includono oltre 6mila joint-venture estere in cui almeno un'impresa italiana detiene una partecipazione paritaria o minoritaria; tali imprese, escluse come ricordato dalla rilevazione Istat, contano 356mila dipendenti e hanno un fatturato pari a circa 160 miliardi di euro.

I rapporti "Italia Multinazionale" succedutisi con cadenza regolare nel tempo a partire dalla metà degli anni Ottanta evidenziano come l'Italia abbia partecipato attivamente al ciclo mondiale di espansione degli Ide che si è interrotto con la crisi finanziaria, muovendosi in spazi interstiziali, a partire da una presenza marcatamente debole nel cuore oligopolistico internazionale. Il più basso livello di internazionalizzazione è dunque interpretabile sinteticamente come l'espressione di un adattamento imposto dallo sviluppo tardivo del Paese e dai vantaggi di prima mossa degli early-comers. La posizione di late-comer nella formazione di Imn ha costretto all'inseguimento e reso difficile la competizione con le imprese dei Paesi più avanzati, già insiders su molti mercati internazionali, soprattutto nei settori a più rapida crescita, a più alta elasticità della domanda al reddito, caratterizzati da più alti tassi di innovazione tecnologica e con funzioni di produzione che incorporano in misura crescente beni immateriali, quali conoscenze, organizzazione, servizi avanzati. Inoltre, tale posizione ha comportato un minore accumulo e diffusione delle esperienze, che ha limitato gli effetti di apprendimento; la conseguente necessità di per economizzare su più elevati costi di informazione ha aumentato il rischio di incorrere in costi affondati o di effettuare investimenti esteri sub-ottimali e dunque a più alta probabilità di insuccesso (Mariotti, Mutinelli, 2003, 2005b). Ciò ha originato esiti dai chiari contorni: per quanto riguarda le grandi imprese, tentativi di ascesa, alcuni coronati da successo, altri seguiti da repentine ritirate dallo scenario internazionale; di converso, una partecipazione diffusa al processo di internazionalizzazione delle imprese minori e dei gruppi di media taglia dimensionale del cosiddetto "quarto capitalismo" (Schilirò, 2011), ma con operazioni di taglia inevitabilmente ridotta e dunque con effetti aggregati relativamente modesti.⁵ Inoltre, quest'ultimo protagonismo si è accompagnato a caratteri che hanno fatto emergere un divario di globalità nella crescita multinazionale delle nostre imprese, che si sono espanse soprattutto in un ambito geografico circoscritto all'Unione Europea e al Mediterraneo, con qualche direzione d'allargamento verso i Balcani e le aree russa e nordafricana. A ciò hanno fatto da contrappunto posizioni più marginali nelle altre parti del Mondo (in particolare le Americhe e l'Asia), oggi a più forte attrattività e dunque più intensamente oggetto di concorrenza tra gli investitori esteri.

In definitiva, il modello di crescita delle imprese italiane all'estero ha sinora mantenuto una stretta coerenza con i tratti tipici del made in Italy e della struttura industriale frammentata del paese: processi di delocalizzazione per lo più verso aree "vicine" in senso geopolitico, culturale e logistico; un

3. La banca dati Reprint è alla base dei vari rapporti "Italia Multinazionale" che si sono succeduti a partire dalla metà degli anni Ottanta (i più recenti sono pubblicati in Mariotti e Mutinelli 2005a, 2007, 2008, 2009, 2010a, 2012).

4. Per una puntuale definizione del campo d'indagine e della metodologia sottostante la banca dati Reprint si rimanda a Mariotti e Mutinelli (2012).

5. Il numero delle Imn italiane censite dalla banca dati Reprint è aumentato di oltre il 50% nel nuovo millennio e ha ormai superato ampiamente la soglia delle 8mila unità. La maggior parte di esse è costituita da Pmi: oltre il 60% degli investitori all'estero conta meno di 50 addetti, mentre circa il 30% ha un numero di addetti compreso tra 50 e 249. Solo il 9% delle Imn italiane è costituito invece da imprese e gruppi con almeno 250 addetti in Italia; ma a tale insieme va ricondotti quasi l'80% degli addetti e il 90% del fatturato delle partecipate estere, a conferma della relazione che lega la capacità di investire all'estero alle dimensioni d'impresa.

intenso impegno a rafforzare la presenza commerciale soprattutto nei paesi ricchi, capaci di apprezzare qualità del design e innovatività del prodotto e di esprimere profili di domanda elastici al reddito. Sullo sfondo, tuttavia, un più basso tasso di iniziative e spesso una più ridotta taglia di investimento, particolarmente nelle attività manifatturiere, rispetto alle maggiori economie, incluse le europee: fattori questi che si riflettono nel persistere di un gap di globalità, soprattutto verso l'area del Pacifico, nuovo epicentro dell'economia mondiale. Va peraltro rilevato come le tendenze più recenti evidenzino i segnali di un cambiamento di rotta, con un deciso incremento delle quote riguardo alle nuove iniziative di Ide spettanti alle Americhe e ai mercati emergenti dell'Asia a scapito del Vecchio continente.

Dato questo stato dell'arte prima della crisi, è importante chiedersi se nel periodo più recente siano emersi segnali di cambiamento, e di che segno, in un periodo particolarmente critico, segnato dalla caduta dei flussi mondiali di Ide.

Un primo segnale confortante è rappresentato dalla sostanziale tenuta della presenza all'estero, nonostante la difficile congiuntura. Tra il 2007 e il 2012 il numero dei dipendenti all'estero è cresciuto (+4,8%) e la dinamica è stata ancora più accelerata con riferimento alle partecipazioni di controllo (+10,9%). A differenza di quanto avvenuto in corrispondenza di altre fasi recessive, durante l'attuale crisi le nostre imprese hanno dunque mantenuto e consolidato in termini aggregati le posizioni precedentemente raggiunte sui mercati esteri, riuscendo in alcuni casi a rafforzare il proprio posizionamento sul mercato globale con operazioni mirate, talvolta anche a fronte di impegni finanziari relativamente limitati.⁶ Tali iniziative hanno più che controbilanciato i disinvestimenti operati nel periodo (a cui si sono aggiunti nel 2013 l'uscita di Exor dal capitale del gruppo svizzero Sgs, leader nei servizi di ispezione, verifica, test e certificazione, e la cessione del controllo di Telecom Argentina da parte di Telecom Italia) e soprattutto il venir meno nel computo delle partecipazioni italiane all'estero delle attività possedute oltreconfine delle imprese italiane acquisite nel periodo da Imn estere.⁷

Pur rallentando la crescita rispetto agli anni immediatamente precedenti, le attività manifatturiere registrano nel periodo 2007-2012 un incremento complessivo degli addetti all'estero allineato alla media complessiva, anche se con dinamiche differenziate tra i vari settori. Si evidenziano alti tassi di crescita delle attività estere nell'energia e in gran parte del terziario (con l'eccezione dei servizi Ict), a conferma dei trend evidenziatisi già a partire dalla metà dello scorso decennio⁸. Questa tendenza ha interessato anche settori esterni al perimetro di Reprint, dove nel nuovo millennio gruppi come Generali, Unicredit, IntesaSanPaolo, Autogrill e Lottomatica hanno guadagnato posizioni nei rispettivi oligopoli continentali o mondiali per lo più attraverso processi di crescita multinazionale principalmente basati su acquisizioni *cross-border*, talora anche di largo respiro. La crescita multinazionale dei servizi, pur non avendo un ruolo compensativo di talune difficoltà registrate nel comparto manifatturiero, indica la tendenza a un pur parziale allineamento del Paese al modello degli investimenti internazionali, in cui cresce sempre più il ruolo del terziario.

Emerge dunque un rinnovato attivismo dei grandi gruppi italiani sullo scenario internazionale, sia nella manifattura che nei servizi, che trova importanti conferme nei numeri. Tra il 2006 e il 2012 i dipendenti totali delle dieci maggiori Imn a base italiana – Fiat, Unicredit, IntesaSanPaolo, Edizione, Telecom Italia, Generali, Eni, Enel, Finmeccanica e Luxottica, in ordine decrescente per numero di dipendenti – sono aumentati del 22,2%, da 878mila a 1.073mila unità, grazie segnatamente al forte incremento dei dipendenti all'estero, cresciuti nel periodo considerato da 452mila a 669mila unità (+48,1%), a cui si contrappone una contrazione dell'occupazione domestica, da 426mila a 405mila

6. Valga per tutte l'ingresso nel 2009 di Fiat nel capitale di Chrysler con una quota del 20% che ha avuto luogo senza alcun corrispettivo finanziario, ma in virtù di un preciso piano industriale e delle competenze di Fiat sugli autoveicoli di piccola cilindrata, essenziali per la rinascita della casa di Detroit.

7. Si ricordano in particolare i casi di Parmalat e Bulgari nel 2011, Buongiorno e Ducati nel 2012, Marazzi e Loro Piana nel 2013. Nel caso di acquisizione di un'impresa italiana attiva oltre confine da parte di un gruppo estero, le attività estere da questa partecipate vengono in ogni caso escluse dal computo delle attività estere a partecipazione italiana, essendone il relativo controllo ormai ascrivibile al nuovo gruppo (estero) di appartenenza.

8. Si ricorda che nel 2005 Unicredit aveva acquisito il gruppo bancario tedesco Hvb, mentre nel 2007 Enel aveva lanciato con successo un'Opa sulla spagnola Endesa. In entrambi i casi, si è trattato della principale operazione di M&A effettuata nell'anno considerato da un'impresa europea.

unità (-5,1%)⁹ Conseguentemente, a livello aggregato l'incidenza del personale occupato all'estero è cresciuta in aggregato per i gruppi considerati dal 51,5% del totale del 2006 al 62% del 2012.

Nel complesso, vari indizi (primo tra tutti l'elevata quota di fatturato realizzata dalle filiali estere nel mercato di insediamento, vicina al 73% del totale in aggregato e al 62% con riferimento alle sole attività manifatturiere) avvalorano l'ipotesi che negli anni Duemila gli investimenti *market-seeking* e *strategic asset-seeking* abbiano preso decisamente il sopravvento sugli investimenti *resource-seeking*, volti alla delocalizzazione di attività in Paesi a più basso costo dei fattori produttivi, prevalenti negli anni Novanta, soprattutto per le diffuse iniziative delle imprese minori. Esempio il caso della Cina, dove gli investimenti italiani si sono per molti anni concentrati nel settore manifatturiero, con carattere prevalentemente *labour-saving*: guardando alle iniziative degli ultimi anni si osserva invece una maggiore consapevolezza e di un crescente impegno strategico delle imprese nell'approccio a tale fondamentale e impegnativo mercato, con una netta prevalenza di iniziative finalizzate alla conquista e al presidio del mercato locale e di quelli adiacenti del Sud-est asiatico, con una maggiore copertura settoriale che abbraccia anche taluni comparti dei servizi fino a poco tempo fa completamente chiusi agli investimenti esteri (Mutinelli, 2010; Mariotti, Mutinelli, 2012).

2.2. Le partecipazioni estere in Italia

Sul fronte dell'internazionalizzazione "passiva", o "in entrata", l'Istat stima che a fine 2011 le imprese a controllo estero residenti in Italia fossero 13.527, con un'occupazione pari a poco meno di 1,2 milioni di addetti, un fatturato di 493 miliardi di euro e un valore aggiunto di 96,6 miliardi di euro (Istat, 2013a).

Le imprese a controllo estero rappresentano dunque solo lo 0,3% delle imprese attive, ma il loro peso sull'insieme di tutte le imprese residenti in Italia sale al 7,1% in termini di numero di addetti, al 16,4% per il fatturato, al 13,4% per il valore aggiunto e gli investimenti. Ancora più rilevanti appaiono gli apporti delle imprese a capitale estero agli scambi di merci con l'estero (il 25,3% delle esportazioni e il 44,5% delle importazioni) e alla spesa delle imprese in ricerca e sviluppo (24,2%), ad evidenza dell'assoluto rilievo dell'attività di R&S svolta dalle multinazionali estere in Italia. Sempre nel 2011, le imprese a controllo estero hanno investito in ricerca e sviluppo mediamente 4.230 euro annui per addetto nell'industria, contro una media di 1.140 euro per le imprese a controllo nazionale, e 980 euro annui per addetto contro 195 nel settore dei servizi. Va infine rimarcato come le imprese italiane a controllo estero presentino performance di gran lunga migliori rispetto a quelle delle imprese a capitale italiano anche in termini di valore aggiunto per addetto (80,6 migliaia di euro contro 39,8) e di redditività (l'incidenza del margine operativo lordo sul valore aggiunto raggiunge il 43%, contro il 20,4%), probabilmente grazie anche alle maggiori dimensioni medie di impresa (88,6 addetti per le imprese a controllo estero, contro i soli 3,5 addetti medi delle imprese domestiche). Questa evidenza peraltro è coerente con la teoria e le verifiche condotte internazionalmente circa le superiori prestazioni delle filiali delle Imn rispetto alle imprese domestiche, grazie al contributo di maggiori competenze, tecnologie, capacità manageriali e ai vantaggi di scala e di network (Görg, Strobl, 2001; Barba Navaretti, Venables, 2004; Castellani, Zanfei, 2006).

A fronte di un'incidenza complessiva delle imprese a controllo estero pari al 7,1% degli addetti totali delle imprese residenti, i livelli di multinazionalizzazione passiva più elevati si riscontrano nei settori manifatturieri a più elevata intensità tecnologica e di scala: farmaceutica (56,1%), industria petrolifera (36,1%), chimica (29,6%), apparecchiature elettriche (22,2%), automotive (22,2%), computer, elettronica ed ottica (18,4%). Il peso delle imprese a capitale estero è invece assai modesto nei settori tradizionali del *made in Italy*, quali alimentare (7%), abbigliamento e articoli in pelle e cuoio (3,1%), tessile (2,9%) e mobile-arredo (1,4%). Con riferimento agli altri settori di attività, i livelli di multinazionalizzazione passiva più elevati si riscontrano nei comparti del terziario avanzato (14,8% nei servizi di informazione e comunicazione, 13,2% nei servizi di supporto alle imprese, 11,2%

9. Va peraltro osservato che nel corso del 2012 è uscito dal perimetro di consolidamento del gruppo Eni il gruppo Snam Rete Gas, che occupa oltre 6mila dipendenti in Italia. Al netto di tale operazione, il calo dell'occupazione domestica dei dieci gruppi considerati si riduce al 3,7%. Per quanto riguarda il gruppo Fiat si fa riferimento alla somma dei dati riguardanti gli attuali gruppi Fiat e Cnh Industrial.

nei servizi finanziari e assicurativi), gli unici a superare la soglia di un addetto nelle imprese a controllo estero ogni dieci complessivi; in particolare, l'incidenza delle imprese a controllo estero appare assai modesta nei servizi più tradizionali (trasporti e logistica, ristorazione e turismo, immobiliare), nell'industria estrattiva e nelle costruzioni.

Nell'analisi della dinamica evolutiva e dei caratteri strutturali è utile riferirci anche alle elaborazioni tratte dalla banca dati Reprint, che come visto sul lato dell'uscita non offrono una copertura settoriale completa ma includono nel perimetro d'analisi anche le partecipazioni estere paritarie e di minoranza (circa 700 imprese con 140mila addetti, tra cui spiccano le presenze di Telecom Italia, Alitalia e Stmicroelectronics).

La dinamica evolutiva riferita agli anni Duemila (Mariotti, Mutinelli, 2012) evidenzia una forte crescita delle partecipazioni estere nel comparto delle *utilities*, dove i dipendenti delle imprese a partecipazione estera sono più che quadruplicati, per effetto dei processi di privatizzazione e liberalizzazione che hanno caratterizzato il settore, ma anche di uno stock iniziale assai modesto. In forte crescita (con incrementi dell'occupazione superiori al 50% dal 2000 a oggi) anche tutti i comparti del terziario inclusi nel perimetro Reprint (servizi Ict, logistica e trasporti e altri servizi professionali). Di segno opposto la dinamica del comparto manifatturiero, che pur confermandosi di gran lunga quello di maggiore insediamento estero (circa 490mila addetti nelle imprese a partecipazione estera a fine 2012, a fronte dei 421mila addetti stimati da Istat nelle imprese a controllo estero nel 2011) mostra invece un preoccupante cedimento: dal 2000 a oggi il numero totale dei dipendenti delle imprese manifatturiere a partecipazione estera si è ridotto di oltre un quinto, tornando ai livelli di metà anni Ottanta. La performance peggiore è registrata nei settori a elevata intensità tecnologica, che registrano un calo dell'occupazione collegata alle partecipazioni estere nell'intorno del 30%. La debolezza del sistema innovativo nazionale e la scarsa dotazione di assets nei comparti dell'alta tecnologia implicano non solo il ridimensionamento relativo qui evidenziato, ma anche, come dimostrano altri studi (Balcer, Evangelista, 2005; Mariotti, Piscitello, 2006), il prevalente interesse delle Imn presenti in Italia ad avere accesso al mercato domestico e a svolgere al più attività di ricerca di natura incrementale, volte all'adattamento dei prodotti alle esigenze locali, piuttosto che ad attingere alle nostre risorse innovative, umane e ingegneristiche. In altri termini, ciò ha indebolito il radicamento delle multinazionali high-tech nel nostro Paese, portando anche alla dismissione di importanti centri di R&S. Si viene così a comporre un quadro certamente non soddisfacente, che chiama in causa spiegazioni di ordine strutturale per la perdita di attrattività del Paese, da associare a una minore qualità dell'offerta di fattori localizzativi e di economie esterne, comparativamente al resto dell'Europa.

Altri fatti inducono a esprimere preoccupazione per un'Italia che pare ai margini del circuito dei grandi investimenti internazionali. In primo luogo, anche su questo lato si manifesta un gap di globalità. Per quanto concerne l'origine delle IMN attualmente presenti nel Paese per l'insieme dei settori considerati da Reprint, poco meno dei due terzi dei dipendenti nelle imprese a partecipazione estera sono da attribuire a investitori europei, contro il 27% circa del Nord America, mentre al Giappone spetta meno del 4% e altrettanto al resto del mondo. Questi dati delineano un modello di investimento dall'estero tendenzialmente geogravitazionale, che vede il nostro paese attrarre in prevalenza investimenti dagli altri paesi Europei, mentre si contrae la storica presenza nordamericana e si evidenzia una modesta capacità di attrazione nei confronti delle economie emerse ed emergenti dell'Asia, il cui ruolo di investitori all'estero è assai cresciuto negli anni più recenti (Unctad, 2013).

Attenzione merita infine la distribuzione delle presenze estere sul territorio nazionale, anch'essa riferibile al settore manifatturiero. Le regioni del Nord-Ovest hanno peso preminente: esse ospitano il 55% delle imprese (sede amministrativa) e il 56% dei dipendenti (attribuiti in modo indivisibile all'impresa e localizzati in funzione della sua sede amministrativa). Segue il Nord-Est, con il 27% delle imprese e il 22% dei dipendenti, in ragione di una minore dimensione media delle imprese partecipate. Infine, il Centro e il Sud e le isole assorbono rispettivamente il 12% e il 6% delle imprese, nonché il 15% e il 7% dei dipendenti; negli anni Duemila le partecipazioni estere nel Mezzogiorno si sono sensibilmente ridotte, con contrazioni del numero di imprese partecipate e dell'occupazione significativamente più accentuate di quelle delle altre aree del Paese. Questa distribuzione conferma la tendenza degli operatori internazionali a compiere scelte "conservative", frutto di decisioni orientate alla riduzione del rischio e al contenimento dei costi di informazione, con il prevalente insediamento

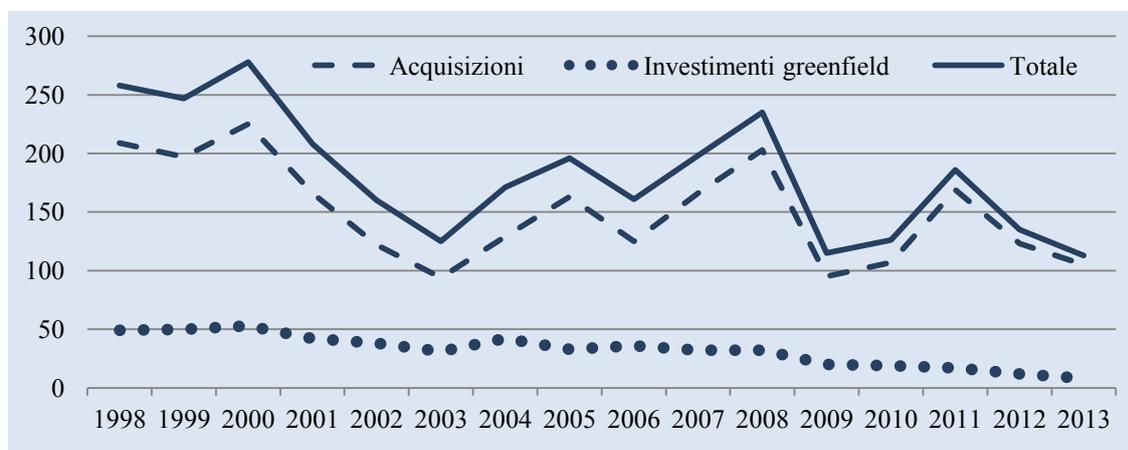
nelle grandi aree metropolitane e nelle zone con maggiore dotazione di fattori localizzativi (Mariotti, Piscitello, 1995). Ne scaturisce una concentrazione territoriale delle attività partecipate dall'estero maggiore di quella attinente l'intera industria (Mariotti *et al.*, 2010), con un profilo territoriale che amplifica i punti di forza e di debolezza del Paese. Grava peraltro sulla limitata presenza di iniziative estere nel Sud anche la composizione delle sue attività, con la maggiore presenza di settori tradizionali, intrinsecamente meno interessati ai processi di internazionalizzazione produttiva.

L'evidenza prodotta smentisce dunque la tesi secondo cui la crisi della manifattura italiana stia determinando una svendita a prezzi di saldo delle imprese industriali italiane a Imn estere. Una conferma a tale assunto emerge dall'analisi delle informazioni tratte dalla banca dati Reprint e illustrate in Figura 1, riferite all'andamento anno per anno riferito agli ultimi quindici anni dei nuovi investimenti esteri in Italia in attività manifatturiere e/o di ricerca e sviluppo, distinguendo tra le iniziative che hanno riguardato l'acquisizione di attività preesistenti e gli investimenti *greenfield*, che hanno invece comportato l'avvio di nuove attività industriali.

La dinamica delle *cross-border M&As* in entrata segue ed anzi amplifichi le variazioni del ciclo economico; in altri termini, il numero di acquisizioni cresce quando il ciclo economico è positivo e si contrae significativamente nelle fasi recessive. Non è un caso che le due forti oscillazioni del ciclo mondiale degli Ide verificatesi nel corso di questo primo scorcio del nuovo millennio abbiano riguardato in misura più rilevante la sfera delle acquisizioni: questa componente si conferma altamente volatile (Mariotti, Mutinelli, 2010a; Unctad, 2013) e il caso degli Ide in Italia non costituisce in questo senso eccezione. Il più elevato numero di iniziative si ha nel primo triennio, nel quale giunge al culmine il lungo ciclo espansivo partito all'inizio degli anni Novanta. Un primo brusco calo si ha a partire dal 2001, in corrispondenza della crisi seguita alla bolla della *new economy*; segue una ripresa, che tocca il culmine nel 2008 quando si torna su valori vicini a quelli degli ultimi anni Novanta. Quindi un nuovo, repentino crollo nel 2009, anno a partire dal quale il numero delle iniziative degli investitori esteri si mantiene su livelli assai modesti (ove si eccettui una fugace "ripresina" nel 2011).

Appare dunque opportuno ragionare sui timori che da più parti vengono puntualmente sollevati ogni qualvolta un'impresa italiana di un certo rilievo è oggetto di acquisizione da parte di un'Imn estera, nell'ipotesi che gli investitori esteri siano sempre mossi dall'esclusivo interesse ad appropriarsi di quote di mercato, marchi e tecnologie dell'impresa acquisita, per poi smobilizzare le attività acquisite in Italia per trasferirle nel suo paese di origine. Viene così spesso riproposta una lunga lista di marchi "caduti in mani straniere", senza che nessuno si chieda se tali imprese non siano per caso più floride oggi di quanto non lo fossero state quando la proprietà era italiana, come non di rado peraltro avviene. Basti rileggere alcuni titoli dei giornali dello scorso luglio, quando nel giro di

Figura 1 – Nuovi investimenti esteri in Italia in attività manifatturiere e di R&S, 1998-2013



Fonte: banca dati Reprint, Politecnico di Milano

pochi giorni sono passate sotto il controllo di gruppi esteri il gruppo tessile Loro Piana, la pasticceria milanese Cova e il produttore di cioccolato Pernigotti, le prime due acquisite dalla francese Lvmh e la terza ceduta dal gruppo Averna alla turca Toksöz. In occasione di quest'ultima operazione, titoli quali "L'Italia perde anche Pernigotti" o "Pernigotti vola in Turchia" rendono plasticamente l'idea di una fabbrica che viene sradicata dal territorio e decolla (magari liberandosi con uno scrollone in volo della manodopera italiana) per atterrare al di là del Bosforo; salvo il fatto che gli stessi articoli riportano le dichiarazioni dell'investitore turco per il quale Pernigotti è un "marchio ricco di storia e fascino che identifica nel mondo la gianduia e il torrone italiano" e che si propone di potenziare l'attuale struttura dell'impresa, che sotto le precedenti proprietà italiane aveva operato in larga prevalenza sul mercato interno, sviluppandone la presenza in nuovi mercati, a partire ovviamente da quello turco. Similmente è stata commentata quasi come fosse un dramma per il Paese l'acquisizione da parte francese di una nota pasticceria milanese (!), con un'operazione probabilmente destinata ad aprire inediti scenari di sviluppo e notorietà per un marchio italiano certo non di prima linea nel mondo. Riguardo a Loro Piana, certo può dispiacere per spirito di bandiera che tale impresa segua il destino di altri prestigiosi marchi e finisca nel portafoglio di un gruppo estero. A onor del vero va anche sottolineato come per nostra (e forse soprattutto loro) fortuna i due grandi gruppi francesi del lusso, Lvmh e Kering (ex Ppr), autori di numerose e prestigiose acquisizioni in Italia negli ultimi tre lustri,¹⁰ abbiano sempre rispettato la nazionalità dei "gioielli" italiani man mano aggiunti ai loro portafogli. Per quanto riguarda Lvmh, ad esempio, si ricorda come l'Italia ospiti oggi il quartier generale di 7 maison del gruppo, 8 siti industriali e ben 179 negozi, per quasi 6mila dipendenti e un fatturato superiore di oltre 2 miliardi di euro. In un'intervista pubblicata su *Corriere Economia* (21 ottobre 2013), il vicepresidente di Lvmh, Pierre Godé, ha dichiarato che non si è mai pensato di spostare produzioni dall'Italia verso la Francia, ma che anzi per il gruppo francese è molto importante dimostrare che i prodotti siano *made in Italy*, per la creatività, il know how, la qualità della manifattura e gli skills di altissimo livello che si trovano nel nostro paese. Anche per Loro Piana, (che a detta del manager francese vanta il "migliore prodotto al mondo e un team eccezionale") l'obiettivo dichiarato è quello di non modificare in alcun modo il business model dell'impresa italiana, ma di sfruttare le sinergie che la ramificata rete commerciale del gruppo francese offre per valorizzarne la presenza sui mercati internazionali. Al di là di quanto messo sul piatto per le acquisizioni (circa 7 miliardi di euro il valore complessivo delle sole operazioni che hanno riguardato Bulgari e Loro Piana) Lvmh sta continuando ad investire e a radicarsi nel nostro Paese, come dimostra la decisione di costruire un nuovo stabilimento delle Manifatture Berluti a Ferrara, che sarà inaugurato entro la metà del 2014 e nel quale verrà concentrata la produzione di calzature per uomo del gruppo.¹¹ Anche Kering, l'altro grande polo del lusso francese, sinora puntato senza dubbi sull'italianità dei suoi marchi e continuato ad investire nel nostro paese (Gucci, per fare un esempio, negli scorsi anni ha acquisito alcuni fornitori toscani e siglato joint venture produttive con altri; nel 2012 ha inoltre avviato nella periferia milanese la ristrutturazione di un capolavoro di archeologia industriale (le ex le officine aeronautiche Caproni), destinato a diventare – con un investimento stimato in 150 milioni di euro – un luogo polifunzionale, con anche uno spazio sfilate, per Gucci e per altri marchi del gruppo, quali Balenciaga e Stella McCartney).

10. Per Lvmh, si ricordano tra le altre quelle di Fendi, Pucci, Rossimoda, Berluti, Acqua di Parma, a cui si sono aggiunti nel 2011 Bulgari e nel 2013 Loro Piana e la pasticceria Cova. Dal canto suo Kering, dopo aver acquisito in rapida sequenza tra il 1999 e il 2001 Gucci, Sergio Rossi e Bottega Veneta, ha successivamente continuato ad investire attraverso Gucci nell'area fiorentina, rilevando il controllo di alcuni fornitori e stabilendo joint ventures con altri e più recentemente ha aggiunto al suo portafoglio nel 2012 Brioni e nel 2013 Pomellato e le ceramiche Richard Ginori, salvate dal fallimento.

11. Il nuovo stabilimento Berluti, progettato dallo studio internazionale Barthelemy & Grino Architects, sarà completato entro la metà del 2014: la sede avrà un'estensione di circa 20 mila mq, di cui 8 mila coperti ed è già prevista una seconda fase di ampliamento con l'acquisizione di ulteriori 4 ettari di terreno. Attualmente la società occupa a Ferrara 150 persone, ma a regime prevede quasi un raddoppio dei dipendenti. Il nuovo polo produttivo anche un'area dedicata a un progetto denominato "Alta scuola per la manifattura calzaturiera", nato con la collaborazione di Comune, Provincia e Regione con l'obiettivo di rafforzare il collegamento con il territorio per creare occupazione stabile e un'identità produttiva e di settore. La stessa Lvmh aveva aperto nel 2009 un altro stabilimento a Fiesso d'Artico, nel distretto della riviera del Brenta, nel quale vengono oggi realizzate le calzature donna per tutti i mercati del mondo della maison francese.

Forse quello che ci dovremmo chiedere è perché l'obiettivo di realizzare un polo internazionale del lusso non sia ancora stato intrapreso da alcuna impresa italiana e se per crescere l'unica possibilità per le nostre imprese sia quella di vendere all'estero. Ovviamente le alternative ci sono, e passano in primo luogo attraverso la quotazione in borsa, che serve non solo a raccogliere i capitali necessari a crescere (in particolare attraverso il rafforzamento della posizione competitiva sui mercati internazionali), ma che obbliga anche l'impresa a managerializzarsi, a dotarsi di processi gestionali snelli e ad aprirsi al mercato. Che questa strada sia percorribile con successo anche in periodi complicati come l'attuale lo dimostrano con chiarezza i casi di Brunello Cucinelli e Monclair, accolti con grande favore dal mercato borsistico.

Analoghe considerazioni valgono per il settore alimentare e per collegamento verticale quello della grande distribuzione. Se è vero che oggi la grande distribuzione italiana è in larga parte dominata da gruppi francesi e tedeschi, è anche vero che i principali gruppi nazionali ben poco hanno fatto per crescere a loro volta sui mercati internazionali. Così, mentre i gruppi transalpini della grande distribuzione hanno inevitabilmente favorito la penetrazione nel nostro paese dei prodotti alimentari francesi, ben poco ha fatto la grande distribuzione italiana nei confronti dei prodotti nazionali all'estero, fatta salva la lodevole eccezione di Eataly che ha dimostrato a tutti come anche nel settore della grande distribuzione vi possano essere importanti opportunità di espansione internazionale per le nostre imprese. A loro volta anche le stesse imprese del settore alimentare hanno la loro dose di responsabilità se Parmalat è stata acquisita dai francesi (nella totale assenza di offerte provenienti da imprese italiane) o se oggi le esportazioni agroalimentari italiane valgono solo la metà di quelle tedesche: quante di loro hanno investito adeguatamente nello sviluppo del brand e della logistica per guadagnare spazio sui mercati internazionali, magari facendo leva proprio sulla grande distribuzione francese e tedesca? E così si realizzano paradossi come quello del mercato italiano di un prodotto-simbolo del made in Italy, la pizza, che persino nel nostro paese è dominato da un prodotto di origine inglese commercializzato da un gruppo tedesco!

Detto questo, va anche ricordato come non manchino purtroppo gli esempi di acquisizioni estere di natura effettivamente predatoria, che hanno causato la dissipazione di importanti patrimoni di competenze tecnologiche (si pensi per tutti al caso anche se non recente di Telettra), così come casi di Imn che di fronte all'attuale congiuntura hanno annunciato forti ridimensionamenti o addirittura la cessazione di ogni attività nel nostro paese. Un settore particolarmente colpito in questi mesi è quello degli elettrodomestici, che deve fronteggiare un drammatico e persistente calo dei consumi interni, a fronte di nuove opportunità di produrre a basso costo in paesi come la Polonia o la Turchia. La crisi accomuna le Imn presenti nel nostro paese, come la svedese Electrolux e la statunitense Whirlpool, alle imprese italiane, come Candy e Merloni. Ma se da un lato è sotto i riflettori l'annuncio di Electrolux di forte ridimensionamento delle attività italiane¹², dall'altro lato vi è la recentissima decisione di Whirlpool di chiudere la fabbrica svedese di Norrkoeping per trasferire la produzione di forni a microonde ad incasso in provincia di Varese, a Cassinetta di Biandronno, in uno stabilimento destinato a diventare lo hub produttivo di tutti gli elettrodomestici da incasso del gruppo nell'area Emea.

Un ultimo punto che merita attenzione riguarda il possibile passaggio sotto il controllo estero di grandi imprese che hanno indubbiamente una valenza strategica per il nostro Paese, quali *in primis* Telecom Italia o Alitalia. Ad avviso di chi scrive, il problema non sta oggi tanto nella proprietà – italiana od estera – di tali imprese, quanto nella capacità del sistema di determinare e far rispettare adeguate regole del gioco in settori ormai da tempo aperti alla concorrenza. In entrambi i casi, la situazione attuale è frutto soprattutto dei pesanti errori strategici commessi in passato da imprese che si sono mosse con colpevole ritardo sui mercati internazionali dopo aver perso il controllo monopolistico del mercato domestico e non si vedono all'orizzonte gruppi nazionali di adeguata dimensione ed esperienza nel settore che possano mettere sul piatto le risorse necessarie per rilanciare queste imprese mantenendole sotto il tricolore biancorosoverde.

12. Si ricorda peraltro come il gruppo svedese, entrato in Italia nel 1985 attraverso l'acquisizione della Zanussi, abbia rappresentato per quasi tre decenni un caso di investimento estero di successo, avendo fatto del nostro paese il fulcro del suo sviluppo internazionale.

Nel caso di Alitalia, è ormai evidente come l'intervento dei "capitani coraggiosi" che nel 2008 ha impedito la presunta "svendita" ad Air France sia costato ai contribuenti italiani alcuni miliardi di euro rimandando probabilmente solo di qualche anno il passaggio dell'operatore "di bandiera", troppo piccolo per competere nel difficile contesto internazionale del settore, sotto il controllo di una compagnia estera. A meno che, cancellato ancora una volta dalla memoria collettiva il passato ancora recente, i difensori dell'"italianità a tutti i costi" non riescano a scaricarne una volta di più i costi sul contribuente, facendo intervenire nuovamente lo Stato. La partecipazione al recente aumento di capitale di Alitalia delle Poste, dopo le rinunce della Cassa Depositi e Prestiti e delle Ferrovie dello Stato, suggerisce come quest'ultima ipotesi non sia forse del tutto peregrina. Ma meglio sarebbe decidere realisticamente una volta per tutte se per il Paese sia preferibile avere una compagnia "di bandiera" che continua a consumare ingenti risorse pubbliche e a ridurre gli organici, relegata in una posizione sempre più periferica nella rete mondiale del trasporto aereo, piuttosto che un vettore regionale ben integrato nella rete globale di un grande gruppo estero, capace di dare al Paese gli indispensabili collegamenti intercontinentali che le risorse di Alitalia non sono in grado di garantire.

Nel caso di Telecom Italia, senza entrare nel merito delle questioni legate alla struttura della catena del controllo e all'annosa questione delle "scatole cinesi", che potrebbe consentire a Telefonica di assicurarsi il controllo della società con una quota ampiamente inferiore alla soglia minima del 30% che rende obbligatoria un'Opa, non si può non osservare come l'attuale situazione di debolezza dell'impresa nello scenario internazionale sia anch'essa frutto di passati errori che non hanno consentito all'impresa di diventare un operatore globale, quale avrebbe potuto aspirare ad essere dopo la privatizzazione. Per fare fronte al debito e alla turbolenza degli assetti societari e finanziari, Telecom Italia è stata invece costretta a battere in ritirata dagli investimenti effettuati durante il periodo dell'euforia della *new economy* e a ridimensionare le proprie ambizioni internazionali, finendo per essere un operatore a caratura essenzialmente domestica, sia pure con un punto di forza internazionale in America latina (Mariotti, 2014). L'ingresso nell'orbita di un competitor più forte nello scenario internazionale appare a questo punto difficilmente evitabile.

Per quanto concerne invece le iniziative greenfield, interessanti indicazioni provengono da uno studio in corso di pubblicazione (Mariotti, Mutinelli, 2014) nel quale è svolta un'analisi dei nuovi insediamenti produttivi e/o di R&S avviati da Imn estere in Italia nel periodo 1998-2010. Lo studio prende in considerazione 506 iniziative censite dalla banca dati Reprint, di cui 447 in produzione (con l'eventuale presenza di R&S) e 59 nella sola R&S. Il numero totale di Imn estere coinvolte è pari a 431, dato che in alcuni casi sono state assunte più iniziative da parte dello stesso soggetto investitore. Lo studio porta in evidenza alcuni aspetti di grande rilevanza sia per l'interpretazione delle scelte localizzative delle Imn, sia per la definizione di possibili interventi di politica industriale, che vengono di seguito sintetizzati.

- La distribuzione delle iniziative per origine dell'Imn investitrice è sostanzialmente allineata a quella relativa allo stock di imprese a partecipazione estera presenti in Italia; la persistente ridotta propensione a intraprendere investimenti *greenfield* da parte delle Imn extra-europee sembra dunque confermare un manifesto gap di globalità nell'assetto industriale del paese.
- Con riferimento alla ripartizione settoriale, oltre i due terzi delle iniziative in attività di R&S si concentrano nella filiera chimico-farmaceutica, che assorbe i due terzi di tutte le iniziative. La distribuzione delle iniziative produttive è invece assai diversificata e ben distribuita tra i altri settori, sia di forte che di debole competitività del paese, a testimonianza della compresenza nei comportamenti delle Imn investitrici di strategie *competence-exploiting*, probabilmente prevalenti nei settori dell'alta tecnologia, e *competence-exploring*, volte a beneficiare di spillover e dell'accesso a risorse esclusive disponibili nel paese (competenze, risorse umane qualificate, catene di fornitura, ecc.), soprattutto nei settori di più forte competitività del Paese quali la meccanica e il made in Italy. Rispetto allo stock di imprese a partecipazione estera in essere in Italia si riduce il peso dei settori con forti economie di scala: l'avvio di attività produttive ex-novo in un paese come l'Italia, industrialmente maturo e dunque con un limitato fabbisogno di capacità produttiva addizionale e di rimpiazzo, interessa dunque sempre meno i settori di produzione di massa, in cui gli investimenti *greenfield* si orientano sempre più verso le nuove grandi economie emergenti ed emerse.

- La distribuzione territoriale delle iniziative censite appare fortemente concentrata: solo 159 dei 686 sistemi locali del lavoro indentificati da Istat (2006) sul territorio nazionale hanno ospitato nel periodo considerato almeno un'iniziativa *greenfield*. Ai primi posti per numerosità di iniziative figurano le città di Milano, Torino, Roma, cui si aggiungono i sistemi locali del lavoro che compongono la vasta area metropolitana milanese (Bergamo, Busto Arsizio, Seregno), altre città medio-grandi e una serie di distretti industriali, che si confermano dunque luogo privilegiato di insediamento delle Imn, grazie alle economie di agglomerazione e agli spillover di conoscenza che essi offrono (Mariotti *et al.*, 2013).
- Rispetto alla distribuzione complessiva delle imprese a partecipazione estera si ha un minor peso del Nord-Est, che vede ridursi la propria quota di tre punti percentuali, a favore delle altre tre ripartizioni territoriali (Nord-Ovest, Centro, Sud e isole). Tale riduzione è attribuibile alle due maggiori regioni che compongono l'area, il Veneto e l'Emilia-Romagna, e solleva interrogativi circa le ragioni della minore dinamicità insediativa, comparativamente al livello storico di presenza delle Imn, forse attribuibili a peculiari strozzature infrastrutturali e alle relative diseconomie di congestione (Basile, 2004).
- Poco meno del 60% delle iniziative censite sono da attribuire a Imn che avevano una presenza pregressa nel paese e oltre il 36% di esse sono associate a una presenza pregressa in qualche attività di produzione e/o R&S. Sono percentuali importanti che, nel contempo, danno atto del carattere sequenziale e cumulativo che spesso ha l'Ide in un paese, ma anche della difficoltà dell'Italia nell'allargare il club delle Imn presenti. Un'efficace politica di attrazione di Ide non può che considerare con grande attenzione questo aspetto e le sue implicazioni per gli strumenti e interventi da attivare (in proposito si rinvia a Mariotti, Piscitello, 2012).
- Un'evidenza assai interessante concerne anche la co-localizzazione tra nuovi e precedenti investimenti. La metà circa delle nuove iniziative avviate da Imn già presenti si co-localizza in luoghi di precedente insediamento; in particolare, le nuove attività di R&S vengono spesso avviate in corrispondenza di preesistenti stabilimenti produttivi (e più raramente di precedenti attività commerciali) dell'Imn investitrice. Queste evidenze confermano l'importanza della cosiddetta "agglomerazione interna" (Alcacer, Delgado, 2012), motivata dalla ricerca da parte dell'impresa di un migliore controllo e coordinamento delle diverse attività che compongono la sua catena del valore.

3. Conclusioni

La capacità di crescita di un Paese nell'economia globale si misura sempre più in funzione dei modi e dei tempi secondo cui le sue istituzioni e le sue imprese riescono ad entrare in sintonia con le nuove condizioni della concorrenza e l'accelerata avanzata dei nuovi grandi Paesi emergenti, solo mitigata dalla recente crisi. Sulle prospettive di avanzamento economico e sociale del nostro Paese si riflette così l'estensione e soprattutto la qualità del comparto delle sue Imn, siano esse a base nazionale o sussidiarie di *corporations* con casamadre in altri Paesi.

Per quanto attiene all'espansione multinazionale delle nostre imprese, devono essere superate le paure di un ipotetico spiazzamento dell'occupazione in conseguenza dell'intensificarsi degli investimenti all'estero delle imprese (Barba Navaretti, *et al.*, 2010; Tattara *et al.*, 2006). Questi ultimi sono al contrario più che mai necessari proprio per sostenere le esportazioni (Ricotta, 2008), leva fondamentale per la ripartenza del Paese e la crescita della sua base occupazionale. I mercati mondiali in più rapida espansione e che offrono maggiori opportunità di commercio estero sono infatti costituiti da grandi Paesi lontani, ove la conquista di quote di mercato dipende spesso da una presenza strategica in loco, con strutture commerciali e produttive, in modo da operare da insider e creare una rete stabile di relazioni con gli operatori e le istituzioni locali. Nonostante la crisi, il periodo più recente evidenzia segnali confortanti, sia per la ripresa o tenuta delle iniziative, sia per il formarsi di nuovi trend geografici, che ora premiano in primo luogo Asia e Americhe, ovvero le aree a maggiore crescita. Per agganciare la ripresa internazionale e rilanciare il sistema produttivo del Paese è necessario

che esso scommetta su questa prospettiva e che ognuno dia un adeguato contributo, per quanto gli spetta.

Da un lato, le imprese devono ampliare la loro visione strategica e destinare con fiducia più risorse finanziarie e manageriali ai processi di internazionalizzazione per fronteggiare la nuova competizione globale. Questo non deve però significare la rinuncia a un forte radicamento nel nostro paese, dotato di un imitabile patrimonio di risorse intangibili talvolta più apprezzato all'estero che non in Italia.

Dall'altro lato, il Sistema-paese deve sapere assicurare le esternalità e le condizioni infrastrutturali e di governance atte a promuovere e sostenere i nuovi modelli di crescita all'estero. La volontà dell'attuale Governo di affrontare il riordino dell'intero apparato nazionale degli incentivi alle imprese potrebbe essere un'importante occasione per rivisitare le politiche industriali a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese, operando le necessarie scelte di selezione, ma anche di innovazione degli strumenti di intervento. Un'attenta valutazione delle esperienze sin qui maturate, che conduca a un bilancio tra costi sostenuti e benefici collettivi ottenuti, dovrebbe essere il necessario presupposto per la definizione tempestiva di politiche e misure più adatte a cogliere le opportunità di ripresa.

Il sostegno dei flussi esportativi con IDE e partnership non è agevole in particolare nei confronti delle piccole e medie imprese che popolano il nostro Paese, spesso operative sui mercati più vicini, quali quelli europei, ove non infrequentemente operano come fornitrici per produttori e catene distributive estere. Tali imprese soffrono oggi soprattutto per la limitata disponibilità di risorse finanziarie e umane nell'affrontare l'espansione all'estero con la massa critica necessaria per rendere efficaci e redditivi gli investimenti, senza dovere affrontare rischi eccessivi, tali da mettere a repentaglio la loro stessa sopravvivenza (Mariotti, Mutinelli, 2003). Questi aspetti richiedono grande attenzione da parte della politica industriale e il rafforzamento delle misure ad esse prioritariamente o specificamente dedicate, a partire da strumenti quali Simest e le reti di impresa per l'internazionalizzazione.

All'interno del presente volume è già trattato il tema delle misure che a fronte del *credit crunch* possono favorire lo sviluppo di canali di finanziamento delle imprese alternativi al credito bancario. In questa sede si è già ricordato come la quotazione in borsa rimanga probabilmente la strada maestra da percorrere per sostenere processi di crescita ambiziosi e sostenibili, non solo in quanto mezzo principe per raccogliere i capitali necessari per sostenerli, ma anche perché essa obbliga le imprese a managerializzarsi e a dotarsi di processi gestionali snelli, due presupposti fondamentali per avere successo in un contesto globale.

Sinora, particolarmente trascurato è stato invece il fronte delle risorse umane, che potrebbe essere affrontato con nuove forme di incentivazione a favore dell'assunzione da parte delle imprese di personale da destinare stabilmente alle attività delle sedi estere delle imprese italiane o presso imprese estere con cui siano stati o vengano stabiliti partnership e accordi commerciali o produttivi. Le misure potrebbero essere prioritariamente indirizzate verso il settore giovanile, così da favorire, a beneficio non solo delle singole imprese, ma del Paese intero, l'accumulazione di capitale umano con competenze internazionali, assicurando ai giovani esperienze altrimenti conseguibili solo con "fughe all'estero" individuali e più o meno definitive¹³.

Per quanto riguarda invece gli Ide in entrata, che costituiscono l'altra faccia della competitività di Paese, bisogna prendere ancora una volta atto che le partecipazioni estere nel Paese, siano esse associate a investimenti *greenfield* che ad acquisizioni e partnership, perdurano su livelli modesti, con l'aggravante di una debole attrattività nei comparti dell'alta tecnologia e dei servizi avanzati.

A questo proposito, occorre ribadire l'importanza che una robusta e articolata presenza di Imn riveste anche in un Paese avanzati come l'Italia: in termini diretti, per il contributo dato all'occupazione, all'innovatività, alla formazione di skills manageriali e alla crescita del sistema delle imprese; in termini indiretti, per le esternalità, gli *spillovers* e gli stimoli competitivi che esse generano, soprattutto con riferimento alle attività industriali e di servizio più coinvolte nei processi di integrazione internazionale (Mariotti *et al.*, 2014). In particolare, l'Italia abbisogna di una robusta iniezione di nuove

13. Alcune misure in questa direzione sono state adottate in sede locale, ad esempio, da parte della Regione Toscana e della Provincia Autonoma di Trento.

conoscenze e competenze, scientifiche, tecnologiche e manageriali, soprattutto nei settori dell'alta tecnologia e dei servizi avanzati (Basile *et al.*, 2005b), che possa favorire un processo di cambiamento strutturale orientato alla ricerca e all'innovazione, essenziale per riprendere il cammino verso la crescita. Tale evoluzione non può prescindere dal contributo che le Imn sono in grado di apportare, grazie alla loro efficienza e innovatività.¹⁴ Vi è infine una specifica esternalità che rileva in questa sede, ovvero l'influenza positiva che la presenza di Imn esercita anche sulla proiezione all'estero delle imprese del paese ospite, svolgendo per esse un ruolo di "bridge to foreign markets". Si attiva, in altri termini, una spirale virtuosa della globalizzazione, per cui l'apertura all'investimento estero di un paese facilita la proiezione all'estero delle stesse imprese nazionali, attraverso le relazioni d'affari e la mobilità delle risorse. Le conclusioni di chi scrive muovono dunque dalla convinzione che una crescita degli Ide in entrata potrebbero dare un contributo prezioso alla ripresa economica e aiutare il Paese ad affrontare il nodo critico della produttività.

Nella competizione ormai da tempo apertasi tra gli Stati per aumentare l'attrattività del proprio territorio nei confronti degli Ide l'Italia non ha mai brillato; ma le evidenze fornite nel presente saggio mostrano come la crisi abbia determinato un ulteriore deterioramento della capacità del Paese di attrarre nuovi investimenti dall'estero, facendo venire in gran parte meno l'attrattività del mercato interno quale principale "motore" degli Ide in entrata. Tale dinamica appare tanto più preoccupante quanto più si guarda agli aspetti qualitativi degli Ide e alla loro componente più "espansiva" per la base economica nazionale, quella degli investimenti *greenfield*; e se è vero che gli investimenti *greenfield* manifatturieri si dirigono sempre più verso aree diverse dall'Occidente, va rilevato come in quest'ultima area si stia accentuando la competizione tra Paesi per attrarre attività di servizio, logistiche, di R&S, di headquarters, in particolare dai nuovi paesi emergenti ed emersi, che vanno viepiù assumendo un ruolo da protagonista anche tra gli investitori all'estero; e in questi settori ben raramente siamo capaci di competere adeguatamente con gli altri paesi europei nell'attrarre queste iniziative. Queste considerazioni valgono anche nei confronti delle M&A, che peraltro da molti anni ormai rappresentano la forma di investimento prevalente in tutti i paesi avanzati da parte delle Imn, alla ricerca di siti produttivi di qualità, reti distributive e di assistenza tecnica, assets intangibili di varia natura (marchi, competenze, reputazione locale, ecc.). Peraltro, come dimostrano ormai numerose ricerche, le performance delle imprese acquisite da Imn, in termini di produttività e di incremento dell'occupazione, sono, *ceteris paribus*, spesso significativamente superiori a quelle delle imprese locali, grazie alla superiore capacità delle Imn di valorizzarne gli assets e di inserirle nei loro circuiti internazionali. Dall'altro canto, le surveys condotte annualmente da varie istituzioni internazionali danno riscontro a questa impietosa analisi: l'Italia è sempre collocata alquanto in basso nelle graduatorie per competitività/attrattività di paese, in posizione assai lontana rispetto al suo peso nell'economia mondiale.

Le determinanti della scarsa attrattività del Paese nei confronti degli Ide sono state ampiamente indagate in letteratura (ad esempio, Basile *et al.*, 2005a; Mariotti, Mutinelli, 2010b) e attengono, in definitiva, a un articolato insieme di fattori che limitano la stessa competitività e capacità endogena di crescita del paese. Migliorare tali condizioni appare decisivo ai fini dell'attrattività del paese, ma su questo fronte gli effetti si possono avere solo nel medio e lungo periodo. Peraltro, l'Italia non si è mai dotata di una politica organica nei confronti degli Ide ed è senz'altro un merito che va riconosciuto all'attuale governo il lancio di «Destinazione Italia», un documento di politica economica che attraverso il cappello dell'attrazione degli investimenti propone giustamente misure indispensabili per rafforzare la competitività di tutto il paese, presentate con chiarezza e linearità. Il documento tocca una serie di nodi strutturali – il fisco; la legislazione del lavoro; la tortuosità degli iter autorizzativi, che spesso finiscono per incepparsi di fronte ad inestricabili intrecci di competenze; il cuneo fiscale; il piano energetico nazionale – che rappresentano, come rimarcato da Barba Navaretti su *Il Sole 24 Ore* (18 settembre 2013), un "decalogo per rendere competitivo il nostro paese in quanto

14. Per trarre ancora una volta spunto dall'attualità, si sottolinea come sia stata proprio un'impresa a controllo estero (Avio Aero, oggi posseduta al 100% da General Electric) ad aprire recentemente aperto nel nostro paese, a Cameri (No), il più grande stabilimento del mondo che utilizza la tecnologia *additive manufacturing*, nel caso specifico per realizzare componenti per motori aeronautici (pale e turbine per jet) a partire da un modello digitale aggregando polveri di speciali leghe metalliche sia un'impresa.

luogo di impresa” che necessita di “essere applicato e non trasformarsi in un’ennesima inutile lista di buone intenzioni.” Una politica a favore degli Ide in entrata è dunque in primo luogo una politica a favore delle imprese che operano nel paese, qualunque sia la nazionalità del loro capitale.

Nella speranza ovviamente che le riforme previste da «Destinazione Italia» siano al più presto implementate e che il piano non si trasformi nell’ennesima lista di “buone intenzioni”, è necessario che la nascita della nuova agenzia di attrazione coincida finalmente con il lancio di una politica organica di attrazione degli Ide che faccia tesoro delle molte esperienze maturate nel mondo su questo tema. Nell’agenda figura in primo luogo la ridefinizione dei rapporti tra l’agenzia e i diversi enti che a livello centrale e periferico si sono sinora occupati – perlopiù con risultati affatto modesti – della promozione degli investimenti nel nostro territorio. Si spera che venga così risolta una volta per tutte la grande confusione tra l’attrazione degli investimenti e la crescita del Mezzogiorno che era insita nel mandato di Invitalia. Infine, si devono individuare le linee guida cui si dovrà ispirare la politica di attrazione, definendo con chiarezza obiettivi, aree di intervento, strumenti, livelli d’azione e competenze richieste. A questo proposito, appare utile richiamare l’attenzione sulle proposte avanzate da Mariotti e Mutinelli (2010b) e approfondite da Mariotti e Piscitello (2012), che delineano uno schema articolato e un insieme di possibili linee guida per tale politica, ricordando come per rendere efficace l’azione e non dissipare ulteriori risorse pubbliche siano necessarie una chiara visione d’insieme e una programmazione attenta e coerente degli interventi, con scelte a livello centrale selettive e di indirizzo, stimolo e sostegno complementare alle iniziative diffuse delle agenzie sul territorio.

Bibliografia

- Alcacer J., Delgado M. (2012), *Spatial Organization of Firms: Internal and External Agglomeration Economies and Location Choices through the Value Chain*. Boston: Harvard Business School, *HBS Working Paper Series* n. 13-025.
- Altomonte C. (2012), L’internazionalizzazione, via privilegiata alla crescita. *Impresa & Stato*, 94: 35-43.
- Balcer G., Evangelista R. (2005), Global Technology: Innovation Strategies of Multinational Affiliates in Italy. *Transnational Corporations*, 14, 2: 53-92.
- Barba Navaretti G., Bugamelli M., Schivardi F., Altomonte C., Horgos D., Maggioni D. (2011), *The Global Operations of European Firms, Second EFIGE Policy Report n. 12*. Brussels: Bruegel Blueprint.
- Barba Navaretti G., Castellani D., Disdier A.C. (2010), How Does Investing in Cheap Labour Countries Affect Performance at Home? Firm-Level Evidence from France and Italy. *Oxford Economic Papers*, 62, 2: 234-260. [Doi: 10.1093/oenp/gpp010](https://doi.org/10.1093/oenp/gpp010).
- Barba Navaretti G., Venables A. (2004), *Multinational Firms in the World Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Basile R. (2004), Acquisition Versus Greenfield Investment: the Location of Foreign Manufacturers in Italy. *Regional Science and Urban Economics*, XXXIV, 1: 3-25.
- Basile R., Benfratello L., Castellani D. (2005a), Attracting Foreign Direct Investments in Europe: Are Italian Regions Doomed? *Rivista di Politica Economica*, XCV, I-II: 319-354.
- Basile R., Benfratello L., Castellani D. (2005b), Foreign Ownership and Productivity: Is the Direction of Causality so Obvious? *International Journal of Industrial Organization*, XXIV, 4: 733-751.
- Castellani D., Zanfei A. (2006), *Multinational Firms, Innovation and Productivity*. Cheltenham: Edward Elgar. [Doi: 10.4337/9781847201591](https://doi.org/10.4337/9781847201591).
- Görg H., Strobl E. (2001), Multinational Companies and Productivity Spillovers: a Meta-analysis. *Economic Journal*, 111, 475: 723-739. [Doi: 10.1111/1468-0297.00669](https://doi.org/10.1111/1468-0297.00669).
- Ice – Ufficio di Supporto per la Panificazione Studi e Rete Estera (a cura di) (2013), *L’Italia nell’Economia internazionale. Rapporto Ice 2012-2013*. Roma: Ice.
- Istat (2006), *Distretti industriali e sistemi locali del lavoro 2001*. Roma: Istat.
- Istat (2013a), *Struttura, performance e nuovi investimenti delle multinazionali italiane all’estero*. Roma: Istat.
- Istat (2013b), *Struttura e attività delle multinazionali estere in Italia*. Roma: Istat.
- Mariotti S., Piscitello L., Elia S. (2010), Spatial agglomeration of multinational enterprises: the role of information externalities and knowledge spillovers. *Journal of Economic Geography*, 10, 4: 519-538.
- Mariotti S. (2014), Politiche di privatizzazione e competitività dell’industria italiana. In: Artoni R. (a cura di), *Storia dell’Iri, Vol. 4. Crisi e privatizzazione*. Bari: Laterza (in corso di pubblicazione).

- Mariotti S., Mutinelli M. (2005a), *Italia multinazionale 2004*. Soveria Mannelli: Rubbettino Editore.
- Mariotti S., Mutinelli M. (2005b), *Non solo Cina. Le imprese italiane sullo scacchiere globale*. Bologna-Milano: Nomisma-Hoepli.
- Mariotti S., Mutinelli M. (2007), *Italia multinazionale 2005*. Soveria Mannelli: Rubbettino Editore.
- Mariotti S., Mutinelli M. (2008), *Italia multinazionale 2006*. Soveria Mannelli: Rubbettino Editore.
- Mariotti S., Mutinelli M. (2009), *Italia multinazionale 2008*. Soveria Mannelli: Rubbettino Editore.
- Mariotti S., Mutinelli M. (2010a), *Italia multinazionale 2010*. Soveria Mannelli: Rubbettino Editore.
- Mariotti S., Mutinelli M. (2010b), Investimenti diretti esteri in Italia. Un preoccupante declino. *Economia e Politica Industriale*, XXXVII, 1: 119-129.
- Mariotti S., Mutinelli M. (2012), *Italia multinazionale 2012*. Soveria Mannelli: Rubbettino Editore.
- Mariotti S., Mutinelli M. (2014), Investimenti diretti esteri *greenfield* in Italia, 1998-2012. *Economia e Politica Industriale*, in corso di pubblicazione.
- Mariotti S., Mutinelli M. (a cura di) (2003), *La crescita internazionale per le PMI. Strumenti, modelli e strategie per conquistare i mercati*. Milano: Il Sole 24 Ore.
- Mariotti S., Mutinelli M., Nicolini M., Piscitello L. (2014), Productivity Spillovers from Foreign Multinational Enterprises to Domestic Manufacturing Firms: To What Extent Does Spatial Proximity Matter? Article first published online. Doi: [10.1080/00343404.2013.867428](https://doi.org/10.1080/00343404.2013.867428).
- Mariotti S., Piscitello L. (1995), Information Costs and Location of FDI's within the Host Country: Empirical Evidence from Italy. *Journal of International Business Studies*, 26, 2: 815-84. Doi: [10.1057/palgrave.jibs.8490821](https://doi.org/10.1057/palgrave.jibs.8490821).
- Mariotti S., Piscitello L. (2006), *Multinazionali, innovazione e strategie per la competitività*. Bologna: il Mulino.
- Mariotti S., Piscitello L., Elia S. (2013), Local Externalities and Ownership Choices in Foreign Acquisitions by Multinational Enterprises. *Economic Geography*. Doi: [10.1111/ecge.12039](https://doi.org/10.1111/ecge.12039).
- Mariotti S., Piscitello M. (2012), Linee guida per un'efficace politica di attrazione degli investimenti esteri. *Economia e Politica Industriale*, XXXIX, 1: 139-157. Doi: [10.3280/POLI2012-001006](https://doi.org/10.3280/POLI2012-001006).
- Mutinelli M. (2010), Gli investimenti italiani: contesto, tendenze e prospettive. *Mondo Cinese*, n. 144, XXXVIII, 3: 42-55.
- Piscitello L., Santangelo G. D. (2008), *Multinationals and Local Competitiveness*. Milano: FrancoAngeli.
- Ricotta F. (2008), Esportazioni e investimenti diretti esteri: sostituti o complementi? Il caso italiano. *Economia e Politica Industriale*, XXXV, 3: 98-121.
- Schilirò D. (2011), Innovation and Performance of Italian Multinational Enterprises of The "Fourth Capitalism". *Journal of Advanced Research in Management*, Association for Sustainable Education, Research and Science, 0, 2: 89-103.
- Schwab K. (ed.) (2013), *The Global Competitiveness Report 2013-2014*, The World Competitiveness Report 2013-2014. Geneva: World Economic Forum.
- Tattara G., Corò G., Volpe M. (a cura di) (2006), *Andarsene per continuare a crescere: La delocalizzazione internazionale come strategia competitiva*. Roma: Carocci Editore.
- UNCTAD (2013), *World Investment Report 2013. Global value chains: investment and trade for development*. New York: United Nations.
- Varaldo R. (2008), Le nuove dimensioni della globalizzazione. Attualità del pensiero di Sergio Vaccà, *Economia e Politica Industriale*, XXXV, 3: 7-23.

Politiche territoriali per la rinascita industriale e l'innovazione

Marco Bellandi¹

Sommario

Industrial districts, cities, and other local reproductive systems should be considered still as a fundamental structure of multi-scale policies of industrial development in contemporary Italy. However the challenges brought about by the present phase of globalization, multiplied by the effects of the last international economic crisis and the following recession, give to the prospects of industrial development a more dramatic meaning, which is referred here as the need of industrial renaissance. Discontinuities in local innovation and internationalization processes should be managed, and new and traditional production systems helped to find a lease of good life in Italy. In this context the local level of the industrial economies and policies, though fundamental, becomes clearly more dependent on processes which take place on larger territorial scales. The paper tries to illustrate what are some of the requisites for effective combinations of different scales of industrial processes and policies in contemporary Italy, focussing in particular to the national level.

1. Introduzione

Il presente contributo muove da una tradizione di studi distrettuali (Becattini *et al.*, 2009), pur sensibile all'importanza e al ruolo di varie forme di organizzazione industriale, e ruota intorno ad alcuni argomenti intrecciati:

- a. la maggiore debolezza di risposta alla grande crisi globale che si manifesta dal 2008 nell'industria italiana non deriva dalla debolezza dei tessuti di PMI; prima della crisi è continuato il declino dei sistemi di grande impresa, sostituito dalla forza dei sistemi distrettuali e del quarto capitalismo delle medie imprese con radici locali e proiezioni internazionali (Coltorti, 2012); è vero che i secondi hanno in aggregato lentezza di risposta alla crisi, ma i primi continuano a de-localizzare;
- b. sia nel periodo pre-crisi, che durante gli anni più profondi della crisi, e nel periodo recente di grande incertezza i sistemi distrettuali hanno mostrato segni di reazione che suggeriscono sentieri evolutivi diversificati; la varietà si allarga se si considera l'importanza crescente di poli di industria *high tech* a guida di imprese multinazionali (italiane od estere), come anche di sistemi agro-alimentari e turistici localizzati in contesti rurali o comunque in aree ai margini dello sviluppo distrettuale o metropolitano;
- c. date le tendenze attuali della divisione internazionale del lavoro, segnate da dinamica innovativa accelerata, pervasività della ricerca scientifica, sviluppo congiunto di funzioni manifatturiere e terziarie, scomposizione sempre maggiore di componenti dei cicli produttivi manifatturieri con processi interattivi a scala globale, un ruolo cruciale è (e sarà) giocato da sistemi di produzione fortemente dinamici con radicamento locale socialmente sostenibile, entro aree integrate metropolitane, regionali, nazionali, continentali (Ramella, Trigilia 2010, Lombardi, Macchi 2012);
- d. la stessa complessità delle tendenze rende vantaggiosa la varietà delle soluzioni organizzative e territoriali; in ogni caso non solo radicate localmente ma anche integrate in territori più ampi, in filiere produttive internazionali, in reti di comunità di pratica virtuali, in trasversalità settoriali e tecnologiche;

1. Università di Firenze, Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa, e-mail: marco.bellandi@unifi.it.

- e. ciò che manca è un quadro di politiche nazionali di sistema, teso a valorizzare ricchezza e varietà di capacità radicate nei territori e in alcune imprese di dimensioni maggiori, uscendo da dibattiti obsoleti su contrapposizioni semplicistiche (PMI vs. grandi imprese vs. reti di imprese; distretti industriali vs. grandi città), e a promuovere insieme strategie pubbliche e private di coesione territoriale, di innovazione e di internazionalizzazione;
- f. senza tale quadro è a rischio il recupero di ampie e diffuse opportunità occupazionali qualificate entro industrie italiane tipiche (meccanica, moda, casa, alimentari) come in nuove industrie più o meno collegate alle prime, anche se vari territori e sistemi industriali continueranno ad avere successi in termini di presenza sui mercati internazionali.

Consideriamo un termine che si sta diffondendo in dibattiti in UE e USA, “Industrial Renaissance” (ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/key-challenges/; Andreoni, Gregory 2013;). Intendiamo qui per “rinascita industriale” la necessità di affrontare le sfide della fase attuale di globalizzazione e crisi dei capitalismi (Becattini, 2011) e della recessione italiana (Casini Benvenuti *infra*, Marelli *infra*) col radicamento di rinnovate ma anche nuove capacità di fare industria nei vari territori del paese, e non solo con la tenuta pur necessaria di presidi isolati di eccellenza industriale ereditati dalla ricchezza di fattori locali del passato e sopravvissuti alla debolezza del “sistema Italia”. Le politiche industriali sono necessarie (Bianchi, Labory, 2011; Stiglitz *et al.*, 2013) per accompagnare sentieri evolutivi industriali e dei territori nel segno della qualità, dell’innovazione e dell’internazionalizzazione, entro più ampie politiche pubbliche che devono rispondere anche a strategie nazionali e continentali (es. EU “Industrial Compact”) e sostenere il ritorno di forti e diffusi investimenti privati (Cappellin *infra*; Commissione Europea, 2014).

Nel paragrafo 2 partiamo da alcuni fatti stilizzati sull’evoluzione recente delle industrie (manifatturiere) italiane. Questi suggeriscono ancora, seppure da un angolo visuale limitato, la forza relativa dei sistemi di PMI nella recessione cominciata nel 2008, ma anche la presenza di estese situazioni di difficoltà strutturale, a cui si aggiunge una posizione ancora declinante dei sistemi di grande impresa nella bilancia commerciale e nell’occupazione industriale in Italia. Questi fatti offrono spunto per alcune considerazioni sulle politiche industriali, che tuttavia si muovono necessariamente nell’alveo della difesa pur meritoria dei presidi dell’eccellenza industriale locale. Le sfide attuali richiedono però, come richiamato nelle premesse, la diffusione di salti di qualità nelle logiche di innovazione e internazionalizzazione che difficilmente possono essere garantiti con azioni a livello di singola impresa (pur grande) o di singolo sistema di PMI (pur vitale). Ciò suggerisce l’utilità di un quadro concettuale più articolato, che comprende processi e strategie di varia scala territoriale e organizzativa, e in cui si recuperano funzioni non secondarie per politiche nazionali, e magari per una strategia nazionale della rinascita industriale. Nel paragrafo 3 viene richiamata una recente interpretazione sulle scale territoriali (locali, regionali, nazionali, internazionali) e organizzative (dimensionali aziendali, strategie di rete, ecc.) delle economie esterne/interne e dei beni pubblici specifici alla leadership industriale delle nazioni. I beni pubblici specifici sono oggetto primario, anche se non esclusivo e non in esclusiva, delle politiche pubbliche e di quelle industriali in particolare. Si propone dunque di assumere tale interpretazione come quadro concettuale che comprende anche l’articolazione delle scale territoriali e organizzative delle politiche di leadership e quindi anche di rinascita industriale. Nel paragrafo 4 il quadro viene agganciato ai fatti stilizzati sulle industrie italiane, anche con l’ausilio di alcuni altri riferimenti empirici coerenti a un approccio multi-scalare delle fonti della rinascita industriale dell’Italia contemporanea. Il paragrafo 5 arriva a modi e natura di politiche in grado di inserirsi positivamente e contribuire a prospettive di rinascita industriale. Il cuore è rappresentato da politiche di sistema che favoriscono (appunto) beni pubblici specifici a un salto di qualità nelle logiche di innovazione e internazionalizzazione entro e fra la varietà di forme organizzative e territoriali delle industrie italiane. Una strategia nazionale garantirebbe riproduzione e allargamento delle collaborazioni. Il paragrafo 6 chiude con una riflessione di sintesi.

2. Alcuni fatti stilizzati sull'evoluzione recente delle industrie italiane

Nel suo insieme, fino al 2007 (pre-crisi), la manifattura italiana ha tenuto il passo dei concorrenti diretti (Francia, Germania, Regno Unito) in termini di esportazione (Coltorti, 2012). In un'analisi sul periodo pre-crisi (2001-2007) e sul periodo della crisi più profonda (2007-2009-2011) si ricorda che l'occupazione manifatturiera italiana era però già in calo nel periodo pre-crisi (Bellandi, Coltorti 2012). Nel 2009 i dati negativi sono rilevanti. Nelle aree distrettuali (per la definizione si rinvia al lavoro citato) l'occupazione (addetti alle unità locali) è pure in diminuzione, in aggregato, ma tiene più che nelle restanti aree: il dato 2001-2009 è pari al -18%, contro il -19% nelle aree di grande impresa e il -29% nelle aree residue. La tenuta dei distretti era migliore al 2007 quando la flessione era limitata al -11%; la crisi successiva li ha colpiti assai più di quanto non sia accaduto per le aree di grande impresa. Gli addetti nei settori di specializzazione delle aree distrettuali subiscono, in media, una riduzione più profonda (-26%) di quanto osservato nel complesso delle aree distrettuali. Ciò significa che la specializzazione del distretto lascia spazio a nuove attività, industriali e terziarie, magari quale effetto della ricomposizione delle filiere e della loro estensione al di fuori degli stessi distretti. Per quanto riguarda il bilancio import-export, le aree di natura distrettuale producono avanzi consistenti, a cui si contrappongono deficit generati nelle aree di grande impresa. Le aree distrettuali interessate dalle tecnologie meccaniche-elettroniche hanno una presenza relativamente frequente di traiettorie positive (in termini di incrementi di export e di limitazione delle perdite occupazionali), anche in associazione alla densità di presenza di medie imprese. Tuttavia non appaiono tendenze verso un aumento significativo delle dimensioni delle imprese. Nelle aree distrettuali specializzate nei prodotti tipici per la persona e la casa si registrano, fra il 2007 e il 2011, la maggiore frequenza di situazioni molto negative, sia in termini di perdite occupazionali che di export, tuttavia anche qui vi sono casi di tenuta più o meno robusta.

Un'analisi recente dei dati delle esportazioni (Intesa 2013) rileva che nel secondo trimestre del 2013 vi è stata una crescita pari al 4% tendenziale (rispetto a periodo analogo del 2012) nelle esportazioni distrettuali (per la definizione dei settori distrettuali si rimanda alla pubblicazione citata), a fronte di un dato stazionario del complesso della manifattura italiana e di una riduzione pari al -2% delle esportazioni della manifattura tedesca. In particolare i settori di specializzazione dei distretti italiani "hanno registrato migliori performance rispetto all'industria tedesca in tutti i settori ad alta intensità distrettuale" (p. 2). Si rileva, fuori dai distretti, il dato positivo dell'export dei poli *high tech* (in genere dominati da grandi imprese). Per altro verso, l'analisi delle ore autorizzate di Cassa Integrazione Guadagni nei primi 8 mesi del 2013 rileva nel complesso dei settori distrettuali censiti ancora un aumento (rispetto ad analogo periodo del 2012) pari all'2%, "alimentato dalla crescita delle ore di Cassa Straordinaria (+16,5%), attivabile in concomitanza di situazioni di crisi strutturale delle imprese, che derivino da ristrutturazioni, riorganizzazioni, riconversioni aziendali o assoggettamento a procedure concorsuali" (p. 3).

I pochi dati ora richiamati sostengono l'idea che i distretti industriali (pur nella varietà di definizioni) sono una struttura di perdurante importanza della manifattura italiana, mentre il ruolo della grande impresa sembra continuare a diminuire. La comprensione della situazione attuale non sarebbe però corretta se non si evidenziassero le differenze entro il mondo distrettuale. L'analisi prima richiamata di Bellandi e Coltorti (2012) suggerisce che dietro differenze nelle performance ci possano essere differenze nei fattori strutturali che si sono manifestate già prima della crisi a fronte delle sfide della fase contemporanea della globalizzazione, e che condizionano le capacità di tenuta entro la crisi e di uscita dalla crisi.

Per quanto riguarda le sfide si ricordano (Bellandi, Coltorti 2012) i processi che si sono incrociati nel corso degli ultimi venti anni e hanno portato all'accumulazione di discontinuità nei mercati, nelle traiettorie scientifiche e tecnologiche, nelle culture e società locali e nazionali. Per punti:

- i. sempre più intenso e diffuso inserimento di nuovi input tecnico-scientifici nei tradizionali cicli di produzione; sviluppo delle funzioni di trasferimento delle conoscenze di centri di ricerca e università per l'innovazione nei sistemi produttivi e territoriali;

- ii. scomposizione crescente dei cicli produttivi manifatturieri, con specializzazione internazionale, integrazione e riorganizzazione dei servizi alla produzione connessi ai processi interattivi a scala tendenzialmente globale, varietà di rapporti locali e trans-locali nei sistemi di imprese;
- iii. competizione tra aree integrate a scala regionale, al cui interno è cruciale l'esistenza di nuclei propulsivi di attività manifatturiero-terziarie, con combinazioni complesse e porose di settori non solo manifatturieri;
- iv. intensità dei flussi migratori, anche con costituzione di reti imprenditoriali trans-locali e trans-nazionali.

La risposta alle sfide della globalizzazione richiede pertanto salti di qualità di sistema, cioè anche a livello di meccanismi di relazione inter-impresa e inter-istituzionali e non solo in singole imprese, nelle logiche dell'innovazione (combinazione di input-tecnico scientifici nei saperi artigiani e nei processi dell'innovazione diffusa) e dell'internazionalizzazione (specializzazioni entro catene internazionali del lavoro, investimenti produttivi e commerciali trans-locali) distrettuale. Difficoltà di riposizionamento possono essere spiegate, più o meno congiuntamente, da diversione delle strategie private di investimento degli imprenditori distrettuali (p.es. verso settori di rendita immobiliare, finanziaria, turistica) a fronte dei rischi implicati dalla sfida, e da fenomeni di *lock-in* sia nelle culture d'impresa sia nelle architetture dei beni pubblici specifici alle economie distrettuali. Nelle culture il *lock-in* si manifesta con la perdurante prevalenza del modello che ha guidato i successi del passato, cioè quello dell'imprenditore accentratore, quando servirebbe invece la diffusione del modello dell'imprenditore integratore di team tecnologici e di business auto-organizzati (Best, 2009). Le architetture dei beni pubblici specifici ereditate dai successi distrettuali dei decenni passati riflettono patti di coordinamento nelle strategie di molti tipi di attori, tuttavia i salti di qualità nelle logiche di innovazione e internazionalizzazione, il ritorno diffuso all'orientamento agli investimenti nell'industria, e i mutamenti nelle culture di impresa, difficilmente possono realizzarsi in modo sistematico e avere uno sbocco in nuovi o rinnovati sentieri di sviluppo industriale senza che tali architetture siano adattate di conseguenza.

Le capacità delle aree distrettuali di riposizionamento sono appunto differenziate e danno luogo a risultati differenti già nel periodo pre-grande crisi, riconducibili ad alcuni casi principali (Belliandi, Coltorti 2012):

- restringimento occupazionale del distretto, ma anche della media impresa presente sul territorio e associata alle specializzazioni distrettuali, e riduzione dell'export;
- rafforzamento della media impresa associata, anche in presenza di restringimento occupazionale del distretto, e con mantenimento o meno di capacità positive sul fronte export;
- sviluppo del tessuto occupazionale distrettuale con riduzione della presenza della media impresa associata, e con mantenimento o meno di capacità positive sul fronte export;
- sviluppo insieme del tessuto occupazionale del distretto e della media impresa associata, con mantenimento di capacità positive sul fronte export.

La grande crisi ha impatto su queste traiettorie, sicuramente amplificando i fattori di debolezza e rendendo più difficili i percorsi di adattamento. Le politiche per i distretti, viste dalla prospettiva bottom-up ora richiamata, devono fare i conti con tali traiettorie e la loro varietà. Intanto occorre distinguere fra le aree che hanno perso non solo la densità delle relazioni distrettuali ma anche una parte rilevante della capacità produttiva ed occupazionale manifatturiera, da quelle dove tale capacità, seppure ridimensionata, è rimasta ed è fondata ancora su fattori locali di vantaggio. Nel primo caso in effetti la politica industriale deve cedere il passo ad interventi più profondi sul tessuto cognitivo, sociale e urbano dell'area. Nel secondo caso occorre ancora distinguere fra traiettorie con significati differenti (Belliandi *et al.*, 2010):

- i. *Consolidamento della media impresa*: il sistema di produzione locale è sempre più centrato su medie imprese che compensano l'indebolimento delle economie esterne distrettuali anche con l'estensione internazionale degli investimenti, il che può comportare una riduzione delle esportazioni dell'area.
- ii. *DI classico*: la produzione distrettuale di piccola impresa e artigianato riesce a confermare o sviluppare il presidio di mercati con domanda che paga la qualità artigiana e prezzi/costi contenuti

anche per il contributo di imprese locali molto specializzate e variamente combinate, e che non richiede forti investimenti privati in canali commerciali né in innovazione.

iii. *Sviluppo complessivo*: il sistema di produzione distrettuale, e in particolare la sua componente di imprese piccole e artigianali frena la caduta, e insieme vi è un allargamento della varietà di prodotti, servizi e filiere, con una popolazione differenziata di imprese in cui imprese medie radicate nel distretto ma con prospettive internazionali convivono con popolazioni selezionate di imprese piccole che hanno acquisito capacità di servizio proprie, altamente specializzate, e anche di contributo creativo.

iv. *Ristrutturazione del distretto*: il sistema di relazioni distrettuali è in continuo impoverimento ma sono presenti ancora capacità industriali e di presidio dei mercati, a volte legate a imprese più strutturate; l'area può non risollevarsi dal declino oppure imboccare una traiettoria di sviluppo (i, ii, iii) a seconda di fattori casuali o dell'intervento di strategie pubbliche e/o private più consapevoli.

A questo punto si potrebbe appunto disegnare una mappa di politiche industriali personalizzate, o meglio con menu selezionabili dagli agenti locali a seconda dei casi, erogabili in primo luogo dai governi regionali con l'intervento a complemento di quadri normativi e di risorse nazionali ed europee. Nella mappa entrerebbero interventi che hanno per oggetto primario l'adattamento o la ricostituzione delle architetture di beni pubblici specifici dell'area distrettuale e dei suoi sistemi di produzione specializzati. Il menu comprenderebbe (rif. p.es. Mastromarino, 2012, pp. 136-146) interventi quali l'accompagnamento alla diffusione delle reti formali d'impresa con contratti di rete, bond di rete ecc., l'accompagnamento dei *workers buy-out* nelle situazioni di crisi di impresa con buone basi di competenza, l'accompagnamento all'aggiornamento nella formazione tecnica dei lavoratori e in investimenti nello sviluppo e ingegnerizzazione di nuovi prodotti e servizi, la sistematizzazione dei rapporti di ricerca e formazione con le università insieme al supporto a investimenti in R&S e in internazionalizzazione, la semplificazione burocratica e la riduzione dell'incertezza normativa e giuridica in cui si muovono le imprese locali ed esterne, ecc.

Pur condivisibile nei particolari, tale disegno sarebbe tuttavia incompleto e parziale se non collocato in un ambito interpretativo più ampio di quello che nasce dall'osservazione di traiettorie evolutive a livello di singole aree distrettuali o simil-distrettuali e relativi settori di specializzazione. Sarebbe incompleto in quanto non considera casi o nuclei di sistemi di produzione di beni e/o servizi presenti in aree metropolitane o rurali, in settori *high tech* (si veda riferimento precedente di Monitor dei distretti, ma anche analisi in Bellandi, Coltorti 2012 e in Ramella, Trigilia 2010), design, multi-media, turismo culturale, agro-alimentare, agro-turismo, ecc. Sarebbe parziale in quanto la costituzione dei beni pubblici specifici per i salti di qualità di cui sopra riguarda non solo il tessuto locale, ma anche quello delle relazioni trans-locali ed extra-locali a livello regionale, nazionale e internazionale oltre che fra imprese di varia dimensione e natura. Non si tratta certo di una scoperta originale, ma i dibattiti in corso su questi rapporti sono spesso fermi all'idea di dicotomie insuperabili (PMI vs. grande impresa; distretto vs. area metropolitana; rapporti informali di rete distrettuale vs. reti formali a-localizzate) che bloccano la comprensione della natura dei problemi e delle vie di soluzione.

Recuperiamo allora, nel paragrafo che segue, un quadro concettuale multi-territoriale e multi-organizzativo come guida non episodica alla conciliazione fra i vari livelli.

3. Scale territoriali e organizzative di economie esterne/interne e beni pubblici specifici allo sviluppo industriale

Il quadro è prestato da un'interpretazione recente (Bellandi, 2011) sulla molteplicità delle scale territoriali delle economie esterne di sviluppo industriale nell'opera di Alfred Marshall, e in particolare in *Industry and Trade*.

Il quadro si sviluppa intorno alla riflessione marshalliana sulle fonti della leadership industriale di un paese (il concetto è vicino a quello che in anni recenti M. Porter ha chiamato "vantaggio competitivo delle nazioni"). Queste sono riconducibili alla combinazione di due fattori fondamentali: a) lo spirito nazionale che permette di condividere e premiare i successi delle industrie di punta; b)

l'accumulo di capitale tecnico e umano ("risorse e facoltà") che sostiene lo sviluppo delle industrie di punta. Lo spirito nazionale, che è anche senso di appartenenza a (e di fiducia in) sia in una rete di relazioni individuali sia nello Stato nel suo complesso, può essere visto come un capitale sociale nazionale. In particolare, il capitale sociale crea legami e aumenta la produttività del capitale tecnico e umano di un popolo. Il capitale sociale nazionale e il capitale umano e tecnico radicato a livello nazionale costituiscono così un capitale nazionale composito, che definisce sia la statura che i caratteri specifici (ad esempio i tipi di industrie di punta, cioè dove è marcata la leadership industriale) di un paese. Dunque i vantaggi che costituiscono la leadership industriale derivano da condizioni che non sono "del tutto individuali", cioè sono economie esterne; la realizzazione di tali vantaggi sui mercati esterni permette di ri-alimentare il capitale composito nazionale, con investimenti adeguati orientati dallo spirito nazionale, e dunque di riprodurre e allargare la base delle economie esterne. Si tratta di logiche che modelli economici più recenti definirebbero di crescita endogena, e che trovano riscontro più articolato in modelli odierni di sviluppo territoriale e produttivo nelle scienze regionali (Cappellin, Wink, 2009, cap. 4).

La relazione con il capitale nazionale composito è la base, in questa interpretazione di Marshall, per l'estensione delle economie esterne oltre il livello della località, cioè quello proprio del distretto industriale. La premessa è però la perdurante importanza del livello dei luoghi. Anche dopo la diffusione dei moderni mezzi di comunicazione a distanza, le città manifatturiere e i distretti industriali compatti, entro i cui confini ristretti gruppi di lavoratori qualificati e imprenditori condividono la vita quotidiana, sono luoghi di sovrapposizione di esperienze sociali e industriali, motivazioni e idee. Questa costante sovrapposizione, se accoppiata con qualche fattore specifico di natura geografica o storica, dà forza alla costituzione e al re-investimento di capitale (tecnico, umano e sociale) nel luogo. È un capitale nazionale composito a livello locale che sostiene la riproduzione e l'ampliamento dei vantaggi di industrie localizzate, cioè delle economie esterne distrettuali. Quando non coincidono con un paese e la sua organizzazione statale, come è spesso il caso sia in Marshall che ai giorni nostri, tali centri compatti d'industria possono essere ancora visti come nazioni economiche piccole (*small nations*) o locali (Becattini, 2006). Naturalmente, il funzionamento del circolo virtuoso può essere interrotto o disturbato da vari processi interni ed esterni e da eventi accidentali, come anche Marshall riconosce esplicitamente. Molti luoghi – da specifiche località a interi paesi – hanno un basso grado di spirito nazionale, essendo caratterizzati solo da funzioni sociali parziali, interrotte o indebolite, e non possono sostenere l'accumulazione di (e il re-investimento in) capitale locale tecnico, umano e sociale specifico.

La forza dei circoli virtuosi dello sviluppo nazionale, quando questi ultimi funzionano regolarmente, suggerisce a Marshall che, vista in termini evolutivi, la costituzione di grandi nazioni ha le sue radici proprio a livello di particolari località, che hanno giocato il ruolo di "precursori del commercio internazionale"; in particolare le grandi città industriali (europee) del Medioevo. Il progresso dei sistemi di comunicazione e lo sviluppo di scambi e rapporti culturali oltre il livello locale permette la diffusione dello spirito nazionale e del capitale composito a scale territoriali più ampie, in alcuni casi in sovrapposizione con la costituzione e il rafforzamento di una organizzazione statale a livello di paesi più o meno estesi, in altri casi entro contesti regionali più delimitati oppure lungo reti di relazioni internazionali.

Quali sono le fonti e i contenuti specifici delle economie esterne radicate in luoghi più ampi dei centri compatti d'industria, o in contesti che si estendono su località distanti? Seguiamo ancora Marshall in una classificazione rintracciabile nella sua opera:

- Una **regione industriale** (o l'area di una grande città) genera economie esterne relative alla presenza di città e distretti (su scala intra-regionale) specializzati in prodotti correlati. I rapporti tra città e distretti possono essere sia verticali che orizzontali. Le economie riguardano sia la commercializzazione che la manifattura. Nelle grandi città che costituiscono il cuore economico della regione i servizi specializzati e i nodi di sistemi di trasporto su lunga distanza aiutano i commerci e accrescono il ruolo delle città e delle loro regioni all'interno di reti internazionali economiche, sociali e politiche. Nelle economie di produzione, il principio base è ancora quello della specializzazione: a) la specializzazione nella fabbricazione di "vari tipi entro la stessa classe di prodotto" permette economie di varietà, in particolare quelle legate alla produzione di strumenti altamente

specializzati che traggono beneficio da ampi mercati domestici per la prima sperimentazione di nuovi prodotti e materiali, dalle possibilità di confronto con la domanda e dalla facilità di intercomunicazione costante di idee fra industrie vicine; b) la presenza di un'ampia differenziazione sociale entro le grandi città favorisce, sia per la domanda che per le competenze, lo sviluppo di prodotti e servizi altamente personalizzati e di grande pregio che aggiungono valore all'immagine e al potenziale innovativo della regione industriale; c) infine, quando due (o più) industrie localizzate sono importanti nella regione, e hanno diverse esigenze di lavoro e di mercati finali, esse possono offrire alternative opportunità di lavoro e di integrazione del bilancio delle famiglie, sia a diverse classi di lavoratori, che alla stessa classe in periodi diversi. L'allargamento alla regione (o alla periferia della grande città) del capitale composito è aiutato dalla ri-localizzazione di imprese industriali (dalle congestionate città centrali a "circostanti distretti rurali e piccole città" della regione) e dallo sviluppo di servizi specializzati e di prodotti di migliore qualità (ancora legati alle imprese ri-localizzate) all'interno delle città centrali, che rafforzano la rete di comunicazione e di interessi tra i membri di vari gruppi industriali localizzati nella regione. Naturalmente, la formazione di aree industriali che sono nazioni economiche di "alto rango" è ben lungi dall'essere un risultato spontaneo, e in ogni caso i processi regionali di accumulazione del capitale composito di tipo nazionale possono assumere diverse forme, contenuti e intensità.

- Una **nazione come una grande regione industriale diversificata** offre pure economie per le imprese dei distretti in essa integrati. Si tratta in parte dell'ampiamento di economie già viste per la regione industriale, permesso dal fatto che la popolazione di più regioni condivide la medesima lingua, gli usi commerciali, il diritto commerciale e la giurisdizione relativa, la diffusione su larga scala del "credito sociale", cioè fiducia nelle relazioni personali ma anche fiducia sul sistema delle istituzioni del paese (ordine pubblico, difesa, moneta, ecc.). È l'accesso agli elementi pubblici o condivisi ("proprietà collettiva") della dotazione specifica di capitale nazionale (tecnico, umano, sociale) che permette la realizzazione di economie esterne a livello nazionale; ma ampie schiere di piccole imprese e imprese di nuovi imprenditori provenienti dalla classe operaia hanno difficoltà ad accedere direttamente a tale capitale. I centri compatti di industria, che sono in una qualche misura piccole nazioni economiche, permettono un accesso intermediato alla dotazione nazionale e, allo stesso tempo, contribuiscono all'accumulo di tale dotazione. Ne consegue che una grande nazione rappresenta un campo esteso e affidabile per l'inserimento e lo sviluppo di complesse architetture di divisione del lavoro. Tuttavia le differenze relative sia all'intensità di tali caratteristiche sia al modo in cui esse si combinano con specificità geografiche, culturali e istituzionali, influiscono sul sostegno garantito dal contesto nazionale alle economie distrettuali. Una nazione è tanto più forte quanto più ha caratteri di interconnessione infrastrutturale e del capitale composito nazionale propri di una regione industriale compatta, estesa pur diversificata.
- Una **paese come contesto di strutture nazionali non locali** offre vantaggi a imprese che, anche se di grandi dimensioni e con strutture distribuite in tutto il mondo, mantengono o sviluppano un ancoraggio con tale contesto proprio per lo sviluppo di specifiche economie interne a fronte della concorrenza internazionale: Marshall ricordava per esempio il vantaggio per la grande industria tedesca nell'accesso a un sistema di formazione e ricerca universitaria molto avanzato, ben interconnesso, e fonte di orgoglio nazionale. Inoltre il correlato sociale e territoriale di un processo di crescita guidato dalle grandi imprese che hanno perso le loro radici locali può essere negativo, e genera la necessità di specifiche politiche territoriali che contengano tali effetti.
- Infine a livello di relazioni cosmopolite, a parte i casi di reti tra imprese trans-nazionali, grandi capitalisti e mercanti, le fonti della leadership nazionale comprendono anche **relazioni trans-locali**, più o meno intenzionali, che combinano vantaggi fra luoghi distanti. Pensiamo innanzitutto alle migrazioni che consentono talvolta la fertilizzazione di una località con le competenze industriali e le attitudini provenienti da un'altra località. Ciò significa che ci possono essere legami genetici non casuali tra i capitali tecnici, umani e sociali di località distanti.

Dunque il capitale composito nazionale nelle sue varie configurazioni territoriali e organizzative è il fattore generale della leadership industriale di un paese. Nasce dalla ricchezza di relazioni locali, regionali, e nazionali, e ne esalta gli effetti di produttività integrando risorse private con beni pubblici specifici di carattere infrastrutturale (p.es. rete di trasporti e comunicazione) e di collegamento socio-

culturale e istituzionale (p.es. sistema formativo). Gli effetti sono economie esterne che sostengono l'affermazione sui mercati mondiali di industrie di punta del paese, ben radicate in una o più delle espressioni territoriali del contesto nazionale grazie ad opportune caratteristiche delle organizzazioni proprie delle stesse industrie. Queste possono corrispondere per esempio, a seconda dei casi, a tipiche piccole e medie imprese specializzate distrettuali oppure a grandi imprese multi-nazionali con radicamento nazionale. Strategie pubbliche o private di sistema influenzano il capitale composito nazionale anche se non lo possono creare né in genere possono determinarne meccanicamente caratteri ed effetti. Le strategie pubbliche sono implementate attraverso politiche di vario tipo, in primo luogo ma non solo attraverso politiche industriali che hanno (o intendono avere) effetti diretti su strutture e strategie dei sistemi industriali e dei relativi mercati, appunto attraverso la predisposizione o la promozione di insiemi di beni pubblici specifici.

Strategie “nazionali” (nel senso di proprie del livello paese – stato nazionale) contribuiscono direttamente alle economie del secondo e terzo tipo della classificazione sopra riportata, e indirettamente contribuiscono anche agli altri tipi. Non sono strettamente necessarie ma favoriscono una più consapevole e completa espressione delle fonti di produttività radicate in un paese (Rodrik, 2012 su fase attuale della globalizzazione e importanza dello stato nazione). Il loro contributo è fondamentale in fasi in cui le fonti di produttività locali e regionali dipendono, nel contesto competitivo internazionale, dall'adattamento di beni pubblici specifici trans-locali ed extra-locali.

Riprendiamo il filo del discorso sull'industria italiana nel prossimo paragrafo con l'ausilio del quadro multi-scalare ora proposto.

4. Distretti e città, imprese e reti nelle industrie italiane contemporanee

Nell'Italia contemporanea (ma spesso anche in quella meno contemporanea) parlare di spirito e leadership nazionale può sembrare un motto ... “di spirito”, con le note eccezioni dei momenti di gloria delle nazionali del pallone e dei motori o a meno che non ci si riferisca alle piccole patrie locali dei tanti municipi e campanili. Questo è certo anche collegato alla perdurante crisi istituzionale (Corò, Gurisatti, 2013).

Tuttavia anche limitandosi alla storia del made in Italy, una riflessione attenta ai luoghi ma non localista dovrebbe ammettere il ruolo dei sistemi urbani maggiori come sedi privilegiate di sistemi dell'alta tecnologia e dell'alta cultura (Ciciotti *infra*) ma anche come centri organizzativi di “circoli magici” regionali delle industrie di punta tipiche (Dunford, Greco, 2005). Consideriamo la presenza di città nelle regioni a più alta intensità distrettuale, quali Milano, Bologna, Firenze, Verona, Padova e altre. Vi si osservano combinazioni particolari e variabili di funzioni urbane pregiate, nuclei di fattori locali simili a quelli distrettuali, punte di accumulazione del patrimonio storico-culturale e delle tradizioni di artigianato artistico, funzioni turistiche. Sono (o sono state negli ultimi decenni) le sedi preferite dei buyers internazionali, di molte manifestazioni dell'alta moda e delle maggiori manifestazioni fieristiche del made in Italy, delle multinazionali della moda, di centri di design, di grandi università. Per converso, senza il fiorire di insiemi di distretti industriali specializzati in varie parti di filiere connesse entro le industrie del made in Italy, che non può essere spiegato come semplice effetto indotto dall'economia di quelle città, le stesse non avrebbero sviluppato tali potenzialità. Insieme ad altre città maggiori, come Venezia, Roma, Napoli, ma anche Genova, Torino, Bari, Palermo, ecc. ed insieme al patrimonio paesaggistico e culturale dei borghi storici e della buona cucina, esse giocano da catalizzatori nel fissare, nell'immaginario collettivo globale, gli elementi di gusto, creatività e (a volte) buon vivere associati al made in Italy (Bellandi, Caloffi, 2006).

In interpretazioni “place-blind” (Barca *et al.*, 2012) su prospettive e politiche per l'industria italiana, la ricchezza territoriale del made in Italy è ignorata. Si punta invece sulle funzioni di supporto e localizzazione di alta tecnologia, alta cultura e creatività, alta finanza ecc. (tutto alto, avanzato, smart) che starebbero, per pura questione di dimensione urbana e di concentrazione degli *hub* delle comunicazioni internazionali, nelle maggiori città italiane (che poi sono comunque abbastanza piccole di per sé entro le scale mondiali). Ma la contrapposizione fra città maggiori e distretti come entità separate, altrettanto cara ad approcci localisti, non permette di vedere fonti cruciali della leadership industriale

nazionale del passato recente, né di identificare le azioni necessarie per rinnovare tali fonti nelle sfide del presente e del prossimo futuro, ai fini del rinnovamento di posizioni di leadership industriale nazionale, cioè per la rinascita industriale. Tali fonti stanno in contesti di integrazione regionale e interregionale di funzioni specializzate di produzione e servizi distribuite fra distretti, città (e anche sistemi rurali ad alta densità di patrimonio paesaggistico). Alcuni di questi contesti sono governati entro confini regionali, altri travalicano e richiedono coordinamento inter-regionale e nazionale.

Proviamo a richiamare con sintetica enumerazione alcuni dei campi principali dove le funzioni della ricchezza multi-territoriale italiana dovrebbero essere rafforzate o rinnovate, riprendendo i temi già introdotti nel paragrafo 2 e rinviando al paragrafo successivo le conseguenze in termini di politiche per la rinascita industriale:

- a. La promozione di salti di qualità nelle logiche dell'innovazione diffusa distrettuale, con una combinazione sistematica di input di tipo scientifico-sperimentale e tecnologico, può sembrare una volenterosa fantasia. Tuttavia il radicamento di medie imprese del c.d. *quarto capitalismo* entro i distretti, l'evoluzione della terza missione di molte università anche italiane (e di organismi di ricerca pubblica), e il mutamento delle strategie di innovazione delle grandi imprese anche italiane offrono basi non casuali in questa prospettiva:
 - Coltorti e Venanzi (2013) argomentano (sulla base di un'analisi econometrica) che le medie imprese italiane trovano l'ambiente più adatto nei distretti industriali; quelle localizzate nelle aree urbane maggiori sono meno numerose, più piccole, ma più produttive e innovative, presumibilmente anche perché si collocano nelle parti a maggiore valore aggiunto delle filiere e sfruttano la diffusione delle competenze e delle capacità produttive nei distretti.
 - Nella terza missione delle università è in atto il passaggio dalla promozione di singole funzioni di trasferimento tecnologico, ad azioni di sistema sostenute da istituzioni e organizzazioni specializzate nello scambio delle conoscenze e nel *job placement* per l'innovazione nei territori di insediamento, secondo logiche distrettuali (*university research centric industrial district* rif. Patton, Kenney, 2009) che si allargano dalle città universitarie ai territori circostanti (Ramella, Trigilia 2010).
 - Nelle strategie delle grandi imprese è pure in atto il passaggio a modelli di c.d. *open innovation*, che implica non solo un sistematico *scouting* di sorgenti di invenzione e di capacità di co-sviluppo presso le università o presso piccole imprese innovative da acquisire, ma anche il coinvolgimento di reti di piccole imprese indipendenti in progetti di innovazione pre-competitiva (Sterlacchini *infra*, Cappellin, 2010), eventualmente sfruttando incentivi per contratti di rete (Cafaggi, 2012).
- b. Per quanto riguarda la promozione di salti di qualità nelle logiche di internazionalizzazione, ambiti di economie esterne cosmopolitane marshalliane comprendono oggi anche progetti di produzione trans-locale, di innovazione e commercializzazione tra agenti che svolgono un ruolo di ponte tra località (Bellandi, 2006, Tattara *et al.*, 2006). Tali progetti sono sostenuti dalla sempre maggiore facilità delle comunicazioni internazionali, a volte rafforzata dai legami mantenuti da comunità di migranti tra la vecchia e la nuova patria secondo logiche di etno-industrializzazione (Barberis *et al.*, 2012), come ancora dalle funzioni di rete internazionale della ricerca e della formazione che possono essere giocate dalle università. Inoltre, come argomentato da Corò e Gurisatti (2013), “i territori produttivi di oggi sono quelli che promuovono una *reintrepretazione locale di strutture narrative globali* e partecipano alla produzione di *scaffold* [reti sociali e cognitive] di dimensione sovranazionale e sovraregionale. ... Nel contesto divaricato dell'economia globale, le nostre comunità e istituzioni devono imparare a investire pesantemente in *beni pubblici globali per la competitività*, che sono altrettanto importanti quanto i *beni pubblici locali*...” (p. 31). Non si tratta più solo di organizzare o partecipare a fiere internazionali, ma di essere promotori e partecipi della costruzione di reti sociali e cognitive potenzialmente globali, collegate a competenze produttive e risorse anche simboliche del luogo, che ne fanno un punto di riferimento (una “capitale”) appunto per il confronto di idee su temi professionali ma anche socio-culturali e di appartenenza (Rullani *infra*).

- c. Sul fronte ancora dell'interazione sempre più fine fra capitale composito distrettuale e reti trans-locali ed extra-globali ricordiamo infine due fronti particolarmente importanti per la rinascita industriale italiana, cioè il patrimonio culturale e paesaggistico e i processi del welfare:
- Sul primo fronte è ovvio il riferimento alla grande densità del patrimonio culturale e paesaggistico italiano, che rappresenta oltre che un impegno verso il mondo in termini di conservazione, anche un'opportunità di valorizzazione. Meno ovvio è argomentare che tale valorizzazione può passare non solo per il turismo più o meno sostenibile e consapevole, ma anche prendere le forme di spinta, proveniente dall'integrazione di patrimoni culturali e paesaggistici entro sistemi di relazioni industriali e sociali, a una varietà di altri risultati: sia attività culturali e creative fonte di sensi di appartenenza, sia nuovi sistemi di produzione, sia il rinnovamento di sistemi tipici (Lazzeretti, 2012).
 - Sul secondo fronte è stato argomentato che quando il welfare non è un semplice meccanismo di copertura e protezione dai rischi del mercato, ma anche un investimento sociale rivolto a migliorare le condizioni di lavoro e di vita degli individui e le loro possibilità di apprendimento, allora esso entra a pieno titolo fra i meccanismi che influenzano l'accumulazione e l'azione del capitale sociale e quindi i processi di sviluppo locale (Pavolini, 2012). Il welfare da una parte risente di quadri normativi regionali e nazionali, dall'altra è esso stesso sede di processi produttivi, di sviluppo di tecnologie, e di produzione di simboli e appartenenze che, in alcuni casi di luoghi e regioni, possono contribuire, come i patrimoni culturali e paesaggistici, a nuove *piattaforme d'innovazione*.
- d. Queste e altre piattaforme d'innovazione (Becchetti *infra*; Frey *infra*) sono basate sull'integrazione e la varietà connessa di specializzazioni manifatturiere, dei servizi, ambientali, culturali, civili. Incrociano, ricombinano e potenzialmente moltiplicano gli ambiti di più filiere, non solo industriali, intorno ad "idee motrici" ampie su modi nuovi di intendere la vita e il lavoro contemporanei (Rullani *et al.*, 2012). Possono essere settorialmente e territorialmente centrate sulla combinazione di reti di servizi ad alta intensità di conoscenza di città "post-industriali" (Cicciotti *infra*; Cappellin, 2012) con la varietà di esperienze sociali e pratiche artigiane, agricole, manifatturiere radicate in città piccole, distretti, sistemi rurali. Nascono dalla ricchezza di relazioni inter-industriali e sociali dei luoghi, come è stato nel caso dei circoli magici del made in Italy, ma sono catalizzate da agenti o strutture di comunicazione e connessione trans-locale e globale (Rullani, *infra*), hanno funzionalità differenti a seconda del tipo di settori e territori in cui insistono (Cappellin, Wink, 2009, cap. 4), e devono essere indirizzate da una "politica di piattaforma" (regionale, interregionale o nazionale) che poi diventa "piattaforma di politiche" (Asheim *et al.*, 2011), nel quadro di politiche EU (Camagni e Cappello *infra*; Cordis).

5. Politiche di sistema di respiro nazionale per la rinascita industriale

Politiche "realistiche" di rinascita industriale per l'Italia devono essere: *sperimentali*, per trovare e provare matching personali e soluzioni tecnologiche/organizzative per partnership stabili dell'innovazione (Hausmann *et al.*, 2008; Rullani *infra*); di *sistema*, cioè basate sulla costruzione di beni pubblici specifici allo sviluppo di/in (nuovi o maturi) sistemi di produzione a divisione del lavoro estesa (Labory, 2012); *place-based*, cioè radicate in territori in cui sia accumulato capitale tecnico, umano, sociale, e che abbiano una propria identità che diremo di tipo "nazionale"; con *governance multi-scala*, entro/fra distretti e città, sistemi regionali dell'innovazione, contesto nazionale ed europeo.

Riprendendo dunque le prospettive illustrate nel paragrafo precedente, consideriamo infine alcuni connotati di politiche industriali che sono o possono essere volte alla rinascita industriale italiana (nel senso specificato in Introduzione), incominciando da interventi anche nazionali nell'ottica di sistema, e *rinviano ad altri contributi del presente volume le indicazioni sul necessario adattamento del quadro delle politiche macroeconomiche, di finanza pubblica e infrastrutturali*.

Lo spazio degli interventi di respiro nazionale è ovviamente ridotto dall'azione dell'Unione Europea e dal decentramento di competenze a livello regionale. In Italia sono ancora utilizzati vecchi

interventi destinati sostanzialmente ad incentivare le attività di investimento delle singole imprese. Le politiche territoriali però, a partire dagli anni Ottanta (del secolo scorso), hanno cominciato ad incorporare, sempre più direttamente, l'idea di sistema di produzione e di distretto industriale, con la definizione di quadri di intervento che possono ospitare il supporto a processi innovativi radicati a livello locale. In ordine cronologico ricordiamo, in particolare (Bellandi, Caloffi, 2006): i) nascita dei Centri servizi e promozione alla formazione di consorzi tra le imprese distrettuali (anni 1980'); ii) riconoscimento legislativo del distretto industriale e connesse politiche per i distretti emanate a livello nazionale e dalle singole Regioni (anni '1990); iii) supporto centrale ad azioni di sviluppo locale (es. patti territoriali – fine anni '1990, inizio '2000); iv) promozione di “distretti tecnologici” (anni '2000). Più recentemente emergono: v) promozione di contratti di rete e di start-up innovative (più altri interventi volti alle PMI secondo la direttiva SBA a livello nazionale e regionale), e cluster tecnologici nazionali - CTN (da inizio '2010).

La quarta classe di interventi trova riscontri (pur di diversa qualità e ampiezza) entro politiche industriali, dell'innovazione e territoriali anche di altri paesi europei, come i *poles de compétitivité* in Francia, o i poli di competenza in Germania. L'ipotesi alla base dell'intervento è di concentrare risorse pubbliche e private in ambiti settoriali e territoriali in cui esistono forti potenzialità di sviluppo, aree dinamiche in grado di costituire un traino importante per le regioni ed i paesi in cui esse sono radicate. Sebbene la nascita dei singoli “distretti tecnologici” abbia tratto origine in genere da iniziative a livello locale e regionale, in molti casi si è previsto un riconoscimento a livello di governo centrale, con protocolli di intesa tra MIUR e Regione in cui si individuano priorità di intervento e fondi per realizzare le azioni (Del Monte, *infra*). Fra gli interventi più recenti, i CTN sono stati delimitati e poi selezionati dal MIUR con un approccio top-down, volto dichiaratamente ad aggregare grandi imprese e PMI, università e organismi di ricerca a livello nazionale (o almeno di grandi aggregazioni territoriali: regioni competitività, regioni convergenza) intorno a temi quali aerospazio, agro-alimentare, chimica verde, energia, fabbrica intelligente, mezzi e sistemi per la mobilità, scienze della vita, tecnologie degli ambienti di vita, tecnologie delle *smart communities*. Distretti tecnologici (regionali) e Cluster tecnologici (nazionali) sono esempi di classi sempre più numerose di interventi a livello regionale e nazionale, volti a promuovere la costituzione di reti inter-organizzative e inter-istituzionali su campi tecnologici e di mercato connessi (Cappellin, Wink, 2009, cap. 5).

Nella stessa direzione vanno l'incentivazione delle reti di PMI e fra PMI e grandi imprese (tramite normativa sui contratti di rete, fondi di incentivazione) e l'incentivazione delle start-up innovative, promossi dal MISE, come interventi per favorire la crescita qualitativa e organizzativa delle piccole imprese – purtroppo spesso senza considerare i contesti in cui le stesse si muovono (MISE, 2013). A ciò si aggiungono le azioni del Ministero del Lavoro volte a migliorare le condizioni normative dei mercati del lavoro e a promuovere interventi a livello territoriale per percorsi di alternanza studio/lavoro, di avviamento al lavoro, di apprendistato, di tirocinio e di auto-imprenditorialità, anche in collaborazione con le università. Pure qui gli interventi sono articolati con le possibilità di agganciare finanziamenti europei su vari canali.

In molti interventi ricorre il tema della responsabilità di guida che dovrebbero assumere imprese maggiori, medio grandi e grandi (si veda anche Sterlacchini *infra*); e qui gioca un ruolo crescente la Cassa Depositi e Prestiti con investimenti in progetti di imprese definite “strategiche” (grandi) o di imprese candidate ad essere “medi campioni nazionali” (Cassa Depositi e Prestiti). Mentre sul fronte più propriamente territoriale vi sono le linee di intervento del Ministero della Coesione Sociale, volte a promuovere innovazione e sostenibilità con metodologie di ingaggio e guida di attori locali e regionali entro contesti classificati come “città” (e distretti), “aree interne” (cioè relativamente isolate dalle prime), e “Mezzogiorno” (MICT, 2012). Peraltro ancora la Cassa Depositi e Prestiti ha fra le sue azioni territoriali, oltre a quelle di sostegno ad infrastrutture tecnologiche e sociali, anche il cofinanziamento di Patti territoriali e contratti d'area. E sempre MIUR e MISE puntano in vari modi a definire con Regioni, Università, Distretti tecnologici e CTN le *smart specializations* collegabili col nuovo quadro di finanziamenti europei.

Infine il documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri del settembre 2013 su “Destinazione Italia” (PCM 2013) ricomprende molti di questi interventi e altri, con 50 misure che “mirano a riformare un ampio spettro di settori, dal fisco al lavoro, dalla giustizia civile alla ricerca, a

valorizzare i nostri asset, e a sviluppare una politica di promozione internazionale del nostro Paese mirata sugli investimenti” (p. 2). Insomma, sembra di scorgere i tratti di politiche di sistema a livello nazionale con obiettivi inquadrabili in termini di contributo all’uscita dal declino e al rafforzamento, rinnovamento o costituzione di leadership industriali nazionali. *Si può parlare dell’emersione di una strategia nazionale per la rinascita industriale?* Un dubbio generale riguarda la crescente incertezza istituzionale degli ultimi anni, che indebolisce il fondamento propriamente nazionale-statale di una tale strategia. Un dubbio specifico riguarda la complessità di molte delle strutture implicate, che è foriera certamente di fallimenti. Tuttavia questi vanno messi nel conto in interventi con caratteri necessariamente sperimentali, e possono essere parte di bilanci complessivamente positivi se gli stessi interventi hanno persistenza (nel tempo) e intelligenza (comprensione, valutazione di merito, responsabilità e correzione).

Cosa garantisce persistenza e intelligenza? Una risposta sicura non c’è, ma riprendendo i concetti di traiettorie evolutive distrettuali (paragrafo 2), di capitale composito nazionale (paragrafo 3), e di ricchezza territoriale del made in Italy (paragrafo 4) si può ipotizzare che gli interventi abbiano basi fragili se, alternativamente:

- a. muovono dal presupposto di poter ignorare i capitali compositi accumulati a livello locale e regionale pur mancando un solido spirito a livello propriamente nazionale;
- b. rimangono catturati dalle coalizioni distributive (per la ripartizione di rendite pubbliche o monopolistiche) che si fanno scudo delle eccezionalità locali e regionali o di categoria, per evitare il confronto concorrenziale, riducendo gli spazi per la logica della specializzazione, del merito e della concentrazione degli investimenti (Casini Benvenuti, *infra*).

Viceversa persistenza e intelligenza dovrebbero aumentare se, oltre ad evitare gli scogli ora evocati, gli interventi vengono disegnati per, direttamente o indirettamente:

- c. contribuire a ben definite piattaforme d’innovazione (cioè campi di integrazione e variazione di specializzazioni connesse) manifatturiere, terziarie, civili collocate su scale regionali e nazionali adeguate;
- d. rafforzare perni essenziali di traiettorie di nuovi o rinnovati sviluppi industriali e anche di industrie di punta a livello internazionale, che da tali piattaforme si dovrebbero diramare o prendere forza, comunque riallargando la base per lavori di buona qualità e competenza.

I perni di sviluppo sono architetture di beni pubblici specifici alla valorizzazione delle “idee motrici” (Rullani *infra*) delle piattaforme, e variano a seconda del tipo di traiettorie e forme organizzative e territoriali. La riflessione sulle traiettorie distrettuali italiane mette in evidenza l’importanza di due tipi di perni. Il primo tipo fa riferimento alla riproduzione di fondamentali fattori del capitale composito locale (o comunque con radici anche locali) e che riguardano la formazione di competenze professionali e imprenditorialità e la condivisione di sensi di appartenenza e spirito del luogo in direzioni costruttive di fiducia e azioni collettive; il secondo tipo di perni riguarda la diffusione e condivisione di conoscenze e attitudini che favoriscono strategie di salto di qualità nelle logiche di innovazione e internazionalizzazione. Il primo tipo richiama i fattori dell’accessibilità, ricettività, identità del modello di apprendimento interattivo e innovazione territoriale di Cappellin (*infra*); il secondo tipo i fattori di combinazione, interazione, creatività dello stesso modello. I punti successivi esemplificano ambiti collegati:

- e. per quanto riguarda il rafforzamento e rinnovamento di fattori del capitale composito locale, per esempio interventi su
 - rapporti strutturati università/scuola-impresa per percorsi formativi/placement e sostegno all’imprenditoria giovanile innovativa e alle spin-off accademiche in ambiti di specializzazione propri di piattaforme d’innovazione;
 - riproduzione, anche attraverso la ripresa degli investimenti in adeguati percorsi formativi e scuola (università)/lavoro, di fondamentali attitudini sociali locali per il lavoro competente, l’imprenditorialità, le relazioni su basi fiduciarie;
 - strutture simboliche e reti cognitive e sociali (*scaffold*) anche globali con le quali il luogo afferma o riafferma un’identità fatta di tradizione e di condivisione di esperienze e interessi,

- ma anche di variazione lungo filiere che si allontanano dalla tradizione e collegate a piattaforme d'innovazione;
- f. per il secondo tipo di perni, relativi al rafforzamento e rinnovamento di capacità strategiche per l'innovazione e l'internazionalizzazione, per esempio interventi su
- sistemi di terza missione universitaria in ottica di *university research centric industrial district*, e pratiche di rete e orientamento verso la cultura delle reti imprenditoriali cognitivamente aperte, in particolare con la guida di medie imprese del quarto capitalismo;
 - supporto a diffusione di buone pratiche di finanziamento dell'innovazione, che dovrebbero permettere anche la selezione di nuove o rinnovate specializzazioni con progetti di investimento industriale anche in rete;
 - strutture e capacità di mobilità a livello internazionale e di comunicazione tramite strutture e servizi digitali, e ponti fra luoghi, in paesi pure lontani, anche con l'aiuto di agenti che per storia e/o formazione hanno "patrie" plurime, e di strutture identitarie entro reti globali.

6. Conclusioni

L'importanza relativa e i caratteri dell'intervento sui perni e le piattaforme della rinascita industriale (paragrafo 5) può variare, anche entro il mondo dei distretti, a seconda delle traiettorie seguite (paragrafo 2). In generale, nelle traiettorie segnate da crisi strutturale e ristrutturazione sono più importanti e urgenti gli interventi al livello basilare dei fattori del capitale composito locale (paragrafo 3); nelle traiettorie segnate da trasformazione del sistema distrettuale in un sistema guidato da imprese maggiori, devono intervenire insieme i due tipi di perni, per rinsaldare l'ancoraggio locale delle imprese maggiori (Crevoisier, Camagni, 2001), che peraltro tenderanno a presidiare direttamente il livello strategico; nelle traiettorie di sviluppo distrettuale tipico o guidato da medie imprese del quarto capitalismo (Coltorti, Varaldo, 2013) sono più importanti i perni strategici governati con azioni collettive ma differenziate a seconda del tipo di imprese. In ogni caso gli interventi locali sono tanto più produttivi in termini di contributo alla rinascita industriale nazionale quanto più si inquadrano in interventi di ampio respiro persistenti e intelligenti (paragrafo 5).

D'altra parte occorre ricordare l'argomento secondo cui la logica degli interventi su processi distrettuali si applica, pur con adattamenti, a un'ampia varietà di forme organizzative e territoriali non necessariamente assimilabili a quelle dei distretti industriali tipici, ma che come questi sono caratterizzati da riproduzione e combinazione in territori delimitati di relazioni inter-industriali e sociali: p.es. cluster artigiani, industriali e dei servizi urbani, sistemi rurali agro-alimentari e agroturistici, poli tecnologici *high tech* rientrano in queste categorie (si rinvia per esemplificazioni a Belussi, Sammarra 2010; Becattini *et al.* 2009, Burroni, Trigilia, 2011). Gli elementi di similarità e complementarità rendono peraltro più consistente la prospettiva di collaborazioni entro regioni industriali e contesti nazionali (paragrafo 3), come già nel passato in Italia in via largamente non programmata entro i *cerchi magici del made in Italy*, e oggi possibilmente col supporto anche organizzato di specifiche piattaforme d'innovazione (paragrafo 4).

Le imprese grandi e grandissime, manifatturiere ma anche dei servizi e delle infrastrutture (campi sempre più legati sia a livello tecnologico che finanziario e di marketing), italiane o estere con presidi italiani, possono entrare in questi giochi con strategie di rendita, predatorie o di collaborazione costruttiva; quest'ultime per esempio per partnership con sistemi di PMI e di università su grandi progetti d'innovazione e internazionalizzazione (paragrafo 5). Il prevalere dell'ultima opzione darebbe certo un grande contributo alle prospettive di rinnovamento di leadership industriali italiane. Tuttavia, come già nel quadro multi-scalare di origine marshalliana richiamato in precedenza (paragrafo 3), l'ancoraggio positivo di attori tendenzialmente cosmopoliti richiede, insieme a meccanismi di effettivo contrasto di comportamenti opportunisti, anche prospettive di vantaggi (economie esterne nello sviluppo di economie interne per la concorrenza globale) garantiti in primo luogo dal capitale composito propriamente nazionale, cioè infrastrutture tecnologiche, culturali, civili di livello nazionale che danno sicurezza a rilevanti investimenti di lungo periodo. Questo è un passaggio particolarmente difficile, ma probabilmente ineludibile per l'emersione e il consolidamento di una vera

strategia nazionale di rinascita industriale, che peraltro deve contemplare e integrare anche interventi di ordine macro-economico, finanziario, infrastrutturale per i quali si rinvia al capitolo introduttivo e ad altri contributi del volume.

Bibliografia

- Andreoni A., Gregory M. (2013) Why and How Does Manufacturing Still Matter: Old Rationales, New Realities. *Revue d'Economie Industrielle*, Special issue on The Manufacturing Renaissance. Forthcoming.
- Asheim B., Boschma R., Cooke P. (2011), Constructing Regional Advantage: Platform Policies Based on Related Variety and Differentiated Knowledge Bases. *Regional Studies*, 45, 7: 893-904. [Doi: 10.1080/00343404.2010.543126](https://doi.org/10.1080/00343404.2010.543126).
- Barberis E., Bigarelli D., Dei Ottati G. (2012) Distretti industriali e imprese di immigrati cinesi: rischi e opportunità con particolare riferimento a Carpi e Prato. In: Bellandi M., Caloffi A. (a cura di), *Innovazione e trasformazione industriale: la prospettiva dei sistemi di produzione locale italiani*, Bologna: il Mulino. 63-91.
- Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A. (2012), The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*, 52, 1: 134-152. [Doi: 10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x).
- Becattini G. (2006), Economic nations. In: Raffaelli T., Becattini G., Dardi M. (eds.), *The Elgar Companion to Alfred Marshall*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 203-209.
- Becattini G. (2011), The Crisis of Capitalism: An Open Debate. *Economia internazionale/ International Economics*, 64, 4: 413-421.
- Becattini G., Bellandi M., De Propriis L. (eds.) (2009), *The Handbook of Industrial Districts*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. [Doi: 10.4337/9781781007808](https://doi.org/10.4337/9781781007808).
- Bellandi M. (2006), Un quadro di analisi dei rapporti di concorrenza e collaborazione interdistrettuale. In: Di Tommaso M. R., Bellandi M. (a cura di), *Il Fiume delle Perle. La dimensione locale dello sviluppo industriale cinese e il confronto con l'Italia*. Torino: Rosenberg & Sellier. 163-180.
- Bellandi M. (2011), Some Remarks on the Interlinked Territorial Scales of Marshallian External Economies. In: Raffaelli T., Nishizawa T., Cook S. (eds.), *Marshall, Marshallians and Industrial Economics*. London: Routledge. 286-307.
- Bellandi M., Caloffi A. (2006), Cities, Districts and Regional Innovation Systems: The Intersection between Innovation Policies and Territorial Policies. *Urbanistica*, 7: 42-57.
- Bellandi M., Caloffi A., Toccafondi D. (2010), Riaggiustamento delle reti distrettuali e differenziazione dei percorsi di reazione alla crisi di mercato. In: Zazzaro A. (a cura di), *Reti d'impresa e territorio: soluzioni alla crisi o vincoli alla crescita?*. Bologna: Il Mulino.
- Bellandi M., Coltorti F. (2012), Tra declino e traiettorie di sviluppo industriale in Italia. *Rapporto Incontri di Artimino sullo Sviluppo locale 2012*, mimeo.
- Belussi F., Sammarra A. (2010), *Business Networks in Clusters and Industrial Districts. The Governance of the Global Value Chain*. New York: Routledge.
- Best M. (2009), Massachusetts High Tech: A "Manufactory of Species". In: Becattini G., Bellandi M., De Propriis L. (a cura di), *A Handbook of Industrial Districts*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 648-665.
- Bianchi P., Labory S. (2011), *Industrial Policy after the Crisis: Seizing the Future*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Burroni L., Trigilia C. (a cura di) (2011), *Le città dell'innovazione. Dove e perché cresce l'alta tecnologia in Italia, Rapporto di Artimino sullo sviluppo locale 2010*. Bologna: il Mulino.
- Cafaggi F. (2012), *Politiche industriali e collaborazione tra imprese nel contesto toscano*. Bologna: il Mulino.
- Cappellin R. (2010), The governance of regional knowledge networks. *Scienze Regionali*, 9, 3: 5-42.
- Cappellin R. (2012), Growth in Post-industrial Cities: An Endogenous Model. In: Cappellin R., Ferlaino F., Rizzi P. (a cura di), *La città nell'economia della conoscenza*. Milano: Franco Angeli. 29-50.
- Cappellin R., Wink R. (eds.) (2009), *International Knowledge and Innovation Networks: Knowledge Creation and Innovation in Medium Technology Clusters*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Coltorti F. (2012), L'industria italiana fra declino e trasformazione. *QA – Rivista dell'Associazione Rossi Doria*, 2: 7-50.
- Coltorti F., Varaldo R. (2013), Implications for Managerial and Industrial Policy. In: Coltorti F., Rescinti R., Tunisini A., Varaldo R. (eds.), *Mid-sized Manufacturing Companies: The New Driver of Italian Competitiveness*. Milano: Mediobanca Research Department, and Heidelberg: Springer Verlag. 137-146.
- Coltorti F., Venanzi D. (2013), Produttività, competitività e territori delle medie imprese italiane. *Rapporto Incontri di Artimino sullo Sviluppo locale 2013*, mimeo
- Corò G., Gurisatti P. (2013), Per una nuova economia dei territori produttivi. *Economia e Società*, 31, 1: 11-45.

- Crevoisier O., Camagni R. (eds.) (2001), *Les milieux urbains: innovation, systèmes de production et ancrage*. Neuchâtel: EDES.
- Dunford M., Greco L. (2005), *After the Three Italies. Wealth, inequality and industrial change*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Hausmann R., Dani R., Sabel Ch. (2008), *Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with an Application to South Africa*. Cambridge, MA: Harvard University, John F. Kennedy School of Government, *Working Paper Series*, 08-031.
- Intesa San Paolo - Servizio Studi e Ricerche (2013), *Monitor dei distretti*. Milano, ottobre.
- Labory S. (2012), Le politiche pubbliche di supporto all'upgrading di cluster e distretti con specializzazioni in industrie mature: una rassegna di esperienze europee. In: Bellandi M., Caloffi A. (a cura di), *Innovazione e trasformazione industriale: la prospettiva dei sistemi di produzione locale italiani*. Bologna: il Mulino. 165-180.
- Lazzeretti L. (2012), Alla ricerca di nuovi modelli di sviluppo sostenibile heritage driven: una prima agenda di ricerca. In: Bellandi M., Caloffi A. (a cura di), *Innovazione e trasformazione industriale: la prospettiva dei sistemi di produzione locale italiani*. Bologna: il Mulino. 93-106.
- Lombardi M., Macchi M. (2012), Dinamica tecno-economica, processi multi-scala, evoluzione degli agenti. In: Bellandi M., Caloffi A. (a cura di), *Innovazione e trasformazione industriale: la prospettiva dei sistemi di produzione locale italiani*. Bologna: il Mulino. 43-62.
- Mastromarino L. (2012), *Italia, è tempo di ripartire. Promuovere lo sviluppo economico attraverso una nuova progettualità per i distretti industriali*. Milano: Gruppo 24ore.
- MICT (2012), *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi 2014-2020*. Roma: Ministero per la Coesione Territoriale.
- MISE (2013), *Small Business Act Le iniziative a sostegno delle micro, piccole e medie imprese adottate in Italia nel 2012. Rapporto 2013*. Roma: Ministero per lo Sviluppo economico.
- Patton D., Kenney M. (2009), The University Research-centric District in the United States. In: Becattini G., Bellandi M., De Propris L. (eds.), *The Handbook of Industrial Districts*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 549-564.
- Pavolini E. (2012), Sviluppo economico, capitale sociale e funzionamento del welfare pubblico. In: Bellandi M., Caloffi A. (a cura di), *Innovazione e trasformazione industriale: la prospettiva dei sistemi di produzione locale italiani*. Bologna: il Mulino. 107-123.
- PCM (2013), *Destinazione Italia*. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Ramella F., Trigilia C. (2010), *Imprese e territori dell'alta tecnologia in Italia, Rapporto di Artimino sullo sviluppo locale 2008*. Bologna: il Mulino
- Rodrik D. (2012), Who Needs the Nation-State? London: Centre for Economic Policy Research, *CEPR Discussion Paper* n. 9040.
- Rullani E., Cantù C., Paiola M., Prandstraller F., Sebastiani R. (2012), *Innovazione e produttività. Alla ricerca di nuovi modelli di business per le imprese di servizi*. Milano: FrancoAngeli.
- Stiglitz J., Lin J. Y., Monga C. (2013), *The Rejuvenation of Industrial Policy*. Washington: The World Bank, *Policy Research Working Paper* n. 6628.
- Tattara G., Corò G., Volpe M. (eds.) (2006), *Andarsene per continuare a crescere. La delocalizzazione internazionale come strategia competitiva*. Roma: Carocci.
- Viesti G. (2013), La riscoperta della politica industriale: per tornare a crescere. *Economia Italiana*, 3: 25-51.

Le nuove politiche industriali in un contesto globale

Patrizio Bianchi, Sandrine Labory¹

Sommario

La ricca letteratura sulla globalizzazione ha delineato con lucidità le dinamiche competitive in economia aperta, mentre non ha approfondito in maniera adeguata l'analisi della complessa rete di aggiustamenti istituzionali che una tale apertura avrebbe richiesto per scongiurare la crisi finanziaria. Il tema del ruolo dello stato in una economia globale diviene invece oggi oggetto di studio da parte di molti ricercatori di political economy, che per un verso sottolineano la fine dei vecchi strumenti di politica industriale basati su sussidi e protezioni alla industria nazionale, ma nel contempo rilevano la necessità di una nuova generazione di politiche pubbliche volte a definire le regole di garanzia per il funzionamento del mercato e nel contempo a specificare i modi con cui un sistema industriale può accelerare la propria integrazione nel nuovo contesto economico mondializzato. Le politiche della competitività debbono essere focalizzate oggi principalmente sulle politiche a sostegno della ricerca e della formazione del capitale umano, non solo come azioni di accelerazione dell'innovazione, ma anche come elemento fondamentale di una nuova infrastrutturazione del territorio.

1. I nuovi approcci di politica industriale

La ricca letteratura sulla globalizzazione ha delineato con lucidità le dinamiche competitive in economia aperta, mentre non ha approfondito in maniera adeguata l'analisi della complessa rete di aggiustamenti istituzionali che una tale apertura avrebbe richiesto per scongiurare quella crisi che poi puntualmente si è presentata dal 2007 in poi. Per lungo tempo anzi si è lavorato per banalizzare la rilevanza di tali temi istituzionali, sostenendo che solo il mercato, senza alcun vincolo pubblico, avrebbe garantito l'efficienza collettiva e tutelato le scelte individuali.

Il tema del ruolo dello stato in una economia globale diviene invece oggi oggetto di studio da parte di molti ricercatori di political economy, che per un verso sottolineano la fine dei vecchi strumenti di politica industriale basati su sussidi e protezioni alla industria nazionale, ma nel contempo rilevano la necessità di una nuova generazione di politiche pubbliche volte a definire le regole di garanzia per il funzionamento del mercato e nel contempo a specificare i modi con cui un sistema industriale può accelerare la propria integrazione nel nuovo contesto economico mondializzato.

Possiamo quindi ritenere che l'attenzione oggi si debba porre sull'equilibrio fra politiche della concorrenza e politiche della competitività.

Le politiche della concorrenza debbono oggi incentrarsi sulla definizione di regole per il funzionamento di un mercato, che eccede l'estensione stessa delle autorità di sorveglianza.

Le politiche della competitività debbono essere focalizzate principalmente sulle politiche a sostegno della ricerca e della formazione del capitale umano, non solo come azioni di accelerazione dell'innovazione, ma anche come elemento fondamentale di una nuova infrastrutturazione del territorio. Innovazione e territorio sono del resto stati individuati dalla letteratura come i principali driver dell'aggiustamento strutturale di una economia (Bianchi, Labory, 2006a, 2011).

1. Università di Ferrara, Dipartimento di Economia e Management, e-mail: pbianchi@regione.emilia-romagna.it; sandrine.labory@unife.it.

2. Globalizzazione della economia e processi di integrazione politica

I processi di globalizzazione realizzati negli ultimi quindici anni rappresentano una discontinuità rispetto alla espansione del commercio estero conosciuto fin dal secondo dopoguerra. Non si tratta solo di un'espansione del volume degli scambi tra paesi, ma soprattutto di nuove forme di interscambio ed integrazione tra sistemi produttivi, che superano gli stessi ambiti di azione degli stati nazionali, in una fase in cui gli accordi di liberalizzazione degli scambi internazionali riducono le possibilità di manovra dei singoli governi nazionali. Con gli accordi di Doha del 14 novembre 2001 si ridefinisce un quadro di commercio internazionale in cui i nuovi paesi emergenti si presentano sullo scenario mondiale in un contesto in cui vengono ridotti drasticamente gli strumenti protezionistici da parte dei singoli governi, favorendo processi di riorganizzazione delle filiere produttive su scala globale.

I nuovi paesi emergenti che si presentano sulla scena mondiale all'alba del nuovo secolo non sono più economie marginali esportatrici di pochi beni poveri, ma si tratta di Cina, India, Russia, Brasile, ed anche Sud Africa, cioè colossi che entrando nella arena internazionale ne sconvolgono gli andamenti, sia sul lato della domanda che sul versante dell'offerta. La stessa Cina del resto aveva svolto negli anni precedenti una politica di attrazione di investimenti esteri creando zone franche nelle aree costiere, la prima fra tutte a Shen Zen tra Canton e Hong Kong nel 1978. Queste zone franche, in cui si concentrano imprese multinazionali operanti in settori in rapida crescita, diventano rapidamente distretti produttivi ad alta tecnologia, affermandosi come nuclei di uno sviluppo, che rapidamente supera le originarie convenienze legate ai bassi costi del lavoro, per consolidare convenienze di sistema competitive con i maggiori centri produttivi in Europa e negli Stati Uniti.

In questo contesto già di per sé complesso la tragedia dell'11 settembre 2001 introduce un elemento di frattura storica, che ridefinisce i profili politici di tale disegno economico. La risposta americana agli attentati alle Torri gemelle ripropone una centralità politica degli Stati Uniti, che ha come immediata contropartita un'espansione drogata della economia americana, trainata dalle spese militari, che si sovrappone alla bolla speculativa innescata dal boom del mercato dei derivati e dalla bolla immobiliare. A questa tuttavia corrisponde un degrado della bilancia commerciale ed un aumento a dismisura del deficit pubblico, a testimonianza di una fragilità interna della economia che peserà su tutta la amministrazione Bush e che questi lascia in eredità al suo successore, Barack Obama.

Cresce in particolare nei primi anni duemila la forbice tra avanzo cinese e deficit commerciale statunitense, che testimonia una crescente fragilità dell'apparato produttivo americano, nuovamente distorto verso le produzioni militari e verso una domanda interna sempre più drogata dal settore finanziario. Questo difficile equilibrio si è tenuto per anni del resto perché Cina e Paesi Arabi sono diventati i principali acquirenti del debito pubblico federale, generando una situazione di estrema pericolosità, che ha spinto tutti gli analisti a dichiarare sfiducia nei confronti delle possibili evoluzioni della economia americana, profetizzandone a più riprese l'imminente crisi interna.

Se dunque la locomotiva americana è stata visibilmente posta su un binario morto proprio dalla politica conservatrice di Bush, di sostegno alla speculazione finanziaria per un verso e di aumento delle spese militari dall'altro, mentre dal punto di vista ideologico si conclamava il ritorno al mercato senza vincoli, l'economia mondiale si è arricchita di nuovi attori che hanno posto il loro sviluppo su forti basi manifatturiere ed anche l'Europa ha ritrovato nella rinnovata forza della manifattura tedesca il suo perno di crescita.

La fase di apertura del commercio e la successiva crisi globale ci consegnano quindi un contesto mondiale molto più complesso di quello apparentemente schiacciato sulla superpotenza americana, come poteva apparire dieci anni fa, e nel contempo la forte spinta ideologica che fondava la globalizzazione solo sul mercato- spinta contraddetta dalle stesse azioni della amministrazione Bush- ha lasciato il campo per una più serena riflessione sulle politiche per la competitività in economia aperta che i diversi paesi hanno messo in campo al fine di poter avere successo nel nuovo contesto globalizzato.

3. Macro e micro politiche industriali

Il tema della politica industriale ha così conosciuto un rinnovato interesse negli ultimi dieci anni, man mano che appariva evidente come l'unico modo per superare la crisi generata dal crollo finanziario potesse essere il rilancio della manifattura in tutte le sue più moderne espressioni. Le politiche industriali tradizionali caratterizzate dall'intervento diretto del governo nei mercati e dalla tendenza alla protezione dell'industria nazionale non sono più all'ordine del giorno. Tuttavia i cambiamenti strutturali dell'economia globalizzata e basata sulla conoscenza stanno spingendo alla definizione di nuove politiche industriali, essenzialmente basate su sostegno della ricerca e promozione delle risorse umane. Sono questi i fattori essenziali per creare ambienti innovativi, che possano fungere da esternalità positive sia per attrarre nuove imprese, che per stimolare la nascita di nuova impresa, sia per permettere il riposizionamento strategico di imprese consolidate, ma in grado di svolgere funzioni di riferimento nelle nuove catene del valore risi degnate a livello globale.

Queste politiche sono strategie o programmi che comprendono una varietà di misure che mirano a creare le condizioni favorevoli alla competitività di imprese, che sempre più operano in una ristretta serie di attività nell'ambito di filiere produttive, in cui le diverse fasi – dalle fasi iniziali di sourcing in cui si organizza l'intero ciclo produttivo, alle prime lavorazioni dei componenti di base, alle fasi intermedie e finali in cui si definiscono e qualità dei beni, alla distribuzione, che si pone in diretta relazione con i consumatori finali o con altri produttori, che a loro volta debbono operare con capacità innovativa sui rispettivi mercati.

Le misure sono di due tipi:

1. Macropolitiche per fissare e garantire le regole del gioco competitivo (antitrust e regolazione delle posizioni dominanti, regolamentazione dei servizi a rete, protezione dei diritti di proprietà, protezione dei diritti dei consumatori, tutela dei subfornitori da azioni predatorie),
2. Micropolitiche per stimolare la capacità degli agenti di partecipare al gioco competitivo, principalmente attraverso la promozione del capitale immateriale come il capitale umano, conoscitivo e innovativo (politiche tecnologiche, di formazione e istruzione, di riqualificazione delle risorse umane).

In generale la storia del dopoguerra ci insegna che i governi tendono ad essere maggiormente interventisti nelle fasi iniziali di industrializzazione o ricostruzione con la protezione delle industrie nascenti, specialmente nei settori giudicati "strategici" (industrie *capital intensive* o industrie *high tech*), per poi far maggiore affidamento sulle forze del mercato, e poi tornare ad essere presenti nelle fasi di evidente declino allorché il sistema industriale tende visibilmente a soccombere alle pressioni esterne e le forze sociali richiedono la tutela della occupazione interna.

La fase attuale invece è data dalla condizione straordinaria in cui la prima e la terza fase si sovrappongono, proprio perché la fase di apertura e la successiva crisi hanno selezionato le imprese che sono state in grado di affermarsi nel nuovo contesto globale e quelle invece che non sono state in grado di riposizionarsi entrando in un circuito di crisi aziendali da cui a tuttora non sono uscite.

Questo giustifica perché in ogni paese, ma in particolare nel nostro, vi sono imprese che domandano protezione e sussidi, e d'altra parte imprese, che richiedono politiche per la ricerca e l'innovazione, le prime con politiche del lavoro che permettano di congelare l'occupazione, come la cassa integrazione, le altre con difficoltà a trovare una manodopera adeguata ai loro bisogni di internazionalizzazione.

4. Le tendenze nei nuovi paesi industrializzati

Rilevanti le politiche svolte che le quattro tigri di oriente hanno svolto nell'arco di quaranta anni, in cui il loro percorso è stato lineare, da azioni per entrare sul mercato mondiale agendo sui prezzi per poi intervenire sulle tecnologie e sulla conoscenza, dando così un'indicazione strategica anche alle nuove tigri entrate successivamente negli anni duemila (Bianchi, Labory, 2006b).

In Giappone, il ruolo del MITI (Ministero dell'industria e del commercio) nello sviluppo industriale, specialmente nelle fasi iniziali della ricostruzione post-bellica è noto. Dal 1948, il governo definisce le strategie nazionali, con l'obiettivo di raggiungere il livello di sviluppo degli Stati Uniti in un primo momento e, successivamente, per sviluppare specializzazioni nei nuovi settori (primo Libro

Bianco sullo sviluppo tecnologico del 1948; i grandi progetti iniziati negli anni '60; fino al "Piano Scientifico e Tecnologico di Base II" definito nel 2000, sulla base della legge quadro del 1995 sulla politica tecnologica e scientifica). Il Giappone ha in particolare giocato la carta dei Parchi scientifici creati attorno alle università maggiori ad imitazione delle esperienze californiane.

La Corea ha attraversato molto velocemente le diverse fasi di sviluppo industriale che caratterizzano i paesi sviluppati: nel primo periodo (1950-1980), sviluppa capacità nelle industrie pesanti e chimiche, promuovendo la sostituzione delle importazioni e la crescita delle esportazioni, e nelle industrie ad alta intensità di lavoro. Dalla crisi degli anni '70 la Corea definisce una politica industriale mirata a riorientare la struttura delle specializzazioni industriali del paese verso i settori a contenuto di tecnologia medio-alto, vale a dire verso prodotti maggiormente sofisticati. Successivamente l'attenzione si concentra sempre più sulla promozione delle attività legate all'innovazione (con programmi di R&S e di formazione di alte qualifiche, creando università e centri di ricerca pubblici e stimolando la ricerca privata). La Corea ha investito enormemente nell'invio di giovani studenti presso università americane e nel consolidamento dei politecnici nazionali, come centri del nuovo processo di crescita interno.

Anche Taiwan basa lo sviluppo industriale su una politica industriale sempre più orientata alle attività basate sulla valorizzazione produttiva della ricerca. Dopo le nazionalizzazioni e le azioni a favore di uno sviluppo di capacità produttive nazionali degli anni '50, la promozione delle esportazioni degli anni '60 e '70, le politiche diventano più liberiste negli anni '80, in quanto il settore bancario e finanziario vengono liberalizzati. Alcune industrie vengono anche direttamente sostenute, come il settore elettronico (successo) e anche quello automobilistico (fallimento). Questi settori sono sostenuti con barriere tariffarie per proteggere il mercato interno dalle importazioni, la regolamentazione come ad esempio riguardo al contenuto locale della produzione e *joint-ventures* tra imprese e istituti di ricerca. Oggi Taiwan concentra maggiormente l'attenzione sui settori ad alto contenuto di ricerca, anche con notevoli incentivi alla ricerca universitaria ed alla formazione superiore.

Singapore è spesso presentato come il paese asiatico che si è maggiormente basato sulle forze di mercato, principalmente con una politica selettiva di attrazione degli investimenti diretti dall'estero per sviluppare alcuni settori nell'economia. Così incentiva l'arrivo di multinazionali soprattutto nei settori intensi in R&S e spinge queste imprese ad installare attività di R&S localmente, per creare una capacità di ricerca a livello nazionale; a questo si accompagna una attenta politica dell'istruzione e della ricerca incentrata sulle università locali, che hanno in particolare agito per attrarre massicciamente studiosi dagli Stati Uniti, dall'Europa e dalla Australia.

Tuttavia, le imprese di proprietà dello Stato rappresentano il cuore del sistema industriale del Singapore, attraverso la proprietà totale o parziale della Temasek holding, un organismo simile nel suo ruolo all'IRI. La holding è un fondo sovrano situato al centro di una costellazione d'interessi politici, burocratici e di business. Temasek è un investitore attivo con chiari interessi strategici e detiene oggi delle partecipazioni in circa 70 aziende, in diversi settori, dalle telecomunicazioni a servizi finanziari. Gli investimenti mirati di Temasek hanno contribuito ad orientare lo sviluppo industriale del paese verso settori sempre più sofisticati e intesi in tecnologia e conoscenze.

Questi paesi, tradizionalmente denominati le Quattro Tigri, hanno da tempo superato la linea fra politiche tradizionali orientate a proteggere le industrie nascenti locali, o a sostenerne le imprese declinanti, per approdare a linee di politica industriali fortemente orientate a consolidare i sistemi innovativi locali, fino a fare di questi i veri noccioli duri di sistemi produttivi volti ad acquisire quote significative del commercio mondiale dei beni ad alto contenuto di tecnologia.

Questi paesi si aggiungono oggi India e Cina, in cui sempre più i caratteri della prima industrializzazione pesante è stata sostituita dalla fase di attrazione di investimenti attratti dal basso costo del lavoro, per essere oggi nettamente superata da una politica di selezione delle imprese multinazionali in entrata e da una intensa politica di investimento in strutture universitarie e di ricerca. Il caso del Guang Dong ci aiuta a definire questo fenomeno

In India la rete delle università pubbliche ha fortemente puntato su software e servizi, così come la Cina ha puntato su produzione di hardware e manifattura, spingendo tuttavia a reinvestire parte dei guadagni realizzati in nuove università. Se Bangalore e Hiderabad sono ormai i centri di servizio

mondiali dell'informatica, il centro della azione resta nella duplice scelta di attrarre investimenti internazionali in settore high tech, ma nel contempo di puntare sulla formazione superiore. Come è stato ricordato le università indiane producono oggi oltre sei volte i dottorati di ricerca in chimica degli Stati Uniti.

La stessa Cina si sta muovendo in questa direzione e dopo aver attratto nelle zone franche produzioni sempre più sofisticate, ora tende ad attrarne anche le funzioni di ricerca. Nel Sud della Cina, nella enorme conurbazione urbana del Delta del Fiume delle Perle, quella per intendersi che va da Macao a Canton e da questa a ShenZhen e quindi Honk Kong si concentra ora uno straordinario potenziale produttivo, ma anche una crescente concentrazione di università di alto livello, tanto che la Municipalità di Canton ha aperto l'anno scorso un nuovo campus congiunto delle 13 università della città in cui concentrare i nuovi grandi laboratori a disposizione delle imprese interne ed internazionali presenti nella area, con una politica di richiamo dall'estero di "cervelli in fuga", che impressiona per la ricchezza della proposta.

Come ha scritto il grande economista indiano Sanjaya Lall, in un articolo che purtroppo è stato da noi pubblicato postumo, sono proprio i paesi asiatici che hanno rinnovato gli strumentari di politica industriale (Lall, 2006). Nell'insieme infatti, tutti i paesi asiatici seguendo le indicazioni delle istituzioni internazionali sono stati fortemente interventisti dal 1945 agli anni '70; negli anni '80 e '90 hanno poi introdotto alcuni elementi di apertura, con la liberalizzazione del commercio e la maggior attenzione alla concorrenza; l'intervento per orientare la specializzazione industriale rimane presente in tutto il periodo e dagli anni '90 si concentra sempre più fortemente sui nuovi settori.

Tuttavia è stata l'accelerazione del commercio mondiale che ha obbligato quei governi dopo le crisi degli anni novanta a ridisegnare le loro politiche agendo su quattro linee:

- investimenti in formazione di qualifiche medie ed alte, anche inviando massicciamente studenti all'estero,
- attrazione imprese straniere, con sempre più alta selettività verso imprese ad alta tecnologia
- incentivazione impianto in loco non solo della produzione ma anche della attività di ricerca applicata, con programmi nazionali guidati dalla impresa privata nei paesi tradizionalmente più interventisti e a guida pubblica invece a Singapore tradizionalmente più orientato al mercato
- promozione di centri universitari di grande livello, così da consolidarsi come centri di ricerca, parte integrante della comunità scientifica internazionale.

In altre parole hanno agito per far entrare i loro paesi o almeno alcune regioni centrali nel nuovo contesto di una economia non solo aperta e competitiva, ma soprattutto di una economia centrata sulla conoscenza e sulla ricerca. La World Bank agli inizi degli anni novanta chiamò questo ridisegno iniziale delle politiche industriali il Miracolo Asiatico, cioè la conversione da politiche protezionistiche verso azioni di riposizionamento sostenute da investimenti strutturali in istruzione e ricerca (World Bank, 1993)

5. Caratteristiche della politica industriale in economia aperta e basata sulla conoscenza

Nel momento in cui si realizzava questo straordinario cambiamento di estensione del mercato, con l'apertura globale dell'economia, e nel contempo con l'introduzione dell'Euro si dava una decisa indicazione verso l'integrazione dei sistemi produttivi, la Commissione europea assumeva come propria linea di azione la Strategia di Lisbona, in cui l'Europa avrebbe dovuto investire massicciamente in ricerca e risorse umane per divenire la principale economia basata sulla conoscenza al mondo.

Quella strategia, così lungimirante, rimase tuttavia disarmata a lungo tanto che solo alle soglie della crisi si ricominciò a delineare uno schema di azione in cui i diversi strumenti di azione politica dell'Unione, cioè le politiche strutturali e i programmi quadro della ricerca, vennero riorientati verso un comune obiettivo definito Europa 2020.

In realtà, a partire dal 2000, man mano che si consolida lo scenario di "economie aperte e basate sulla conoscenza", ogni singolo paese sembra riorientare la sua attenzione interna verso politiche di rafforzamento delle capacità innovative, tali da favorire concentra specializzazioni dell'industria

verso gli obiettivi indicati a Lisbona. Con enfasi molto diverse rispetto ai paesi asiatici, anche in Francia, Germania, Gran Bretagna vi è una esplicita linea verso il progressivo aumento del carattere scientifico e tecnologico delle produzioni nazionali, che si enfatizza negli anni della crisi e porta negli ultimi tre anni ciascun paese a sviluppare espliciti quadri di intervento di politica industriale per un rilancio della manifattura (ad esempio, la “politique industrielle de filière”, politica industriale di filiera, in Francia e la UK Industrial Strategy, la strategia industriale del governo di Cameron).

Un’analisi dell’evoluzione della specializzazione dei paesi in alcuni settori manifatturieri (l’insieme dei prodotti manifatturieri, i prodotti elettronici, le attrezzature delle telecomunicazioni e i software e altri prodotti per l’ufficio) mostra quanto anche nei settori più sofisticati, nel senso di intensità in tecnologia, i paesi emergenti asiatici abbiano conquistando quote notevoli del mercato mondiale proprio nei primi anni duemila, posizionandosi così favorevolmente negli anni che hanno preceduto la crisi mondiale. Il Ministero del Commercio cinese calcola inoltre che le esportazioni high tech del paese sono cresciute del 43.5% proprio nel periodo 2001-2005, per raggiungere il 28% del totale delle esportazioni del paese nel 2005. La crisi globale ha quindi colto questi paesi in una fase in cui aveva già avviato il loro riposizionamento internazionale, potendo inoltre avviare la crescita del mercato interno da posizioni di forza rispetto a possibili competitori internazionali, anche nei settori tecnologicamente più avanzati.

In confronto, nel 2004, le esportazioni high tech rappresentano il 18% del totale delle esportazioni dell’UE, il 7% delle esportazioni italiane, il 15% delle esportazioni tedesche, il 20% delle esportazioni francesi e il 23% delle esportazioni britanniche. Del resto le industrie dei paesi europei invece sono troppo concentrate sulle industrie a basso contenuto tecnologico rispetto a quelle ad alto contenuto tecnologico e si sono trovate a dover affrontare la grande crisi globale avendo ancora aperte le precedenti politiche di sostegno alle industrie in crisi, iniziate addirittura alla fine degli anni 1970, per settori come le costruzioni navali, l’acciaio e la siderurgia, il tessile (Bianchi, Labory, 2006b, 2011).

Da allora la Commissione Europea ha sottolineato a più riprese la necessità di nuove politiche industriali, maggiormente integrate e più mirate (Commissione Europea, 2005), che comprendano prevalentemente misure orizzontali, applicate a tutte le imprese e tutti i settori, ma anche misure verticali, specifiche alle imprese e ai settori, che sono sempre più considerati strategici e divenuti punti di riferimento sia dei programmi quadro (sia il Settimo ed ora Horizon 2020), sia delle politiche strutturali (già nella programmazione 2007-13 ed ancor più nella programmazione 2014-20).

I riferimenti strategici divengono sempre meno individuati in via merceologica e sempre più come incroci di problematiche, o meglio sfide sociali.

Già nella comunicazione del 2005, la Commissione spingeva verso “grandi programmi”, dedicati allo sviluppo di specifiche piattaforme tecnologiche ma con un accento sulla valorizzazione della ricerca accademica, vale a dire sulla trasformazione della ricerca e della connessa innovazione in successi industriali e commerciali. I pilastri dei grandi programmi e dei poli di competitività erano già individuate nelle reti d’impresa (grandi e piccole, reti europee), nella relazione tra la ricerca pubblica e la R&S delle imprese, e infine l’identificazione e lo stimolo di nuovi bisogni e segmenti di domanda. I grandi programmi hanno un orizzonte di lungo periodo per sviluppare tecnologie ed applicazioni industriali molto costose e rischiose. Il ruolo dello Stato è di ridurre i rischi ed incentivare all’investimento in queste tecnologie e settori, ma il perno cruciale della nuova politica industriale è la valorizzazione applicativa della ricerca di base ed applicata e l’accelerazione del capitale umano.

Lo sforzo di ricerca e sviluppo è aumentato notevolmente negli ultimi 15 anni in tutti i paesi considerati. In termini di livelli di investimento in R&S in percentuale del PIL, i paesi asiatici (Giappone e Corea) e gli Stati Uniti realizzano uno sforzo maggiore dei paesi europei.

Il secondo perno della nuova politica industriale diviene sempre più il capitale umano. Così bisogna ricordare che il personale addetto alla ricerca e sviluppo è un indicatore rilevante per cogliere le potenzialità di sviluppo futuro. Il numero di ricercatori (sia nel settore pubblico che in quello privato) aumenta in tutti i paesi considerati, tranne in Italia. L’aumento più forte è nei paesi asiatici considerati e negli Stati Uniti. La Corea raggiunge il livello della Germania, mentre il numero di ricercatori rimane significativamente minore in Italia rispetto agli altri paesi.

Tutti i paesi che hanno conosciuto, negli ultimi 20 anni, lo sviluppo industriale più importante, focalizzano ora la politica industriale su capitale umano da un lato, e ricerca scientifica e tecnologica dall'altro. Le statistiche ci ricordano che non solo in Giappone, ma anche in Cina e in Russia, vi è un numero di ricercatori molto superiore ad ognuno dei paesi europei, cosicché o si riesce veramente a ragionare in termini europei oppure nessun paese europeo può avere nessuna possibilità di confronto con i nuovi giganti della economia mondiale.

Tuttavia lo sviluppo del capitale umano non si misura solo con il numero dei ricercatori, ma con la più generale capacità di innalzare i livelli di istruzione e valorizzare durante l'intera vita le conoscenze delle persone, ed anche in questo molti paesi hanno massicciamente investito riconoscendo nella scuola il vero motore della trasformazione sociale e l'unica base per consentire uno sviluppo economico di lungo periodo.

6. Alcune considerazioni per l'Italia

Da molti anni è evidente la tendenza verso un riposizionamento verso i nuovi settori industriali legati alla ricerca ed alla conoscenza e molti esperti avevano già dieci anni fa indicato il pericolo di una visione semplicemente basata sulla fiducia nel Made in Italy e nel sistema delle piccole imprese tradizionali, soggetti sicuramente necessari ed essenziali per lo sviluppo italiano, ma oggi non più in grado di reggere l'enorme peso della nuova economia mondiale.

Vi è quindi la necessità di definire obiettivi comuni fra il sistema delle imprese e le strutture pubbliche e private orientate alla ricerca e sicuramente il Programma "Europa 2020" definisce un importante quadro di riferimento, anche se francamente molti di questi obiettivi potevano già essere identificati dieci anni fa. Tuttavia bisogna rilevare che ricerca e formazione oggi sono gli strumenti privilegiati della nuova politica industriale e questi strumenti non stanno più nello strumentario di un Ministero dell'Industria (o comunque ridenominato), ma sono il risultato di una azione collettiva in cui diversi soggetti pubblici e privati debbono interagire muovendosi ai diversi livelli, da quello europeo a quello proprio della città e del territorio. Fare politica industriale oggi vuol dire dunque prevedere la capacità di riorientare verso questi obiettivi comuni azioni di soggetti anche diversi fra loro e richiede che istituzioni con proprie storie ed identità convergano su programmi in cui fare massa critica, essendo sempre più chiaro che le vere barriere all'entrata si ritrovano non più nella produzione fisica dei beni, ma nelle attività di ricerca e diffusione scientifica, con i connessi problemi di tutela dei diritti di proprietà degli intangibile assets derivati da attività comuni.

Viene allora al pettine il nodo delle università come luoghi centrali di una strategia di sviluppo del sistema paese e siamo convinti che oggi esistano in Italia sufficienti prove che molte università siano in grado di essere motori di sviluppo locale. Ricordo solo per inciso che sono oltre 400 le imprese nate da spin off universitari, ma ricordo anche che i 4/5 sono concentrati in poche università (Ferrara - che risulta prima nella classifica del Comitato nazionale di valutazione del sistema universitario sulla valorizzazione della ricerca- i Politecnici di Torino e Milano, Bologna, Scuola S. Anna di Pisa e Scuola Superiore Studi Avanzati di Trieste).

Proprio questi casi però richiamano la necessità di discutere della governance delle università in questa prospettiva di sviluppo, cioè le forme per governare le università dalle logiche corporative, così come bisogna decidere quali risorse debbono essere poste a disposizione di una crescita del sistema della ricerca, come infrastruttura essenziale per lo sviluppo del paese.

Bisogna ricordare infatti che la nuova industria, nel settore delle biotecnologie e del nuovo settore biomedico, dei nuovi nanomateriali, delle tecnologie ambientali, delle tecnologie legate alla educazione e delle comunicazioni, fonda la sua competitività direttamente dalla ricerca di base, quella ricerca fondamentale che ha le sue origini ed i suoi sviluppi nelle strutture universitarie e nella comunità scientifica internazionale. Oggi la ricerca scientifica è un settore pienamente

globalizzato, che ha proprie regole e proprie modalità di diffusione, essere presenti in questo settore vuol dire avere capacità di attrazione di nuovi investimenti internazionali, ma questo è possibile se le università possono muoversi al di fuori dei vincoli burocratici che finora hanno segnato la loro storia.

Anche l'industria è stata fortemente condizionata da vincoli burocratici che sono stati ampiamente messi in evidenza. Semplificare le norme e procedure e ridurre la corruzione sarebbe importante non solo per le imprese italiane ma anche per le imprese straniere che potrebbero essere maggiormente interessate ad investire nel paese.

La nuova politica industriale è anche questo: la capacità di avere una visione ampia, in cui i singoli problemi si possono fondere in uno sforzo comune, che partendo da singoli casi locali possano ricostruire una rete di ricerca sufficiente a sostenere un nuovo slancio di una economia italiana capace di produrre nuove tecnologie per il rinnovo dei settori tradizionali e lo sviluppo di nuovi settori.

Bibliografia

- Bianchi P., Labory L. (2006a), *The International Handbook on Industrial Policy*. Cheltenham: Edward Elgar. [Doi: 10.4337/9781847201546](https://doi.org/10.4337/9781847201546).
- Bianchi P., Labory S. (2006b), Empirical Evidence on Industrial Policy Using State Aid Data. *International Review of Applied Economics*, 20, 5: 603-21. [Doi: 10.1080/02692170601005556](https://doi.org/10.1080/02692170601005556).
- Bianchi P., Labory S. (2011), *Industrial Policy after the Crisis, Seizing the Future*. Cheltenham: Edward Elgar. [Doi: 10.4337/9780857930491](https://doi.org/10.4337/9780857930491).
- Lall S. (2006), Industrial Policy in Developing Countries: what can we learn from East Asia. In: Bianchi P., Labory L. (2006), *The International Handbook on Industrial Policy*. Cheltenham: Edward Elgar. 79-98. [Doi: 10.4337/9781847201546.00011](https://doi.org/10.4337/9781847201546.00011).
- World Bank (1993), *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*. Washington: World Bank.

Il nuovo ruolo delle città in un periodo di cambiamenti strutturali

Enrico Ciciotti¹

Sommario

Although there are many relevant contributions in the scientific debate on the importance of cities in economic development, their role in the economic policies both at national and European Union is still marginal. The aim of this paper is to underline the potentiality of an economic policy focussed on cities for a sustainable development in a period of general low growth rate. In this respect, some recent measures taken in Italy, like smart cities policy and the institution of CIPU - Interministerial Committee for Urban Policy- are analysed in order to highlight their strength and weakness. This analysis is the starting point for the proposal of a new urban policy, based on a bottom-up approach in the frame of a national strategic scheme.

1. Introduzione

È in un certo senso paradossale che nell'attuale fase di profonda crisi dello sviluppo nei paesi industriali avanzati ci si concentri solo su politiche di natura macroeconomiche (per di più di stampo marcatamente neoliberista) e non si tenga conto che le città rappresentano il luogo di massima concentrazione della popolazione, dei consumatori, del capitale umano, delle conoscenze, della cultura, delle infrastrutture materiali e immateriali e delle capacità produttive, con tutti i problemi e le opportunità che da essa derivano. Ci è sembrato pertanto opportuno fare una riflessione sul nuovo ruolo che le città possono svolgere in un paese come l'Italia in un periodo di profondi cambiamenti strutturali come quello che stiamo attraversando. L'economia urbana e regionale, infatti, ha da tempo mostrato sia sul piano teorico, sia su quello delle evidenze empiriche il ruolo che le città sono in grado di svolgere in termini di nascita e diffusione dello sviluppo economico. Proprio partendo da queste considerazioni abbiamo quindi analizzato le politiche urbane che sono state messe in atto, a scala locale e nazionale, soffermandoci sui loro aspetti di criticità in modo da poter poi formulare una proposta che fosse in grado superare tali carenze.

2. La città nelle teorie economiche: utili insegnamenti per una nuova politica urbana

Senza la pretesa di esser esaustivi, vale la pena ricordare brevemente le diverse teorie e gli autori che hanno attribuito un ruolo rilevante alle città nello sviluppo economico, per verificare se possiamo ricavare utili insegnamenti per la messa in atto di una politica delle città. Tra i numerosi lavori vanno senza dubbio ricordati: la così detta "ipotesi dell'incubatrice" (Leone, Struick, 1976; Ciciotti, 1984), che lega la natalità delle imprese innovatrici al ruolo delle inner cities delle grandi aree metropolitane; la teoria del filtro (Berry, 1972; Thompson, 1968), che mette in relazione la diffusione delle innovazioni con la struttura urbana; la teoria della città come milieu (Camagni, 1999), che assimila la città al modello del *milieu innovateur*; i poli di crescita che, secondo Boudeville (1972), hanno il compito di diffondere nel territorio lo sviluppo generato dai poli di sviluppo; le analisi delle reti di città (Camagni, 1993; Dematteis, 1985), che stabiliscono interessanti relazioni di sinergia e complementarità tra i diversi centri urbani e la rivisitazione del ruolo delle città in chiave post industriale e di competizione territoriale (Ciciotti, Perulli, 1991).

1. Università Cattolica di Piacenza, DISES, e-mail: enrico.ciciotti@unicatt.it.

Dalla lettura congiunta di tutte queste teorie, peraltro suffragate da solide evidenze empiriche, emerge il seguente quadro:

- Il legame stretto tra città e *innovazione*, derivante da una serie di fattori riconducibili principalmente alle economie di urbanizzazione e localizzazione, alla riduzione dei costi di transazione e dell'incertezza, alla presenza di conoscenze tacite ed esplicite che facilitano i processi di apprendimento collettivo, ma anche grazie alla disponibilità di spazi fisici che giocano un ruolo di incubatori per le nuove imprese innovatrici.
- Il processo di *diffusione* delle innovazioni e dello sviluppo economico, che si svolge sia a scala micro territoriale, tra il centro e la periferia delle aree metropolitane, sia a scala macro territoriale, grazie al processo di filtro tra i diversi nodi dell'armatura urbana.
- L'importanza dei rapporti di *cooperazione e sinergia* che si possono instaurare tra le città per effetto del superamento del modello gerarchico di armatura urbana a vantaggio di approcci di tipo reticolare.
- Il ruolo giocato dalle componenti sia *strutturali* sia *volontaristiche* nella competizione che caratterizza la città post-industriale nell'era della globalizzazione e le conseguenze sul tipo di strumenti adatti per le politiche urbane.

A queste considerazioni di carattere teorico-empirico va aggiunte il fatto che circa l'80% della popolazione nazionale vive nelle città. In particolare va ricordato come in Italia la popolazione sia concentrata da un lato nei comuni di piccolissime dimensioni (quasi 6 mila comuni hanno una dimensione inferiore 5000 abitanti) e, dall'altro, nelle aree metropolitane (identificate dalla legge 135/2012).

3. Le politiche urbane in Italia: punti di forza e di debolezza

Volendo esaminare le caratteristiche delle politiche urbane in Italia, va innanzitutto fatta una netta distinzione tra le politiche urbane messe in atto dalle città e quelle attuate per le città.

Tra le prime rientrano soprattutto i piani strategici che hanno caratterizzato numerose città italiane di dimensioni tra loro assai diverse². Nell'esprimere un giudizio su tali esperienze va fatta una distinzione tra i casi in cui il processo di pianificazione è stato originato da un'iniziativa autonoma delle città (prevalentemente nel centro nord) ed i casi in cui l'esperienza è stata eterodiretta, come ad esempio nel Mezzogiorno. In questo ultimo caso si può solo rilevare il fatto che il processo si è molto spesso arrestato alla semplice redazione del documento di piano, attività per la quale in genere erano disponibili dei fondi pubblici e comunque i piani strategici sono stati utilizzati prevalentemente come veicoli per ottenere finanziamenti pubblici. Negli altri casi peraltro i risultati sono stati molto meno efficaci di quanto ad esempio non sia avvenuto all'estero, forse solo perché che le esperienze estere più note sono proprio quelle di maggior successo. In particolare i limiti incontrati sono da attribuire al contemporaneo verificarsi di tre fenomeni congiunti. (Ciciotti, 2008):

- la perdita di importanza dei principi di *accountability* della classe politica, per effetto della riduzione dei rapporti diretti con l'elettorato (la candidatura dei sindaci è tornata a rispondere più a logiche esterne che non ai risultati ottenuti);
- il riaffermarsi di forme di negoziazione tradizionale, rispetto alla trasparenza, alla condivisione e alla partecipazione nelle decisioni, che ha caratterizzato gli *stakeholders* e la società civile;
- il prevalere infine, nella struttura burocratica, delle logiche di tipo conformativo, rispetto al rischio della competizione e delle valutazioni performative.

Come è stato efficacemente sottolineato, ha prevalso il peso di una classe dirigente "estrattiva", inadeguata ad affrontare le nuove esigenze dei contesti urbani (Barca, 2013). Sulle implicazioni di tali problemi per una nuova politica urbana, torneremo in seguito.

Per quanto riguarda le politiche urbane a scala nazionale, fatta eccezione per la costituzione del Ministero delle Aree Urbane nel periodo 1987-1993 e successivamente l'istituzione del Dipartimento delle Aree Urbane presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, solo negli anni più recenti vi è stato un rinnovato interesse verso il ruolo delle città. In particolare l'attenzione va posta sul bando per

2. Si veda per tutti: Florio, 2010.

le *smart cities*, sull'approvazione del Piano Città, sull'istituzione del CIPU e sul varo dell'Agenda Urbana Nazionale, tutti provvedimenti che risalgono ad un periodo compreso tra la metà del 2012 ed il 2013. Ognuna di queste iniziative offre notevoli spunti di riflessione sul ruolo che le città possono svolgere nell'economia nazionale in un periodo di bassa crescita e di profondi mutamenti strutturali come quello che stiamo vivendo.

Il primo elemento di riflessione è offerto dalla recente pubblicazione da parte del MIUR della graduatoria dei progetti finanziabili in base al bando sulle *smart cities*³. Tale bando, infatti, pur essendo un'iniziativa che va nella direzione giusta è, al tempo stesso, un'occasione mancata per avere un intervento organico di politica delle città a scala nazionale.

Le ragioni di quest'affermazione sono molteplici. In primo luogo l'ammontare dei finanziamenti: allo stato attuale sono previsti 630 milioni di euro per settantuno progetti esecutivi ripartiti in due fasce: i progetti che hanno ottenuto il maggior punteggio; e progetti considerati idonei allo stato attuale. In base alle disposizioni del MIUR si disporrà l'impegno finanziario dei progetti in coerenza con la graduatoria e a valle delle visite in loco realizzate dagli esperti tecnico scientifici. Un impegno finanziario che sarà reso disponibile fino a concorrenza delle disponibilità finanziarie. Il che significa che forse non tutti i progetti potranno accedere ai fondi (o al limite, se tutti fossero finanziati, avrebbero in media circa 900 mila euro ciascuno!). Anche se i progetti saranno cofinanziati con capitali privati e fanno riferimento alla sola attività di ricerca e solo in parte di sperimentazione, si tratta decisamente di una cifra molto modesta.

Il secondo aspetto riguarda i ritardi burocratici in cui è incorso il bando in questione. Partito nel luglio del 2012 il bando ha avuto una fase istruttoria che si è prolungata oltre il previsto, cosa peraltro in parte giustificabile in relazione alle novità da esso introdotte.⁴

L'aspetto più importante però riguarda l'approccio stesso del bando, volto al finanziamento di attività di ricerca industriale, estese in parte anche allo sviluppo sperimentale, finalizzate a nuovi prodotti, nuovi processi e nuovi servizi per le "*smart communities*". In particolare sono sedici gli ambiti d'intervento previsti: sicurezza del territorio, invecchiamento della società, tecnologie welfare e inclusione, domotica, giustizia, scuola, waste management, tecnologie del mare, salute, trasporti e mobilità terrestre, logistica last-mile, smart grids, architettura sostenibile e materiali, *cultural heritage*, gestione risorse idriche, *cloud computing technologies* per *smart government*. L'obiettivo generale è lo sviluppo di modelli tecnologicamente innovativi per affrontare congiuntamente tematiche socio-ambientali che possono migliorare la vita dei cittadini.

Si tratta cioè del finanziamento di attività di ricerca e solo in parte di sperimentazione⁵, cui però manca il collegamento operativo con la fase di industrializzazione e più in generale con la politica industriale, con la politica del territorio e con la politica di sviluppo. In questo contesto la città è vista soprattutto come il luogo della prima sperimentazione e non dell'applicazione su vasta scala di quanto individuato dall'attività di ricerca; inoltre, le innovazioni proposte sembrano viste più dal lato della domanda da parte delle città che non da quello dell'offerta. Infatti, anche se nel bando si specifica che le idee progettuali dovranno evidenziare le possibili ricadute su altri ambiti e su altre regioni, non viene sufficientemente evidenziato il possibile ruolo di nuova base economica urbana per alcune delle città stesse.

Più in generale, quello che manca nell'approccio proposto è l'integrazione della politica di ricerca industriale applicata alle città con una vera politica nazionale delle città, che sia in grado di:

- svolgere un'attività di *coordinamento* per il raggiungimento delle opportune sinergie ed economie di scala nell'industrializzazione delle innovazioni sviluppate, cosa che non può essere lasciata solamente al mercato.
- Promuovere lo sviluppo dei *settori emergenti e innovativi* anche attraverso la creazione di opportuni cluster: si veda per tutti l'esempio della Carinzia nel campo delle energie rinnovabili, che si

3. MIUR- Decreto Direttoriale 31 ottobre 2013 n. 2057 - Decreto di approvazione della valutazione tecnico-scientifica dei progetti per le *smart-cities*.

4. Il ritardo complessivo è stato di circa un anno sia per la proroga dei termini di presentazione dei progetti, sia per un'ulteriore proroga dei termini di approvazione delle proposte da parte del comitato di esperti.

5. Non a caso il bando è del MIUR, in coerenza con gli orientamenti europei di "Horizon 2020", gli orientamenti dell'Agenda Digitale Europea, il Piano Nazionale di *E-Government* e le azioni in atto nel quadro dell'Agenda Digitale Italiana

connota per l'azione congiunta sulla loro applicazione a scala urbana e sulla loro produzione nel distretto tecnologico di St.Veit/Glen.

- Favorire l'incontro tra *domanda e offerta* di nuove tecnologie e lo sviluppo di progettualità diffusa di tipo applicativo, anche grazie alla circolazione delle buone pratiche. L'utilizzo di approcci *bottom-up* peraltro va fatto tenendo conto dei limiti che politiche *place based* hanno incontrato in termini di capacità progettuale e gestionale nel caso di iniziative complesse.
- Orientare le iniziative oltre che all'interno delle città che le sperimentano per il miglioramento della loro qualità della vita, anche al loro esterno per la creazione di una *nuova base economica* urbana. In particolare vanno sfruttati i nuovi ruoli che le città possono svolgere sui temi di ricerca del bando come possibili esempi di una nuova base economica urbana al servizio dello sviluppo sostenibile nazionale, e non solo come luogo di applicazione delle innovazioni.
- Reperire le *risorse finanziarie* per gli investimenti necessari attraverso il coordinamento dei fondi comunitari nazionali e regionali secondo un piano pluriennale, integrate con opportune forme di partenariato pubblico privato.

In ultima analisi quello che emerge dall'esperienza ancora non completata della *smart cities*, è la necessità di una politica nazionale delle città, per evitare approcci episodici (come sono stati in passato i PRU e PRUSST) o parziali e settoriali (come il finanziamento della sola attività di ricerca del bando MIUR o la rigenerazione delle aree urbane degradate del Piano Città, del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti⁶), incapaci di sfruttare tutti gli aspetti sistemici insiti in tali iniziative e l'impatto che una simile azione potrebbe avere per la ripresa economica.

Il recente insediamento del CIPU⁷, Comitato Interministeriale per le politiche urbane, ed il varo dell'Agenda Urbana Nazionale⁸, rispettivamente nel gennaio e marzo del 2013, sembrano andare maggiormente nella giusta direzione, anche se è troppo presto per poter esprimere un giudizio definitivo. In base alle considerazioni precedenti è però possibile esprimere una prima sommaria valutazione, tenendo conto di quelli che dovrebbero essere i requisiti di una nuova politica per le città.

Per quanto riguarda i *settori e le attività* di intervento, le linee guida della UE in merito di azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile da inserire nella agenda urbana e le precisazioni effettuate dal CIPU, sembrano andare nella direzione giusta sia per i temi sia in parte per l'approccio proposto.

Infatti i settori prioritari identificati dalla Agenda Urbana sono: la riqualificazione urbana (edilizia di sostituzione, qualità urbana, aspetti materiali ed immateriali) e uso del suolo; la mobilità sostenibile, l'ambiente (Europa 20.20.20), il lavoro e il *welfare*, la cultura e il turismo; l'innovazione (università e *smart cities*, centri di eccellenza, luoghi di diffusione); le politiche per la crescita economica intelligenti, sostenibili e inclusive.

Inoltre vengono sottolineati i caratteri di intersettorialità della politica e la sua capacità di intercettazione dei problemi urbani. Sembra cioè, almeno sulla carta, superato l'approccio esclusivamente tecnologico (*smart cities*) e settoriale (patto per le città).

Un secondo aspetto riguarda il tema del *coordinamento strategico* delle decisioni da prendere. Tre sono le soluzioni possibili ipotizzate dall'attuale Ministro per la Coesione territoriale⁹:

- Il CIPU rappresenta il luogo di messa in coerenza delle singole politiche di settore proprie delle diverse sedi istituzionali che conservano la propria autonoma visibilità. Al Ministro della Coesione territoriale che lo guida spetta il compito di indirizzo e coordinamento.

6. Si tratta di 28 progetti di rigenerazione delle aree urbane degradate che potranno usufruire di un cofinanziamento di 318 milioni di euro.

7. Del Comitato fanno parte, oltre al Ministro per la Coesione territoriale che lo presiede, il Ministro degli Affari regionali, il Ministro dell'Interno, il Ministro dell'Economia e delle Finanze, il Ministro dell'Istruzione dell'università e della Ricerca, il Ministro del lavoro e delle Politiche sociali, il Ministro dello Sviluppo economico, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare. Alle riunioni partecipano anche un rappresentante delle Regioni, delle Province autonome di Trento e Bolzano, delle Province e dei Comuni.

8. Per ora è stato solo presentato da parte del CIPU un documento dal titolo "Metodi e contenuti sulle priorità in tema di Agenda Urbana". <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/metodi-e-contenuti-sulle-priorità-in-tema-di-agenda-urbana-cipu>.

9. CIPU: Intervento del Ministro per la Coesione territoriale Carlo Trigilia, Roma 23 settembre 2013.

- Viene attribuito ad una singola Amministrazione il compito di esprimere una leadership rispetto agli altri soggetti e di guidare il processo di intervento. Anche in questo caso le singole Amministrazioni conservano però una propria capacità di intervento sia in termini progettuali, sia come singoli centri di spesa.
- Vengono allocate le competenze oggi attribuite a diversi Dicasteri ad un unico centro di competenza, cui spetta il compito di definire le politiche di intervento e di gestirne, anche sotto il profilo finanziario, la relativa attuazione.

Il Ministro Trigilia ha proposto agli altri membri del CIPU di sperimentare la seconda soluzione, iniziando a lavorare in via sperimentale su un programma per le aree metropolitane.

Il punto fondamentale però è forse rappresentato dal problema del finanziamento, a parte la riserva del 5% del FESR, circa 3 miliardi di euro, previsto dalla nuova programmazione 2014-2020 appunto per le azioni integrate di sviluppo urbano sostenibile. Va ricordato al riguardo che uno dei principali problemi delle politiche urbane in passato (periodo 2007-2013) è stata la frammentazione degli interventi dovuto al gran numero di progetti di modesto importo economico. Ad essa va aggiunta la frammentazione istituzionale, poiché dei 6 miliardi di euro destinati alle 24 città capoluogo di regione, solo il 24% rientra sotto la responsabilità dei comuni (il resto va per il 23% alle regioni, per il 22% ad altri enti pubblici e per il 30% alle imprese private)¹⁰. Inoltre l'efficienza di spesa in termini avanzamento finanziario dei progetti FESR rientranti nella priorità "città" è stata molto ridotta (16% del valore degli investimenti programmati ad ottobre 2013). Sempre sul piano finanziario, va infine segnalato la debole integrazione tra interventi aggiuntivi e interventi ordinari.

Alle considerazioni precedenti va aggiunta un'altra anomalia italiana in tema di finanza locale, cioè la scarsa responsabilizzazione finanziaria degli enti locali, in quanto su un totale di spesa di circa 240 miliardi, escludendo le compartecipazioni per le quali l'autonomia di spesa è molto ridotta, le entrate proprie rappresentano solo 100 miliardi, cosa che contribuisce a ridurre l'efficacia della progettualità locale. È in questo quadro, quindi, che va inserita la proposta avanzata dall'attuale Ministro per la Coesione territoriale (che ha ripreso aggiornandolo quanto suggerito dal precedente Ministro Barca).¹¹

Si tratta di destinare al finanziamento della politica urbana una quota, anche non rilevante, dell'imposta che sostituirà l'IMU, oltre ovviamente al coordinamento dei capitoli di spesa ordinari già previsti dai singoli ministeri in tema di politiche urbane. Purtroppo sono proprio le recentissime vicende connesse all'abolizione dell'IMU che fanno facilmente capire come il problema sia tutt'altro che risolto.

3. Una proposta di sintesi per uscire dalla crisi: obiettivi e strumenti operativi

In base a tutte le considerazioni sinora fatte è possibile indicare alcune linee guida per una politica urbana nazionale che abbia l'obiettivo di contribuire non solo alla soluzione dei problemi delle città ma possa, al tempo stesso, essere una leva per uscire dall'attuale situazione di crisi. Si tratta di operare secondo la logica dello sviluppo sostenibile dal punto di vista economico sociale e ambientale, centrato su un modello di *governance bottom-up*, corretto e inquadrato in uno schema strategico nazionale, non solo per l'indicazione delle aree/settori di intervento, ma anche per fornire assistenza nella fase di progettazione e finanziamento e per l'integrazione delle singole progettualità secondo la logica delle reti di cooperazione e di sinergia e, quindi, per ottenere le economie di scala sia sul lato della domanda sia dell'offerta.

Si tratta innanzitutto di definire gli *strumenti metodologici* a i quali ispirarsi, per poter poi ricavare tutti gli aspetti operativi di una politica urbana nazionale. Il punto di partenza è senza dubbio rappresentato dallo stretto legame esistente tra città e innovazione. Va ricordato al riguardo che quando si parla di innovazione è implicito il riferimento al suo carattere prevalentemente endogeno, cioè al fatto che si tratta di innovazioni derivanti da un processo continuo ed incrementale di miglioramenti nei prodotti, nei processi e nell'organizzazione delle imprese. Le università ed i centri di ricerca

10. Rapporto IFEL, La dimensione territoriale del QSN 2007-2013, terza edizione 2013.

11. CIPU: Intervento del Ministro per la Coesione territoriale Carlo Trigilia, op.cit.

giocano senza dubbio un ruolo rilevante in questo processo, ma non necessariamente in quanto centri di eccellenza (poiché altrimenti sarebbero molto pochi e concentrati sul territorio nazionale). In altre parole non è solo importante introdurre poche innovazioni di base, ma anche adottare innovazioni introdotte altrove e adattarle ai singoli contesti produttivi e sociali. L'approccio settoriale/verticale, cioè dal lato dell'offerta di tecnologie, va integrato con quello orizzontale, dal lato della domanda e dei bisogni. In tale contesto la città, come sistema complesso, è in grado di operare questa sintesi in un rapporto circolare tra domanda e offerta che si autoalimenta in modo virtuoso (Cappellin, 2012). Sempre rimanendo al rapporto tra città e innovazione, va ricordato il ruolo specifico che gli spazi disponibili nel cuore delle aree metropolitane giocano nell'incubazione delle nuove imprese innovative. Questo ruolo, ritenuto rilevante nel contesto della città industriale, lo è in misura ancora maggiore nell'era post-industriale in cui, da un lato le città si caratterizzano per la specializzazione nel terziario innovativo alle persone, nei servizi avanzati alle imprese e nelle attività culturali e creative e, dall'altro, si liberano spazi che possono essere riqualificati con opportune politiche.

L'elemento più innovativo da un punto di vista metodologico per una nuova politica urbana è però rappresentato dall'approccio reticolare. Non si tratta soltanto di mettere in rete le città perché si scambino le buone pratiche, o di sfruttare il naturale processo di diffusione delle innovazioni attraverso l'armatura urbana ma, soprattutto, di sfruttare le possibili economie di scala nella produzione e nell'utilizzo dei nuovi prodotti e servizi messi a punto per i singoli sistemi urbani. Le relazioni di complementarità e di sinergia che si possono stabilire tra le singole iniziative vanno valorizzate attraverso strategie ed azioni specifiche volte, ad esempio, alla nascita o al consolidamento di opportuni cluster di imprese operanti nei settori ove la domanda da parte delle città si mostra di peso maggiore in termini quantitativi, di innovazione tecnologica e di export potenziale.

Un aspetto di particolare rilievo ci sembra essere quello relativo alla nascita o al consolidamento di opportuni cluster di impresa operanti nei settori dove la domanda da parte delle città si mostra di maggiore peso, sia in termini quantitativi, sia per le implicazioni in termini di innovazione tecnologica e di export potenziale.

Per quanto riguarda i *settori di intervento e le attività* si possono fare alcune precisazioni rispetto alle indicazioni contenute nell'Agenda urbana del FESR e alle specifiche fatte dal CIPU. Va ribadita l'esigenza di non riferirsi solo all'uso delle nuove tecnologie (come per il bando smart cities) ma anche di puntare su temi in grado di massimizzare le possibili sinergie tra i diversi aspetti materiali e immateriali che caratterizzano la vita delle moderne città. Vanno enfatizzate, date le caratteristiche del sistema urbano italiano, temi come la messa in sicurezza e al risparmio energetico per gli edifici storici, la valorizzazione dei centri storici, lo sviluppo delle industrie culturali e creative. Come si può intuire, si tratta di attività (tra l'altro in notevole sinergia tra loro) che hanno una forte domanda interna, ma nelle quali è anche possibile acquisire vantaggi competitivi a scala internazionale, in quanto esiste sicuramente un mercato rilevante almeno a livello UE. Di notevole interesse appare, inoltre, il tema relativo alla così detta *blue economy*, il cui principio base è quello di trasformare gli scarti o i sottoprodotti (output) di un sistema, attualmente sprecati, in risorse (input) per un altro sistema (Bistagnino, 2009): Questo tipo di attività potrebbero trovare infatti notevoli applicazioni in campo urbano. Un aspetto da non sottovalutare, infine, è rappresentato dagli aspetti soft della progettazione. Si tratta di dare la giusta enfasi nella valutazione dei progetti di politiche urbane agli elementi immateriali, quali il marketing territoriale, la promozione, la comunicazione e gli aspetti gestionali delle iniziative. Molto spesso queste attività non sono previste o comunque sono sottostimate sia dai proponenti i progetti sia dai valutatori, con conseguenze dannose sulla realizzabilità e soprattutto sulla gestione e l'efficacia dei progetti stessi. Inoltre si tratta in genere di attività ad alta intensità di lavoro, anche giovanile, in grado di valorizzare quindi competenze e professionalità tipicamente urbane.

La soluzione proposta in sede CIPU in tema di *coordinamento* in tema di politica urbana, se denota la giusta prudenza del Ministro per la coesione territoriale, andrebbe valutata con cura. Va verificato infatti se sia effettivamente in grado di raggiungere gli obiettivi di una vera politica urbana nazionale, superando tutti i limiti messi in evidenza, ed essere all'altezza delle "ambizioni" cui si richiama la stessa Commissione Europea quando parla di Agenda Urbana. Non sappiamo se la risposta sia la rinascita del Ministero per le aree urbane (o di un Ministro senza portafoglio), si vuole solo ricordare

che in altri paesi soluzioni più “pesanti” esistono da tempo: molti stati (Francia, Olanda, Danimarca, Portogallo) hanno un ministero, mentre la Gran Bretagna ha un Dipartimento presso l’Ufficio del Primo Ministro. La *governance* complessiva della politica dovrebbe comunque dare sufficientemente spazio agli attori coinvolti: città interessate, ministeri di settore e ministro delegato.

Per quanto riguarda gli *strumenti* la pianificazione strategica dovrebbe trovare una sua definizione e collocazione tra gli strumenti di governo dello sviluppo urbano ed essere riconosciuta come punto di riferimento per ogni altro tipo di strumento di pianificazione del territorio (Mosso, 2013) e come condizione fondamentale per la presentazione di progetti al FESR (Camagni, 2013). Le caratteristiche del piano strategico: multilivello, multisettoriale, territoriale e integrato, lo rendono lo strumento fondamentale per l’attuazione di una politica urbana come quella ipotizzata in precedenza, oltre ad essere perfettamente in linea con quanto richiesto dall’Europa. Si potrebbe pertanto ipotizzare che la redazione di un piano strategico divenga la condizione necessaria per accedere alla politica urbana, tenendo però in dovuto conto i limiti che alcune delle esperienze più recenti di piani strategici in Italia hanno messo in evidenza.

Proprio questi limiti fanno ritenere necessaria un’attività di *assistenza* alla progettazione a livello delle singole città per la messa in essere di progetti innovativi e più in generale di piani strategici. Tale attività di assistenza dovrebbe riguardare sia la parte tecnologica e tecnico economica, sia quella relativa agli aspetti di *governance* (coinvolgimento degli *stakeholders*, forme di finanziamento pubblico-privato, modalità di gestione dei progetti, attività comunicazione e marketing). Le esperienze concrete, hanno mostrato le difficoltà delle singole amministrazioni nell’affrontare la progettazione complessa, ed il rischio derivante dall’utilizzo di consulenti esterni che molto spesso applicano modelli precostituiti senza tener conto delle specificità locali. Questo compito potrebbe essere svolto dalla stessa Agenzia per la Coesione territoriale, appena varata dal Consiglio dei Ministri per venire incontro ai problemi di utilizzo dei fondi strutturali. Si tratta infatti di una struttura di servizio che ha il compito di attuare un monitoraggio continuo e sistematico sull’uso dei fondi per intervenire tempestivamente laddove emergono problemi, di fornire formazione e assistenza a tutte le istituzioni centrali e regionali coinvolte, di sostituirsi ad esse come unica autorità di gestione, in casi ben definiti e a fronte di una situazione di gravi inadempienze o ritardi.

Come corollario dell’attività di assistenza va ipotizzata un’adeguata attività di *formazione* e qualificazione della PA locale per quanto riguarda le competenze interne, in modo da superare nel lungo periodo il deficit attuale e la necessità di assistenza esterna evidenziata in precedenza. Tale attività di formazione dovrebbe essere effettuata in vista di un vero e proprio controllo di qualità sull’attività progettuale, nella ipotizzata prospettiva dell’estensione della attività di pianificazione strategica. Andrebbe inoltre accompagnata da un ricambio generazionale all’interno della stessa PA locale che, come è noto, è invece caratterizzata da tempo dal blocco del *turn over*. Formazione, ricambio generazionale e rimozione del blocco del *turn-over* dovrebbero essere affrontati in modo congiunto in un piano di riforma delle PA, non solo locale, che travalica ovviamente l’attuazione delle politiche urbane in un’ottica di rilancio complessivo della competitività dell’economia Italiana.

Un aspetto di non scarso rilievo in una nuova politica urbana riguarda i *soggetti* a cui essa deve rivolgersi. Abbiamo visto come, in modo molto pragmatico l’attuale Ministro per la coesione territoriale ha suggerito di partire in via sperimentale dalle aree metropolitane. Questa scelta solleva però alcuni dubbi e problemi. Se vero infatti che nelle aree metropolitane si concentrano sicuramente la maggior parte della popolazione e quindi delle potenzialità da utilizzare e dei problemi da risolvere, è anche vero che nel contesto italiano sono state alcune città intermedie a mostrare negli ultimi anni il maggior dinamismo (tra l’altro, la fissazione per legge delle città metropolitane rischia di irrigidire tutto il sistema). Inoltre il tema delle città metropolitane si lega a quello dell’abolizione delle province sul quale vale la pena di spendere qualche parola. Infatti l’ipotesi di una abolizione generalizzata delle province e quindi non solo nel caso delle città metropolitane, è il frutto di una visione al tempo stesso demagogica e superficiale dei problemi del sistema degli enti locali in Italia. Ridurre infatti il *costo della politica* non deve accompagnarsi alla rinuncia ai *benefici della struttura*. Chiunque si occupi di pianificazione del territorio conosce i ruoli rilevanti che le province svolgono in numerose materie: mobilità e viabilità; pianificazione territoriale generale e delle reti e delle infrastrutture; organizzazione dei servizi pubblici di livello sovracomunale; promozione e coordinamento

dello sviluppo economico e sociale; tutela del paesaggio. In molti casi è proprio grazie all'attività delle province che il dissennato consumo di suolo messo in atto dai comuni (anche in relazione al loro modo di finanziamento) è stato in parte frenato. Sarebbe forse opportuno preveder la riforma dell'intero sistema degli enti locali sia in termini di attribuzioni di funzioni sia di risorse finanziarie non tanto e non solo per ridurre i costi della politica ma per rendere più efficiente la gestione del territorio¹². Questo potrebbe essere un compito da affidare al CIPU che, data la sua composizione, ha al proprio interno tutte le competenze per imbarcarsi in una simile impresa. L'ultima considerazione riguarda il carattere sperimentale dell'azione sulle aree metropolitane. Purtroppo in Italia le "sperimentazioni" di politiche (non solo urbane ma per queste ultime valga il caso delle *smart cities*) hanno sempre mostrato grandissimi limiti, in quanto non si quasi mai passati alla fase di messa a regime, vuoi per mancanza di fondi vuoi perché il tema finisce per "passare di moda". Quindi, anche se l'approccio prudenziale può essere opportuno, va fatto quanto prima un chiaro disegno organico di quella che dovrà essere la strategia di lungo periodo della politica urbana nazionale, in modo da avere un punto di riferimento che costituisca la base per l'azione dei singoli soggetti che saranno poi chiamati a realizzarlo e, quindi, anche dei possibili investitori privati che potrebbero essere coinvolti.

Veniamo così all'ultimo aspetto della proposta, il *finanziamento* della politica e il suo ruolo per rilancio degli investimenti pubblici. È del tutto evidente che la riserva del 5% del FESR e l'eventuale destinazione di una quota di una qualche imposta comunale ancora da definire, siano del tutto insufficienti. Inoltre, a questa insufficienza e al quadro delle criticità evidenziato in precedenza, si aggiungono i vincoli agli investimenti legati al Patto di stabilità. Al contrario si tratta di prevedere un piano pluriennale di finanziamento (su cui eventualmente chiedere la deroga in sede UE) per il potenziale moltiplicatore che gli investimenti nelle aree urbane potrebbero generare. Piuttosto che preveder infatti pochissime grandi opere sulla cui utilità e sugli effetti moltiplicativi si potrebbero esprimere numerosi dubbi, un piano di investimenti urbani, nei settori citati e le con le caratteristiche evidenziate, potrebbe avere un impatto sul territorio di gran lunga maggiore, mettendo in moto meccanismi virtuosi assai più diffusi e articolati. Inoltre un piano di investimenti pubblici potrebbe fornire lo stimolo per l'attrazione di investimenti privati complementari, indirizzabili anche verso il patrimonio immobiliare pubblico che altrimenti rischia di essere "svenduto" se non inserito in un disegno organico interno alle singole città e a scala nazionale. A questo riguardo è ipotizzabile l'attrazione anche di capitali esteri, da coinvolgere nelle opere di riqualificazione urbana e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Non va dimenticato infatti che l'attuale fase di stagnazione degli investimenti industriali, particolarmente acuta in Italia, può essere superato o investendo in ricerca e innovazione, cosa assolutamente necessaria, ma con un ritorno almeno di medio periodo e che comunque deve tener conto della competizione internazionale, o investendo nel sviluppo urbano, al contrario a forte domanda interna.

Sempre in tema di finanziamenti va infine prevista la revisione della fiscalità immobiliare nazionale e locale. Come è stato più volte sottolineato¹³ i livelli degli oneri di urbanizzazione e concessori rischiano di non coprire neanche i costi delle opere primarie e sono, comunque, di gran lunga inferiori a quelli ad esempio di Spagna e Germania.

Bibliografia

- Barca F. (2013), *Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana*. Roma: Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane.
- Berry B. (1972), Hierarchical Diffusion: the Basis of Development of Filtering and Spread in a system of Growth Centers. In: Hansen N. M. (ed), *Growth Centers in Regional Economic Development*. New York: The Free Press.
- Bistagnino L. (2009), *Design sistemico: progettare la sostenibilità*. Bra: Slow Food Editore.
- Boudeville J. (1972), *Amenagement du territoire et polarization*. Paris: Ed. Genin et Ed. d'Organisation.

12. Si tratterebbe di andare oltre a quanto già previsto con la legge 135/2012 sulle città metropolitane e sull'unione dei comuni.

13. Si veda: Camagni R. (2013), *L'unione europea e le azioni integrate per lo sviluppo. Il piano città: un passo verso un'Italia strategica?* Intervista di Simona Vinci, 2 febbraio.

- Camagni R. (1993), From City Hierarchy to City Network: Reflections about an Emerging Paradigm. In: Lakshmanan T. R., Nijkamp P. (eds.), *Structure and Change in the Space Economy*. Berlin: Springer Verlag. Doi: [10.1007/978-3-642-78094-3_6](https://doi.org/10.1007/978-3-642-78094-3_6).
- Camagni R. (1999), The City as a Milieu: Applying the GREMI's Approach to Urban Evolution, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 3:591-606
- Camagni R. (2013), L'unione europea e le azioni integrate per lo sviluppo. Il piano città: un passo verso un'Italia strategica? Intervista di Simona Venturi, 2 febbraio. (Ultimo accesso gennaio 2014 - www.recs.it)
- Cappellin R. (2012), Growth in Post-industrial Cities: an Endogenous Model. In: Cappellin R., Ferlaino F., Rizzi P. (eds), *La città nell'economia della conoscenza*. Milano: FrancoAngeli.
- Ciciotti E. (1984), L'ipotesi dell'incubatrice rivisitata. *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 2-3. 210-235.
- Ciciotti E. (2008), La pianificazione strategica: una (grande) opportunità non sfruttata. *Notiziario dell'Archivio Osvaldo Piacentini*, tomo I: 11-12.
- Ciciotti E., Perulli P. (1991), La competizione della città europea. *La costruzione della città europea negli '80*. Roma: Credito fondiario.
- Dematteis G. (1985), Contro-urbanizzazione e strutture urbane reticolari. In: Bianchi G., Magnani I. (a cura di), *Sviluppo multiregionale: teorie, metodi, problemi*. Milano: FrancoAngeli. 121-132.
- Florio R. (a cura di) (2010), 10 anni di pianificazione strategica in Italia. Ragioni, esiti, criticità. *Rete delle città strategiche*, Quaderno n. 3.
- Leone R. A., Struick R. (1976), The Incubator Hypothesis: Evidence from Five SMSAS. *Review of Economic Studies*, 21-1.
- Mosso U. (2013), *La qualità urbana ai tempi del CIPU*, febbraio. Associazione Aree Urbane Dismesse. (Ultimo accesso gennaio 2014 - www.audis.it).
- Thompson W. (1968), Internal and External Factors in the Development of Urban Economies. In: Perloff H., Wingo L. (a cura di), *Issues in Urban Economics*. Washington: John Hopkins Press.

Quale politica per il settore dei trasporti in Italia

Romeo Danielis¹

Sommario

Il contributo si occupa sia della domanda di mobilità soddisfatta in modo privato sia di quella che utilizza i servizi di trasporto offerti da aziende terze specializzate. Per ciascuna tipologia di domanda sono descritte le caratteristiche, le dimensioni, la qualità del servizio ed i costi privati e sociali generati. Una particolare attenzione è posta alle politiche messe in atto attualmente in Italia per rendere socialmente efficiente il settore dei trasporti e a come queste dovrebbero essere modificate per rafforzarne l'efficacia.

1. Il ruolo dei trasporti nel sistema economico

Tra i settori economici, il settore dei trasporti ha un ruolo peculiare in quanto svolge per lo più una funzione di servizio alle altre attività economiche o sociali, vale a dire, soddisfa le esigenze di mobilità delle persone e delle merci in un'ottica strumentale alla soddisfazione delle loro esigenze produttive o sociali². In questo senso, si dice che il settore dei trasporti rappresenta una domanda derivata e non ha un'utilità in sé. Da ciò derivano due conseguenze importanti: la prima è che l'andamento della domanda di trasporto dipende dal ciclo economico, spesso anticipandolo; la seconda è che, siccome il trasporto è alla base di molte attività produttive e commerciali, il modo, più o meno efficace ed efficiente, in cui la domanda di trasporto è soddisfatta influenza i costi di produzione e, quindi, la competitività delle aziende.

Da subito è utile fare una distinzione tra il trasporto svolto in modo privato ed i servizi di trasporto offerti da aziende terze specializzate.

La domanda di mobilità di una persona è molto spesso soddisfatta dalla persona stessa. La persona stessa cammina, pedala la bicicletta o guida l'automobile. Il servizio di trasporto è quindi in buona parte autoprodotta e non da origine a scambi sul mercato, non genera PIL. Presupposto di questo è però la costruzione e manutenzione delle strade, l'acquisto dell'automobile e del carburante, la regolamentazione e la sorveglianza del traffico, l'intervento in caso di incidenti, ecc., che rappresentano invece domanda di beni privati e pubblici al resto del sistema economico. Tale domanda ha svolto storicamente, e svolge tutt'ora, un ruolo assai importante nel determinare\permettere lo sviluppo economico. Si pensi, ad esempio, al ruolo svolto dall'industria automobilistica e petrolifera come motore dello sviluppo economico nel XX secolo.

La soddisfazione della domanda di mobilità delle persone, e soprattutto delle merci, è però anche soddisfatta da aziende specializzate che offrono servizi di trasporto complessi come quello ferroviario, aereo, marittimo, su autobus o su camion. In questo caso, il settore dei trasporti è un vero e proprio settore produttivo, con aziende operanti in specifici mercati, il cui peso macroeconomico (incluso il magazzino) è valutabile attorno al 4,2% del PIL³. Tali mercati hanno una struttura che va dal monopolio alla concorrenza perfetta e sono soggetti a dinamiche evolutive complesse in relazione ai cambiamenti tecnologici ed alle politiche di regolazione predisposte dai governi locali, nazionali od europei.

1. Università degli Studi di Trieste, DEAMS, e-mail: danielis@units.it

2. Per raggiungere il lavoro si utilizza l'autobus o l'automobile, per visitare una capitale europea si prende l'aereo, per far arrivare delle merci in Cina si compra un servizio di trasporto marittimo, ecc.

3. Non comprensivo delle attività economiche non di mercato.

Inoltre, è importante ricordare che lo svolgimento delle attività di trasporto ha importanti implicazioni territoriali, urbanistiche, energetiche e ambientali. Il consumo di suolo per realizzare le infrastrutture di trasporto (viarie, ferroviarie, aeree, portuali), l'uso di spazio urbano per la movimentazione e la sosta delle automobili, il consumo di fonti fossili non rinnovabili, l'emissione di inquinamenti atmosferici locali (PM, SO_x; NO_x, O₃) e globali (CO₂), il rumore sono fenomeni che derivano dal modo in cui si svolgono le attività di trasporti e che generano costi esterni e riducono il benessere e la vivibilità delle città. Il settore dei trasporti deve quindi necessariamente confrontarsi con il tema dell'impatto ambientale e dello sviluppo sostenibile.

La natura e la complessità del settore dei trasporti è tale che malfunzionamenti o distorsioni, piuttosto che guadagni di efficienza, in questo settore si riflettono immediatamente sui costi per la mobilità dell'intero sistema economico e, di conseguenza, sulla sua competitività. Gestire e correggere eventuali inefficienze che si manifestano è l'arduo compito della politica dei trasporti, sia essa definita a livello europeo, nazionale o locale.

2. Il trasporto privato dei passeggeri

La mobilità delle persone in Italia è stimata nel 2012 in 796 miliardi di passeggeri-km. Di questi, 707 miliardi sono effettuati con veicoli privati su strada (665 miliardi con autovetture). Fare in modo che questi viaggi avvengano con il minore tempo, costo e impatto ambientale e nella massima sicurezza possibile dovrebbe quindi essere un obiettivo primario per la politica dei trasporti. Purtroppo però, proprio sulla mobilità individuale su strada tramite mezzo privato, l'attenzione degli analisti (anche accademici, si confronti anche REPoT, 2013), i dati statistici e le informazioni sulle politiche adottate sono piuttosto scarse. Di seguito riporteremo le poche evidenze a noi note.

2.1. I costi privati

La spesa delle famiglie italiane è stimata nel 2000, in valori concatenati riferiti al 2005, pari a 883 miliardi di euro (CNT, 2011-13, tabella 4.7.1, p. 31). Tale entità non varia di molto nel 2012. Sul totale complessivo, le spese per i trasporti rappresentano il 10,7% (pari a 95 miliardi), inferiori solo alle spese per "abitazione, acqua, elettricità e altri combustibili" e ad "alimentari, bevande e tabacco". È chiaro dunque che le spese per la mobilità sono una voce importante nel bilancio delle famiglie italiane. Nella recente crisi, tali spese sono state tagliate di circa 23 miliardi (rispetto ai 118 miliardi del 2007).

È interessante anche confrontare la variazione nella composizione della spesa dei trasporti nel 2012 rispetto al 2000. Nel 2012 si sono spesi 24 miliardi per "acquisto mezzi di trasporto" rispetto ai 32 miliardi del 2000, 36 miliardi per "spese di esercizio dei mezzi di trasporto esclusi i combustibili" rispetto a 34, 26 miliardi per "combustibili e lubrificanti" rispetto a 22, e 19 miliardi per "servizi di trasporto", sempre rispetto a 15 miliardi spesi nel 2000. Risulta quindi che gli italiani hanno risparmiato non sostituendo l'automobile e usandola di meno, mentre non sono riusciti a sfuggire all'aumento delle voci di "spese di esercizio dei mezzi di trasporto esclusi i combustibili" e "servizi di trasporto".

Entrando ancora più nel dettaglio delle voci di spesa ed estendendo il periodo di osservazione, si nota che, fatto 100 il 1990, le spese totali sono cresciute del 30%. Di queste, le spese per carburante (che rappresentano il 42% del totale) sono cresciute del 68%, le assicurazioni R.C.A (che rappresentano il 15% del totale) del 72%, le manutenzioni e riparazioni ordinarie (15% del totale) del 26%, i pedaggi autostradali (4% del totale) del 75%.

È chiaro che i costi del trasporto dipendono in modo rilevante dalle dinamiche dei settori industriali che offrono servizi alla mobilità passeggeri: le stazioni di servizio carburanti, le assicurazioni, le autofficine, le gestioni autostradali. Per contenere i costi della mobilità privata servono quindi, in primo luogo, adeguate politiche industriali in tali settori.

2.2. Il tempo di viaggio

Una delle risorse scarse più importanti che le persone impiegano per la mobilità è il tempo. L'obiettivo è ovviamente ridurre il tempo di viaggio il più possibile, compatibilmente con il requisito della sicurezza. Ciò corrisponde al tempo *free flow*, ovvero al tempo che si impiega quando le strade non sono congestionate. Purtroppo, come sperimentiamo tutti i giorni, ciò avviene solo in certe ore del giorno e su certe strade. Sul tempo di viaggio, un dato fondamentale per giudicare il sistema di trasporto e per migliorarlo, i dati disponibili sono alquanto scarsi in quanto non sono raccolti in modo sistematico e sufficientemente dettagliato.

Ricorrendo ai pochi e meritori studi disponibili (Amici della Terra, 2005; Isfort, 2011a, 2011b) si apprende che nelle percorrenze autostradali i veicoli-km percorsi in condizione di congestione sono pari al 33% del totale. Nelle percorrenze urbane Amici della Terra (2005) stima che vengono persi per congestione circa 770 milioni di ore. I dati più recenti derivano dal Tom Tom Congestion Index 2012, calcolato come sulla base del tempo effettivamente impiegato e del tempo di *free flow* e raccolti tramite rilevazioni GPS su singoli utenti in una cinquantina di città europee. Le città italiane presenti nel campione sono, in ordine di grado di congestionamento, Palermo (39% in più rispetto al tempo *free flow*), Roma (33%), Milano (25%), Napoli (25%), Genova (20%), Torino (20%). Vale a dire si impiega mediamente dal 39 al 20% in più nei viaggi in automobile del tempo necessario. Se però si guardano i valori relativi al picco del mattino, invece che i valori medi giornalieri, si osservano valori ben più elevati: Palermo (64%), Roma (76%), Milano (70%), Napoli (40%), Genova (37%), Torino (44%).

Quantificare la perdita di tempo in termini monetari è ovviamente un'operazione non facile. Significa stimare il valore del tempo speso in eccesso rispetto al livello di congestione ottimale, dato un assetto del sistema dei trasporti. È ampiamente documentato in letteratura che tale valore varia in relazione alla persona, al motivo del viaggio, all'ora del viaggio e così via. Pur tenendo conto di tutte queste difficoltà è utile, per avere un'idea della dimensione del problema, citare la stima proposta dagli Amici della Terra (2005) relativa al 2003. Essa è pari a circa 12,6 miliardi nel 2003 (pari all'1% del PIL⁴), di cui 6,2 sulle strade urbane, 3,3 su quelle rurali e 3,5 nei viaggi autostradali. Si osserva inoltre che tale valore è il doppio di quello stimato per il trasporto merci (pari a 6,3 miliardi) e notevolmente superiore a quello stimato per il trasporto ferroviario e quello aereo (complessivamente 170 milioni), che pure soffrono, ma in misura molto minore, problemi di congestione.

2.3. L'impatto ambientale

Uno dei problemi che caratterizzano il settore dei trasporti è che i veicoli traggono l'energia cinetica dalla trasformazione di energia di origine fossile, emettendo inquinanti atmosferici e rumore. L'entità e la pericolosità di questo processo dipende dalla tipologia di alimentazione e dalla tecnologia del motore.

Il settore dei trasporti consuma in Europa il 31% del totale di energia consumata. Il trasporto stradale ne consuma circa l'80% (45% le automobili e 35% i furgoncini e i camion). Le statistiche europee ci dicono inoltre che il trasporto emette il 25% del totale di CO₂. Il trasporto stradale da solo circa il 21%, di cui il 15% per il trasporto dei passeggeri ed il 6% per quello delle merci. In termini totali le emissioni del trasporto stradale dal 1990 al 2010 sono aumentate del 23%.

Rispetto agli altri paesi europei di pari reddito, l'Italia ha livelli di qualità dell'aria peggiori. Ordinando i paesi in termini di superamenti del limite giornaliero di PM₁₀, (la prima la meno inquinata), l'Italia è al 17 posto, preceduta da tutti i paesi dell'Europa occidentali e dalla Romania. Nel caso dell'ozono, il cui livello di produzione aumenta con l'esposizione ai raggi solari, la posizione dell'Italia in termini di valore medio sulle 8 ore è tra le peggiori (solo la Slovenia ha valori più alti). Relativamente all'NO₂, l'Italia è quint'ultima seguita dalla Lituania, Grecia, Regno Unito e Germania.

Per tutti questi inquinanti la fonte di gran lunga principale è il trasporto stradale, sia passeggeri che merci, essendo il contributo delle altre modalità di trasporto assolutamente residuale. Nonostante

4. Nel 2003 è stato stimato pari a 1,335,354 milioni di euro a valori correnti.

alcuni miglioramenti stiano avvenendo (Istat “Dati ambientali nelle città - Qualità dell’ambiente urbano”, 2013) è chiaro che ancora moltissimo rimane da fare per ottenere un migliore equilibrio tra mobilità e qualità dell’aria.

2.4. *Il rumore*

Dalla relazione ISPRA sullo Stato dell’ambiente nel 2013 (ISPRA, 2013, p. 482) risulta che la sorgente di rumore prevalente in ambito urbano risulta essere il traffico veicolare. Ad un rumore Lden (Level day-evening-night) compreso tra 60 e 64 dB(A) risultano essere esposte tra il 20 e il 40% delle persone. Ad un rumore Lnight tra 55 e 59 dB(A) si stimano esposte più del 30% delle persone. A fronte di ciò, dal punto di vista amministrativo solo “nel 60% dei capoluoghi (71), alla fine del 2012, è approvata ufficialmente la zonizzazione acustica del territorio ed in 28 tra questi è emersa la necessità di predisporre piani di risanamento acustico.

2.5. *La sicurezza*

Note invece decisamente più positive vengono dagli incidenti stradali dove si osserva che tra il 2001 ed il 2011 in Italia il numero degli incidenti è diminuito di quasi il 22% (da 263.100 a 205.638) e quello dei morti di ben oltre il 45% (da 7.096 a 3.860 decessi). Questi valori sono sufficientemente in linea con il dato europeo. Nel 2001 l’Italia aveva un numero di decessi sulla popolazione pari a 125 contro una media europea di 113 (il Regno Unito 61), mentre nel 2012 il numero di decessi sulla popolazione è sceso in Italia a 62 contro una media europea di 56 (il Regno Unito 28). Pur essendoci ancora ampi margini di miglioramento, la divergenza si è ridotta, mantenendo però sempre la 14° posizione, seguita solo da diversi paesi dell’Est Europa.

2.6. *I costi esterni*

I fenomeni che abbiamo appena menzionato rappresentano dei costi che la mobilità su strada causa alla società nel suo insieme in termini di tempo perso, contributo all’innalzamento delle temperature del pianeta, di mortalità prematura, di morbidità, disturbi del sonno e conseguente perdita di giorni di lavoro o costi per il sistema sanitario ed assistenziale. La fotografia più completa e più recente sui costi esterni generati dal trasporto è a cura degli Amici della Terra (2005) ed è relativa al 2003 (quindi datata, a significare anche la scarsa attenzione che le istituzioni pubbliche dedicano a questi fenomeni). Ci indica un costo totale di 40 miliardi circa, pari al 2-3% del PIL del 2003, di cui quasi la metà sono da ascrivere al tempo speso per gli spostamenti (19,6 miliardi), seguito dall’inquinamento atmosferico locale che causa danni per circa 8 miliardi, ai gas serra per 3 miliardi, al rumore per circa 6 miliardi ed agli incidenti per 4 miliardi. A parte l’inquinamento atmosferico ed i gas serra, ai quali da un contributo significativo anche il trasporto aereo, la responsabilità per questi costi è quasi completamente da addebitarsi al trasporto stradale, per circa 2/3 ai passeggeri e per 1/3 alle merci.

2.7. *Le politiche per rendere più efficiente il trasporto privato dei passeggeri*

Le politiche per contenere o ridurre l’impatto ambientale e migliorare l’efficienza privata e sociale del trasporti automobilistico sono molteplici ed anche piuttosto note. Le elenchiamo a scopo riassuntivo nella Tabella 1.

Sono per colonna suddivise in 3 categoria: misure fiscali, misure regolamentari ed investimenti. Per riga, invece ci sono 4 tipi di politiche. Il primo è rappresentato dalle politiche di contenimento della domanda quali la tassa di circolazione (che in Italia è poco rilevante rispetto ad altri paesi), e le imposte sui carburanti, che sono invece relativamente consistenti rispetto agli altri paesi europei (ad eccezione della Gran Bretagna) ma motivate da esigenze di gettito più che da motivazioni trasportistiche. Tra le misure regolamentari invece si annoverano l’integrazione tra pianificazione territoriale e trasporti che, purtroppo, rimane spesso a livello di pura enunciazione. Tra gli investimenti ci sono le misure di sostituzione della mobilità con la tecnologia, anche queste tutto sommato poco praticate.

La seconda tipologia di politiche riguarda la promozione dei modi meno intrusivi. Alcune di queste cominciano ad essere sperimentate anche in Italia sulla scorta degli esempi europei. Ad esempio, la

Tabella 1 - Strategie di migliorare l'efficienza privata e sociale del trasporto stradale

Misure fiscali	Misure regolamentari	Investimenti
<i>A. Contenimento della domanda</i>		
<ul style="list-style-type: none"> ◦ tassa di circolazione ◦ imposte sui carburanti 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ pianificazione territoriale integrata con i trasporti ◦ pianificazione commerciale integrata con i trasporti ◦ piano regolatore degli orari 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ telecommuting ◦ teleconferenze ◦ telelavoro
<i>B. Promozione di modi meno intrusivi</i>		
<ul style="list-style-type: none"> ◦ come sopra ◦ sussidi ◦ imposte sull'acquisto dell'auto ◦ eliminazione delle facilitazioni fiscali all'uso delle auto aziendali 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ aree pedonali ◦ corsie preferenziali per gli autobus ◦ carpooling ◦ vanpooling ◦ carsharing 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ rete più capillare e maggior frequenza del trasporto pubblico ◦ miglioramento delle fermate e delle stazioni ◦ parcheggi di interscambio ◦ piste ciclabili
<i>C. Gestione del traffico</i>		
<ul style="list-style-type: none"> ◦ road pricing ◦ parcheggi a pagamento ◦ tassa di ingresso ai centri storici (Ecopass, congestion charge) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ barriere fisiche all'attraversamento ◦ limiti di velocità ◦ divieti di accesso ai centri storici 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Sistemi di trasporto intelligenti tra cui: ATIS, AHS e IT
<i>D. Miglioramento tecnologico</i>		
<i>D1. Infrastrutture stradali</i>		
<ul style="list-style-type: none"> ◦ public-private partnership 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Analisi costi-benefici ◦ Valutazione di impatto ambientale 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ fornitura di nuove strade o ampliamento delle esistenti ◦ circolari, raccordi anulari ◦ miglioramento del manto stradale ◦ innalzamento di barriere visive ed antirumore ◦ aumento della resistenza allo scivolamento
<i>D2. Carburanti</i>		
<ul style="list-style-type: none"> ◦ imposte sull'emissioni ◦ tassazione differenziata dei carburanti 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ prescrizioni sulla composizione dei carburanti ◦ standards sui consumi energetici 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ accordi con le raffinerie e finanziamento di R&S
<i>D3. Veicoli</i>		
<ul style="list-style-type: none"> ◦ permessi scambiabili ◦ imposte d'acquisto e tasse di circolazione differenziate ◦ incentivi alla sostituzione ◦ incentivi ai veicoli a carburanti alternativi (elettrici, metano, ibridi) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ standards di emissione ◦ controlli obbligatori sui gas di scarico ◦ frequenti revisioni dei veicoli 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ accordi governo/aziende automobilistiche e finanziamento di R&S ◦ rete di colonnine di ricarica per le auto elettriche ◦ rete di distributori di metano

densità delle piste ciclabili è aumentata del 184,4% (da 5,4 a 15,4 km per 100 km² di superficie comunale); la densità delle aree pedonali è aumentata del 36,% e quella delle ZTL del 65%. La domanda di trasporto pubblico locale nel complesso dei comuni capoluogo di provincia è cresciuta del 13,6% nell'arco di un decennio, un aumento maggiore rispetto all'offerta cresciuta attorno al 4,3%. È invece assai poco differenziata sia la tassazione degli autoveicoli su base ambientale sia lo strumento dei sussidi a favore delle auto meno inquinanti, tra l'altro finanziato con importi complessivi modesti⁵. In tutto ciò, è particolarmente lento in Italia l'avvio dell'auto elettrica, ad emissioni zero al momento dell'uso, che ha le potenzialità di cambiare radicalmente la qualità ambientale delle città italiane. Tale lentezza è da addebitarsi a diversi fattori, non ultimo la mancata decisione degli enti pubblici nel costruire le infrastrutture di ricarica e promuoverne l'adozione a partire dalle flotte pubbliche.

Interessante è invece quanto sta accadendo riguarda al carsharing, una modalità finora poco praticata, ma che nel corso del 2013 ha avuto una notevole impennata, anche in Italia, con l'ingresso di società private come Car2go della Daimler e Enjoy della Fiat-Eni a Milano, ad aggiungersi alle diverse società pubbliche o a capitale misto finora presenti in 13 città italiane, che però non avevano ancora trovato l'assetto e le condizioni favorevoli per diventare popolari. Anche in questo caso sarà interessante vedere se le auto elettriche condivise troveranno modo di diffondersi.

Relativamente al terzo insieme di politiche, quella relative alla gestione del traffico, si registrano alcuni passi avanti nella direzione indicate dalle città europee più innovative. Ad esempio, nel periodo 2000-2010 sono aumentati del 62,9% gli stalli di sosta a pagamento su strada e del 54,5% quelli nei parcheggi di scambio. Nel 2011 i comuni capoluogo di provincia disponevano in media di 51,1 posti a pagamento su strada ogni mille vetture circolanti, rispetto al 2000 quando i parcheggi su strada ogni mille vetture erano 30,7. Alla fine del 2011, in 94 comuni capoluogo di provincia con più di 30 mila abitanti (su 115) è stato adottato questo strumento di pianificazione previsto dall'art. 36 del nuovo codice della strada: 27 comuni in più rispetto al 2000.

Milano, è stata tra le prime grandi città europee, dopo Londra e Stoccolma, a sperimentare con successo un provvedimento di imposta sulla congestione, denominata prima Ecopass e poi Area C, che ha ridotto il numero di auto che entrano nel centro città, riducendo la congestione, migliorando l'inquinamento e spostando quote di traffico sul trasporto pubblico e sui modi alternativi (Rotaris et al., 2010; Danielis et al., 2012).

Infine, ci sono gli strumenti di introduzione ed incentivazione ai miglioramenti tecnologici. L'evoluzione più interessante, in parte accennato sopra, sono le automobili con carburanti o motori non tradizionali, quali quelli a GPL, a metano, ibridi o elettrici. Le automobili che adottano tali tipologie di alimentazione sono in crescita, nonostante la caduta delle immatricolazioni avvenuta negli ultimi anni, ma rappresentano una quota ancora poco significativa. Dato che le prospettive di queste tipologie sono inerentemente connesse con l'esistenza di una capillare rete di distribuzione dei carburanti o ricarica delle batterie, a mancare, rispetto ad altri paesi come la Francia o la Norvegia, è un indirizzo pubblico di sostegno e promozione, anche non necessariamente finanziario, elementi cruciali per superare la soglia critica che renda possibile la loro diffusione. Nel caso del metano, la rete distributiva è ancora diffusa in modo estremamente ineguale sul territorio nazionale e lentezze ed indecisioni amministrative non facilitano la sua diffusione. Nel caso delle auto elettriche, le infrastrutture di ricarica vanno pianificate, i parcheggi regolati, le regole amministrative definite se si vuole permettere che gli investimenti privati e pubblici nella infrastrutture e nei veicoli elettrici abbiano luogo.

Nonostante alcuni indubbi progressi, l'impressione generale è che gli enti locali (comuni, province, regioni) preposti a produrre ai diversi livelli le politiche del traffico l'hanno finora fatto spesso con ritardi consistenti e con poco coraggio innovativo. Pur concedendo che un piano del traffico è una sintesi complessa di interessi consolidati e difficili da scalfire, pare è che questi siano realizzati con scarsa visione, poca chiarezza degli obiettivi e anche con scarsa competenza tecnica ed informazione

5. Con l'emanazione del Decreto Sviluppo 2012 il Parlamento italiano ha recentemente stanziato dei fondi per sovvenzionare l'acquisto di vetture a basso impatto ambientale, anche se l'importo complessivo dei fondi messi a disposizione per i sussidi è abbastanza limitato (€ 40.000.000 nel 2013). Il meccanismo di erogazione dell'incentivo prevede che le vetture acquistate abbiano delle emissioni di CO₂ al di sotto di una determinata soglia. Stante queste disposizioni, tale contributo è differenziato in questo modo tra queste tipologie di veicoli: Ford Fiesta (diesel) €2.000, Toyota Yaris (ibrida) €3.560, Peugeot Ion (elettrica con batteria integrata) €5.000, Renault Zoe (elettrica con batteria a noleggio) €4.330.

sullo stato del traffico e sulla sua evoluzione. Non mancano ovviamente esempi coraggiosi ed innovativi, ma l'impressione è che le città siano state lasciate sole a svolgere questo compito difficile senza sufficienti direttive dagli organi nazionali e regionali. Se è vero che un approccio centralista debba essere evitato, è anche vero che serve un maggior sostegno da parte degli organi regionali o centrali sia in termini di linee guida, che in termini di conoscenza dei miglioranti che si possono ottenere, che di risorse per intervenire, se si vuole colmare il *gap*, sopra evidenziato, che ci separa dalle migliori realtà europee.

3. Il trasporto dei passeggeri e delle merci effettuato da aziende specializzate

Oltre che con l'autoproduzione, la mobilità delle persone e delle merci avviene ovviamente anche grazie ad i servizi offerti da aziende specializzate. Nel caso dei passeggeri ciò avviene tramite taxi, autobus, treni, aerei e navi. Nel caso del trasporto stradale delle merci è uso denominarlo trasporto in conto terzi per distinguerlo dal trasporto in conto proprio. Il modo di operare di tali aziende, le infrastrutture che utilizzano e le caratteristiche dei mercati in cui operano sono oggetto di un'ampia letteratura che potremo solo marginalmente richiamare in questo testo. Inoltre, in questo scritto le problematiche del segmento dei taxi non sarà trattato.

3.1. Il trasporto stradale delle merci in conto terzi

Secondo il Conto Nazionale dei Trasporti nel 2010 il traffico totale interno di merci è stato movimentato, misurato di tonnellate-kilometro, per il 63,28% su strada (considerando solo i movimenti superiori a 50 km), per il 13,11% su impianti fissi, per il 23,14% tramite le vie d'acqua e per lo 0,46% tramite navigazione aerea (MIT, 2011). Il trasporto stradale (a cui aggiungeremo per le merci anche la logistica) è dunque il settore di gran lunga più importante per la mobilità delle merci. Dalla sua efficienza e affidabilità dipendono la competitività del sistema economico. Sorprendentemente, nonostante la sua rilevanza, lo spazio e gli studi riservati a questo settore sono limitati.

Anche per le merci, esiste l'autoproduzione del servizio, il cosiddetto trasporto in conto proprio che, seppure tendenzialmente calante, copre ancora una quota consistente pari, nel 2009, al 30% del totale in termini di tonnellate e al 10% del totale in termini di tonnellate-km (MIT, 2011), in quanto utilizzato soprattutto sulle distanze brevi, per carichi pesanti ed in determinati settori (Danielis, 2003).

In termini di imprese impegnate nel trasporto delle merci, su 115.967 imprese operanti ben 103.769 operano nel trasporto merci su strada. Tali aziende hanno per l'83% natura di imprese artigiane e occupano 308.144 addetti, sugli 607.736 complessivi. Di questi 308.144 addetti, solo il 56,4% sono dipendenti mentre ben 134.369 sono indipendenti (i così detti "padroncini"). La dimensione media delle aziende operanti nel trasporto su strada è pari a 3 addetti. Nella movimentazione delle merci la dimensione media sale a 33 addetti, nel magazzinaggio a 13 addetti, nelle spedizioni a 8 e nei corrieri postali a 7. Completamente diverso è il quadro nei trasporti non stradali dove la dimensione media è pari a 166. È evidente quindi la parcellizzazione e la peculiarità del trasporto merci su strada.

Il trasporto delle merci su strada è sempre più interconnesso con la logistica. Possiede caratteristiche di forte concorrenzialità sia sui segmenti nazionali che internazionali, con la presenza anche di aziende internazionali laddove la complessità di gestione del servizio richiede elevate dimensioni ed investimenti. Il trasporto stradale vero e proprio, spesso gestito in subvezione, è parcellizzato tra numerose aziende o piccoli produttori indipendenti. La redditività del settore è assai contenuta e variabile con i cicli economici, pur in presenza un costo del lavoro assai contenuto. I prezzi e la qualità del servizio sono accettabili, anche se si lamentano ritardi dovuti alla congestione delle aree suburbane nelle regioni più densamente popolate.

Sulla qualità ed efficienza del trasporto, in particolare se lo estendiamo alla logistica, esistono diverse opinioni. Beretta et al. (2011a) ricordano che "nonostante i costi relativi al solo trasporto delle merci siano relativamente contenuti e in calo da anni, secondo stime del Governo e di Confindustria nel 2007 in Italia l'incidenza del complesso dei "costi logistici" sul totale dei costi di produzione superava la media dei paesi della UE15." Tale impressione negativa è rafforzata dai risultati ottenuti

dalla indagine della World Bank che ha costruito per il 2007 e per il 2010 (World Bank, 2007, 2010) un indice denominato LPI (Logistic Performance Index). Beretta *et al.* (2011a) intervistano alcuni spedizionieri genovesi e li interrogano sui vantaggi e svantaggi competitivi della catena logistica nazionale rispetto alla situazione media dei paesi europei, questa volta operando delle distinzioni per modalità di trasporto. Ne risulta che, nella percezione degli spedizionieri, il principale punto di vantaggio riguarda il funzionamento delle dogane, causa della lunghezza e soprattutto imprevedibilità dei tempi che dei costi e dell'onere delle ispezioni. Segue lo svantaggio infrastrutturale che riguarda però soprattutto le reti ferroviarie, mentre quelle stradali e interporti e centri logistici vengono percepiti come solo debolmente elementi di svantaggio. Similmente, sui tempi di trasporto la percezione negativa è completamente a carico del trasporto ferroviario, mentre non è percepita come debolezza la velocità delle altre modalità o dei centri logistici. Stesso discorso per l'efficienza e affidabilità degli operatori della *supply-chain*, dove la strada assume addirittura valutazioni positive. Più problematica appare l'organizzazione e l'integrazione del sistema logistico a causa probabilmente della frammentazione del sistema e delle carenze programmatiche, mentre la qualità e l'adeguatezza dei servizi di ICT disponibili appare sostanzialmente comparabile con quella degli altri paesi europei.

Complessivamente, quindi il trasporto stradale viene ritenuto soddisfacente a meno di fenomeni di congestione infrastrutturale e di carenze legate alla mancata integrazione del servizio nel caso di catene logistiche complesse o, peggio ancora, intermodali.

La lettura dei comunicati stampa delle associazioni di categoria dell'autotrasporto, in particolare di ANITA, la più antica associazione di imprese di autotrasporto merci in Italia, segnala però notevoli difficoltà del settore legate all'aumento dei costi, in particolare del gasolio, ed al clima di incertezza economica, a fronte della difficoltà di operare con margini di redditività bassi ed alle continue richieste da parte delle aziende manifatturiere di abbattimento ulteriore dei noli. Contemporaneamente, preoccupano i trasportatori italiani l'elevata concorrenza, definita sleale, da parte degli autotrasportatori dei paesi dell'Est Europeo e gli incrementi nei pedaggi suggeriti dalle direttive europee (Eurovignetta) per internalizzare i costi ambientali, acustici e di usura delle strade causati dai mezzi pesanti.

Nel tentativo ed ammodernare un settore importante, sia dal punto di vista del valore aggiunto che dei traffici, ma anche di tutelarli nei confronti di una committenza giudicata dalle associazioni di categoria come poco sensibile alle difficoltà dell'autotrasporto, il governo ha emanato una serie di riforme, continuamente riviste ed affinate, avente come scopo dichiarato quello "di sostenere le imprese strutturate che investono in personale e mezzi, e ad incentivare la crescita dimensionale delle aziende anche favorendo l'uscita delle microimprese dal mercato, come previsto dal Piano nazionale della Logistica" (Comunicato stampa Anita, 28 Ottobre 2011). In particolare, l'atto legislativo più rilevante è la "Riforma dell'autotrasporto" contenuta nel decreto legislativo 286/2005.

Ulteriormente, il settore dell'autotrasporto ha chiesto e ottenuto che il Fondo di garanzia che aiuta le piccole e medie imprese – tra cui quelle di autotrasporto – nell'accesso al credito bancario, ammetta anche interventi atti a favorire l'acquisto dei veicoli, il contenimento dei pedaggi autostradali e per l'utilizzo delle autostrade del mare.

3.2. Il trasporto ferroviario

Il mercato del trasporto ferroviario è molto più segmentato di quanto comunemente si pensi. È ragionevole distinguere tra trasporto dei passeggeri e trasporto delle merci, e tra trasporto nazionale, regionale, e internazionale. Inoltre, il trasporto nazionale dei passeggeri è ulteriormente distinguibile tra trasporto a media e lunga percorrenza e trasporto ad alta velocità.

L'andamento di ciascuno di questi segmenti di mercato e delle imprese che in essi vi operano relativamente ai flussi, ai costi di produzione, ai prezzi del servizio, alla struttura societaria del ex-monopolista Ferrovie dello Stato ed alle nuove aziende operanti nel settore, in particolare nel segmento trasporto regionale dei passeggeri e trasporto delle merci, è illustrato con dettaglio in Danielis (2012).

La modalità del trasporto ferroviario è quella che più di ogni altra, tra le modalità trasportistiche, è caratterizzata da condizioni di monopolio naturale in relazione alla rete infrastrutturale di binari e stazioni, ma anche al materiale rotabile ed alle caratteristiche organizzative del servizio. Il settore del trasporto ferroviario rappresenta da decenni un difficile banco di prova per i governi a causa delle sue caratteristiche strutturali di monopolio naturale fortemente integrato in particolare nel segmento passeggeri, dove è rinvenibile una posizione dominante nazionale dell'ex-concessionario, che assolve ancora numerosi obblighi di servizio. L'introduzione dei pacchetti ferroviari e le modifiche intervenute nelle strutture societarie hanno però introdotto modifiche importanti che hanno fatto recuperare redditività alle aziende e migliorato la qualità dei servizi.

Nel segmento dell'alta velocità, il più moderno e profittevole è, unico caso in Europa, entrato un secondo operatore privato NTV, partecipato da un ex-monopolista straniero SNCF, sfidando l'*incumbent* nazionale Trenitalia. Affinché la concorrenza si espliciti nel modo migliore possibile, è necessario che l'assetto regolatorio sia il più corretto ed indipendente possibile. In Italia, oltre all'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, per la parte di competenza relativa alla promozione della concorrenza, la regolamentazione del settore era nelle mani dell'Ufficio per la regolazione dei Servizi Ferroviari, organo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, deputato a svolgere i compiti di controllo, monitoraggio e regolazione in ambito ferroviario. Proprietario e regolatore, dunque coincidevano nella stessa figura, anomalia questa subito sottolineata da molti commentatori (Scarpa, 2007) e che prestava il fianco alla critica che le procedure per il rilascio delle licenze e, soprattutto, le regole per l'accesso (in particolare in termini di sicurezza) fossero strumentalmente fissate per favorire Trenitalia a discapito dei concorrenti privati. Da questo, la richiesta di creare un'autorità più indipendente dalla politica per regolamentare il settore ferroviario (ed anche le altre modalità), similmente a quanto fatto per l'energia elettrica ed il gas e le comunicazioni, richiesta che il governo italiano ha accolto con il travagliato e non ancora concluso iter di istituzione dell'Autorità per i trasporti. È chiaro che il regolatore deve essere il più possibile percepito come indipendente, ma anche competente e dotato delle risorse economiche e umane capaci di operare nel superamento di quella asimmetria informativa e conoscitiva che caratterizza i regolatori rispetto agli *incumbents*.

Nel trasporto regionale, la fetta preponderante in termini di numero di passeggeri, la scelta operata nel 1999 di distribuire alle regioni i finanziamenti statali per il settore, ha comportato la gestione decentralizzata delle decisioni con il potenziale avvio delle gare per la predisposizione del servizio. In questo caso quindi la concorrenza può esplicitarsi solo nella forma di concorrenza per il mercato e non nel mercato. Tale tipologia di concorrenza, come ricordano Bentivogli e Panicara (2011), comporta numerose scelte di dettaglio (gli assetti istituzionali della relazione tra autorità pubblica e gestori del servizio, il meccanismo d'asta, il numero di tratte da affidare a ciascun gestore, le caratteristiche del contratto di servizio, la definizione del livello delle tariffe e dei sussidi). La scelta della dimensione del mercato da mettere a gara pone invece alcuni trade-off: facilità di monitoraggio, numero di potenziali partecipanti alla gara e rischio di collusione. Uno strumento complementare alle gare è il contratto di servizio che, in presenza di asimmetrie informative, definisce meccanismi di incentivo affinché il gestore offra la quantità e gli standard richiesti del servizio. Secondo molti commentatori, l'applicazione della regolamentazione è stata finora per lo meno incerta, con un ripetuto ricorso a proroghe e a regimi transitori, fino alla recente esclusione del trasporto ferroviario regionale dalla categoria dei servizi pubblici locali a rilevanza economica e, di conseguenza, anche dal relativo obbligo di affidamento con gara. Una delle difficoltà più importanti incontrate dalle Regioni nell'avviare le gare è stata quella del reperimento del materiale rotabile, che Trenitalia non ha loro trasferito, nonostante fosse stato acquistato con contributi statali e regionali. Ne è stata presa in considerazione la possibilità di trasferire il materiale rotabile a separate *rolling stock companies* (ROSCOs) che poi potevano offrirlo in *leasing* alle imprese ferroviarie.

Ancora diverso è il quadro relativamente al trasporto delle merci, in cui si osserva in Italia un trend negativo molto marcato. Sia gli indicatori tonnellate-km che le tonnellate trasportate hanno visto una diminuzione di circa il 50% nel 2010 rispetto ai valori del 2001. In sostanza, è avvenuto che il Gruppo FF.SS spa, ha deciso di smettere di fornire di servizi di trazione ai segmenti di mercato su cui realizzava perdite e di concentrarsi solo su quelli che presentano potenziali margini di redditività. È evidentemente una scelta strategica che ha riflessi trasportistici ed industriali importanti.

In sostituzione al Gruppo FF.SS spa sono apparse alcune società ferroviarie in licenza che hanno coperto almeno in parte il mercato, offrendo il 22% dei treni-km e trasportando il 60% in termini di tonnellate trasportate ed il 27% in termini di tonnellate-km rispetto a quanto realizzato nel 2009 da Trenitalia svolgendo un ruolo in parte definibile come concorrenziale ed in parte sostitutivo.

Il settore, in conclusione, non è un monolite e non mancano segmenti quali l'alta velocità, il servizio di adduzione alle aree metropolitane o le connessioni tra i porti e le aree industriali in cui questa modalità non presenti punti di forza e di vantaggio competitivo. Pur in un contesto di risorse calanti, continua poi il forte impegno finanziario dei governi nel potenziare questa modalità. Ciò è vero però solo per il segmento dei passeggeri, mentre il segmento delle merci, dove peraltro cominciano ad apparire elementi di competizione soprattutto in specifiche aree di mercato, soffre di una redditività negativa e di segnali di dismissione del servizio. In Italia la strategia pubblica a supporto della ferrovia non è mancata, anche se è mancata un'idea chiara su quale ruolo questa modalità debba giocare nell'insieme del sistema dei trasporti. Infine, l'assetto regolamentare, in attesa di un'autorità indipendente di settore, appare ancora inadeguato a garantire autonomia e controllo delle condizioni di concorrenzialità.

3.3. *Il trasporto pubblico locale*

Per trasporto pubblico locale (TPL) si intende il trasporto delle persone a mezzo autobus, tram, metropolitana o funivia, in ambito urbano o extra-urbano. Il termine "locale" è riferito solamente al contesto territoriale in cui gli operatori producono il servizio, non certo alla valenza produttiva che è decisamente di carattere "nazionale". Stime recenti sostengono che il TPL in Italia si compone "di quasi 1.100 aziende ripartite omogeneamente su tutto il territorio nazionale, le quali impiegano 116.500 addetti, producono 1,9 miliardi di chilometri annui, trasportano 15 milioni di passeggeri al giorno e fatturano oltre 8 miliardi di Euro. I mezzi di trasporto a disposizione delle aziende ammontano ad oltre 50.000 unità, di cui il 90% sono autobus ed il restante 10% rappresentano mezzi operanti su modalità ferroviaria (treni locali, metropolitane, tranvie), lacuale, lagunare ed impianti a fune." (Asstra-Hermes, 2010). Il TPL rappresenta dunque un pezzo importante del sistema del trasporto passeggeri.

Storicamente, il TPL, in particolare quello in ambito urbano, è stato offerto in condizioni di monopolio naturale, tramite il ricorso all'istituto della concessione a favore di un'azienda che assumeva il compito di svolgere il servizio in esclusiva. Tale azienda si configurava come un'azienda pubblica. È opinione diffusa che "la posizione protetta, la mancanza di una reale programmazione coordinata tra i diversi tipi di trasporto, la riduzione della domanda in favore del trasporto privato, l'aumento del costo del lavoro, il blocco delle tariffe dei servizi pubblici siano i fattori che hanno fatto sì che le aziende pubbliche impegnate nel TPL, a partire dagli anni sessanta, abbiano registrato forti deficit aziendali e necessità di interventi finanziari pubblici a ripiano dei disavanzi." (Consiglio regionale del Piemonte, 2006).

Nonostante le numerose e complicate riforme di cui è stato oggetto (Consiglio regionale del Piemonte, 2006; Isfort, 2011a, 2011b), che hanno via via previsto il decentramento di funzioni e il trasferimento di compiti dal livello centrale a livelli regionali e locali, l'introduzione di forme di competizione nel mercato tramite gara al fine di recuperare margini di efficienza e di efficacia, l'introduzione di rapporti contrattuali tra enti affidanti ed operatori e processi di federalismo fiscale che impongono processi gestionali più attenti alle dinamiche dei costi, le aziende del TPL continuano ad avere bilanci che si reggono prevalentemente sulle compensazioni economiche derivanti dal bilancio dello Stato, dato che i ricavi derivanti dalla vendita del servizio (biglietti ed abbonamenti) coprono in Italia meno di un terzo del costo di produzione del servizio. Se è vero che in nessuna città europea i ricavi coprono i costi, l'entità dello squilibrio è assai differenziato tra le diverse metropoli europee, confrontandosi evidentemente diverse filosofie tariffarie. L'Italia si caratterizza per una copertura dei costi parecchio al di sotto della media europea.

Dato che i prezzi dei biglietti e degli abbonamenti sono sempre rimasti, seppur con qualche cambiamento, prezzi amministrati, tale risultato è evidentemente il frutto di una scelta politica che si è preoccupata di contenere le tariffe - per diversi motivi, ad esempio, per contenere le spinte inflattive,

per incentivare all'uso del trasporto pubblico invece della modalità privata, per scopi sociali, per opportunità politica – non preoccupandosi neppure di adeguare le tariffe all'aumento dei costi a causa dell'inflazione.

L'assenza così palese di un equilibrio di bilancio e la dipendenza dallo stanziamento di risorse pubbliche, tra l'altro minacciosamente calanti in questi ultimi anni a cause dei problemi di finanza pubblica, pone il settore del TPL in una situazione di difficoltà nel mantenere o migliorare il servizio (tra l'altro l'anzianità del parco autobus, già superiore a quella media europea, è passata, secondo stime Asstra-Herms (2010, p. 777) da una media di 8,6 anni nel 2006 ad una di 9,3 anni nel 2009) ed ad effettuare i necessari investimenti.

Schematicamente le strategie di uscita possibili passano o per l'aumento dei ricavi o per la diminuzione dei costi.

Sulla prima strategia e quindi sul livello e le strutture tariffarie nel trasporto pubblico locale ragiona il documento Asstra-Herms (2010), sottolineando, tra l'altro, come:

- le tariffe medie applicate in Italia siano circa l'80% inferiore a quelle medie europee;
- siano assenti organici interventi finanziari di sostegno agli investimenti⁶ e al miglioramento della qualità dei servizi di trasporto, gli iter procedurali siano farraginosi ed i tempi di realizzazione particolarmente dilatati;
- ci sia un ritardo sistematico nell'erogazione dei corrispettivi alle imprese costrette ad un indebitamento con le banche per le normali esigenze fisiologiche che incide ovviamente in modo negativo sull'economia dell'impresa senza che a questa sia in alcun modo addebitabile;
- ci sia un elevato costo per unità di prodotto addebitabile agli oneri indotti e a fattori esterni condizionanti la produzione quali ad esempio la bassa velocità commerciale e il costo del lavoro;
- sia presente una consistente evasione tariffaria che, oltre ad un consistente danno economico, comporta conseguenze negative anche sull'immagine del servizio.

Per la strategia della diminuzione dei costi, invece, sulla spinta delle richieste comunitarie, si sono via via succeduti una serie di provvedimenti che è stata definita "altalenante" (Consiglio regionale del Piemonte, 2006; Danielis, 2012). Si è ancora però – più che mai – in attesa di una riforma organica del settore che possa mostrare se l'introduzione di meccanismi concorrenziali nel settore riesca a realizzare quel contenimento dei costi necessario per rimettere in sesto i disastri bilanci delle aziende che operano nel TPL.

3.4. Il trasporto marittimo e i porti

Il settore marittimo costituisce un segmento importante del complessivo sistema dei trasporti per le relazioni di medio e lungo raggio. Nei porti commerciali italiani, che secondo Sommariva (2011, p. 13) sono 44, l'articolazione dei traffici è la seguente: container 16%, Ro-Ro 12%, rinfuse liquide 45%, rinfuse solide 19%, merci varie non containerizzate 8%. Non è presente quindi un'unica tipologia di traffico né esiste una tipologia dominante. Inoltre, ciascuna di esse ha caratteristiche tecniche e di mercato assai differenziate. Per caratteristiche di mercato va inteso il numero e grado di concentrazione delle compagnie armatoriali che vi operano, il grado di specializzazione dei porti e il valore aggiunto e l'occupazione, diretta ed indiretta, che si crea in un'area portuale grazie a quella tipologia di traffico.

Si tenga inoltre presente che ovviamente i traffici non sono distribuiti equamente tra tutti i 44 porti, anzi le caratteristiche geografiche ed industriali dell'Italia ha fatto sì che il traffico sia concentrato in pochi porti. Sempre Sommariva (2011, p. 13) stima che l'80% dei TEUs movimentati nel traffico di container sia concentrato in 6 porti, il 37% le rinfuse solide è movimentato in 2 porti ed 8 porti raggiungono l'80% e il 71% le rinfuse liquide sbarchi in 6 porti.

In assenza di indicatori specifici di qualità del servizio è interessante esaminare i risultati riportati da Beretta et al. (2011b) relativi ad una indagine, che la Sede di Genova della Banca d'Italia ha condotto, fra la fine del 2007 e l'inizio del 2008, presso le rappresentanze nazionali di 12 fra le principali *shipping companies* mondiali. Il loro punto di vista è interessante perché sono loro che, disegnando

6. Le grandi città italiane hanno una dotazione infrastrutturale di rete metropolitana ben al di sotto delle grandi città europee sia in termini di numero e di lunghezza complessiva delle linee.

le rispettive rotte e decidendo quali porti scalare, esercitano un'influenza determinante sulle sorti dei sistemi portuali e, più in generale, del comparto logistico dei singoli paesi. Pur apprezzando il posizionamento geografico dei porti italiani, le compagnie di navigazione li giudicano negativamente, in termini relativi sia rispetto ai porti del Nord Europa o del Mediterraneo occidentale, sia dal punto di vista delle dotazioni infrastrutturali (terrestri, scali e centri logistici) che dal punto della efficienza.

Per quanto riguarda la regolamentazione del settore marittimo-portuale, l'atto legislativo che ha rivoluzionato il mondo della portualità italiana è unanimemente ritenuto essere la legge 84\94 che ha istituito le Autorità Portuali. Inoltre la legge ha smantellato le vecchie Compagnie portuali che esercitavano un ruolo di monopolio nella fornitura del lavoro e così è sostanzialmente cambiata l'organizzazione del lavoro.

Due temi all'ordine del giorno nel dibattito sui porti sono quale deve essere il ruolo delle autorità portuali e se sia necessaria in Italia una nuova riforma portuale.

Del primo tema si è occupato il recente quaderno dell'ESPO (2010) identificando tre funzioni dell'Autorità Portuale. La prima funzione, "conservativa" o di *landlord*, consiste nel gestire e migliorare lo spazio e le infrastrutture portuali. La seconda funzione, "manageriale" o di facilitatore, consiste nel mediare e nel trovare il migliore bilanciamento tra gli interessi privati degli operatori portuali e gli interessi economici e sociali della comunità di riferimento. In questa funzione l'Autorità Portuale promuove il porto e cerca relazioni anche al di fuori del perimetro portuale. La terza funzione, imprenditoriale, prevede che l'Autorità Portuale intraprenda azioni di promozione e d'investimento, autonomamente o congiuntamente con soggetti privati per avviare servizi non ancora presenti. Dal punto di vista finanziario, sia in Europa sia in Italia, emerge una debolezza fondamentale. Nonostante le Autorità Portuali abbiano rilevanti responsabilità riguardo agli investimenti da realizzare e al personale da gestire, esse hanno un controllo molto limitato sulle entrate ed una limitata autonomia finanziaria. Ciò è tanto più vero per le Autorità Portuale del Mediterraneo e anche per l'Italia (ESPO, 2011, p. 11).

Relativamente alla seconda domanda sulla necessità di una nuova riforma portuale in Italia, un recente rapporto dell'Isfort (2011b, p. 19) si esprime in questo modo: "Dopo più di quindici anni si può ritenere che i propositi del legislatore sono stati in buona parte disattesi. Il modello cui s'ispirava la legge prevedeva un quadro strategico di riferimento in grado di ordinare gerarchicamente il sistema portuale nazionale. Nella pratica le realtà locali sono state lasciate al loro destino. A livello locale, in assenza di tale quadro, l'intraprendenza degli attori presenti nei porti (che comunque ha garantito ai porti un'operativa in grado di gestire i flussi che ancora oggi transitano nei porti nazionali) è stata di fatto ridotta, non tanto dalla reclamata autonomia finanziaria, quanto piuttosto da un limite più istituzionale che economico, legato alla collocazione ambigua della politica portuale a metà strada tra le competenze ancora in capo al governo nazionale e quelle devolute ai governi regionali e locali".

3.5. Il trasporto aereo

Il trasporto aereo può essere suddiviso in segmenti di mercato distinti tra passeggeri e merci e tra tratte nazionali o internazionali, anche se l'apertura dei mercati alla concorrenza tende ridurre l'importanza di quest'ultima suddivisione. Il trasporto aereo ha in larga parte le caratteristiche di un mercato concorrenziale. I processi di liberalizzazione, iniziati nel 1979 negli Stati Uniti, hanno preso piede progressivamente in Europa (Monti, Firpo, 2011; Boitani, Cambini, 2007), interessando dapprima le rotte aeree, europee e nazionali, e progressivamente poi anche le gestioni aereoportuali.

Nel caso delle rotte i cinque regolamenti essenziali per la realizzazione del mercato unico dei servizi di trasporto (cfr. Danielis, 2012), approvati nel 1992, hanno portato, pur con alcune deroghe, alla totale liberalizzazione del traffico aereo, pur con l'attenuazione derivante dagli obblighi di servizio pubblico in presenza di evidenti necessità di assicurare il collegamento aereo alle zone in svantaggio territoriale. Ciò ha determinato, come affermano Monti e Firpo (2011) "una significativa trasformazione del settore: il numero degli operatori e i volumi di traffico sono notevolmente cresciuti, vi è stato un aumento della concorrenza, che si è manifestata in una riduzione delle tariffe applicate dai vettori e, soprattutto, nel successo di vettori e aeroporti attivi nei trasporti *point-to-point* e *low cost*".

Più problematica rimane invece l'introduzione nella competizione tra e negli aeroporti. Se da un lato l'aumento del numero di aeroporti attivi – che potrebbe essere definita anche un vera e propria “proliferazione” – ha senza dubbio aumentato la competizione tra aeroporti, data la frequente sovrapposizione dell'area servita (*catchment area*), dall'altro la presenza di elementi di monopolio naturale nelle infrastrutture aeroportuali, rendono possibili distorsioni, inefficienze e fenomeni di cattura. In particolare, Boitani e Cambini segnalano il problema della contendibilità nell'assegnazione della capacità aeroportuale e, quindi, del metodo di assegnazione degli *slot* (sostanzialmente basato sulla *grandfather's rule*) il quale, se da un lato presenta indubbiamente vantaggi di tipo organizzativo, dall'altro, escludendo il riferimento ad un prezzo di mercato, risulta inefficiente e atto a creare barriere all'ingresso dei nuovi vettori aerei, con effetti quindi distorsivi della concorrenza, in particolare nei periodi di espansione della domanda. Ciò fa sì che in Italia, anche a seguito della fusione tra Alitalia e AirOne, una buona parte degli *slot* sia nelle mani di un unico soggetto, Alitalia – Cai. Aggiungendo a ciò, anche le limitazioni alla concorrenza derivante dalla necessità di imporre obblighi di servizio, ne risulta che la competizione tra vettori è nel nostro paese, in particolare sulle rotte interne, piuttosto contenuta.

La redditività del settore ha avuto un andamento ciclico (Boitani, Cambini, 2007), con margini molto contenuti negli anni '80, margini negativi nella prima parte degli anni '90 e successivamente positivi e nuovamente molto negativi negli anni 2000. La pressione competitiva ha ridotto mediamente i prezzi, secondo le fonti consultate da Boitani e Cambini (2007), del 35% dal 1992 al 2004. Ciò, assieme all'introduzione del nuovo modello di business delle compagnie low cost, detto *no-frills*, caratterizzato da un'elevatissima discriminazione dei prezzi e dall'utilizzazione degli aeroporti minori, ha liberato una domanda inespressa che ha avuto punto di crescita ben maggiori del 100%, attenuata solo da temporanei cali dovuti ad emergenze internazionali (gli attentati dell'11 settembre 2001, la seconda guerra del golfo, la Sars).

La qualità del servizio, pur nel caso dei voli low cost ridotta all'essenziale, è rimasta complessivamente soddisfacente, se è vero che anche i voli low cost hanno attratto anche una parte dei viaggi business (Boitani, Cambini, 2007), con bassi tassi di incidentalità ed una regolarità nel servizio tutto sommato accettabile.

Il giudizio sul grado di liberalizzazione e sull'efficienza nel trasporto aereo si complica se si allarga lo sguardo alla filiera del trasporto aereo nella sua completezza. Un interessante approfondimento in questo senso è quello di Martini e Scotti (2010) relativamente ai margini operativi medi nei diversi stadi della filiera. Si nota come le compagnie aeree godano in realtà di margini modesti in confronto alle aziende operanti in altri stadi della filiera e ciò, secondo Martini e Scotti (2010) per due motivi: 1) il mancato bilanciamento nel potere di mercato dal lato degli acquirenti (*buyer power*) e dal lato dei venditori (*seller power*) e 2) il fatto che la politica di liberalizzazione implementata finora nel settore del trasporto aereo ha riguardato solamente alcuni comparti della filiera (lo stadio delle compagnie aeree e quello delle società di *handling* aeroportuale), mentre negli altri comparti permangono elementi di monopolio naturale locale e livelli di concentrazione, anche di livello internazionale, che permettono alle aziende attive in questi stadi livelli di redditività molto elevati.

4. Implicazioni per la revisione delle politiche dei trasporti

In questo articolo abbiamo operato una distinzione tra due modalità di soddisfare la domanda di mobilità delle persone e delle merci: l'autoproduzione e la fornitura di servizi trasporto tramite aziende specializzate.

Abbiamo mostrato come, soprattutto per le persone, l'autoproduzione del servizio sia la parte preponderante sia in termini di flussi che di tempo e costi privati e sociali che comporta. È quindi questo segmento del settore che andrebbe il più possibile compreso e guidato verso livelli di efficienza privata e sociale maggiore di quella attuale.

Anche se il funzionamento quotidiano del trasporto passeggeri e merci è quello che determina i maggiori costi ed i maggiori benefici, il dibattito giornalistico e l'attenzione della politica si orienta invece più volentieri ai grandi progetti, spesso a scala internazionale. Allo stesso modo prevale, a

mio parere, un eccesso di attenzione sulla promozione dell'offerta invece che sulla gestione della domanda. Tutto ciò, in fondo, è da ricondurre ad un deficit di informazione, di visione e di scelte strategiche, che caratterizza le politiche anche di altri settori dell'attività economica.

Spostando l'attenzione ai mercati in cui vengono prodotti i servizi di trasporto per i passeggeri e le merci, abbiamo rivenuto l'intero spettro delle forme di mercato. Dal trasporto merci su strada - caratterizzato, in particolare nel settore dell'autotrasporto, da condizioni di concorrenza perfetta (alcuni parlano addirittura di eccesso di concorrenza) non solo a livello nazionale ma anche a livello europeo, grazie alle direttive europee - al trasporto ferroviario - caratterizzato da condizioni di monopolio naturale sul quale sono stati avviati a livello europeo processi di introduzione di meccanismi di concorrenza. Il trasporto pubblico locale, il trasporto aereo ed il trasporto marittimo rappresentano situazioni intermedie operando su mercati, rispettivamente, di monopolio locale nel trasporto pubblico locale, di concorrenza parziale con vincoli sugli *slot* nel trasporto aereo, e di oligopolio nel trasporto marittimo e nelle operazioni portuali e di concorrenza nelle operazioni a terra.

La redditività del settore è negativa nel trasporto pubblico locale e appena positiva nel trasporto ferroviario, stradale, aereo e marittimo. In generale, quindi i mercati dei trasporti sono mercati a redditività molto modesta, con l'unica eccezione delle gestioni autostradali in cui il regolatore ha consentito elevati, se non eccessivi, margini di profitto.

La qualità del servizio varia tra insufficiente e buona. La classificazione e il segmento di mercato incidono ovviamente sul giudizio complessivo. L'insufficienza è da più parti da attribuire al trasporto ferroviario delle merci, dove co-esistono l'insoddisfazione da parte degli utenti ed anche degli offerenti il servizio, come prova il fatto che l'offerta di servizio ferroviario merci è in una fase di profonda ristrutturazione. Sotto contestazione è anche il servizio ferroviario regionale, anche se più a livello giornalistico che tramite studi documentati. La qualità del trasporto su strada e di quello aereo, segmenti di grande rilievo dal punto di vista dei traffici e di ruolo crescente, è invece ritenuta soddisfacente con punte anche di valutazioni molto positive. Ciò è un segno incoraggiante sulla performance dell'intero sistema dei trasporti, se non fosse che le limitatezze infrastrutturali tendono sempre più spesso a generare fenomeni di congestione, e quindi di decadimento del servizio, e una crescente preoccupazione per l'impatto ambientale e la sicurezza, dato che queste sono le modalità in cui questi due aspetti sono gestiti in modo meno efficiente.

Ci sono dunque margini di miglioramento della performance complessiva del sistema dei trasporti. A questo fine le scelte di investimento, la definizione della strategia, la gestione delle politiche e la qualità della regolamentazione sono gli strumenti chiave per riorientare il funzionamento e l'evoluzione del sistema dei trasporti.

Purtroppo proprio su questi punti il giudizio complessivo che emerge dall'analisi dettagliata delle modalità è sostanzialmente negativo. Gli investimenti pubblici, in un decennio critico per la finanza pubblica, appaiono calanti ed eccessivamente frammentati. Gli investimenti privati, in un settore a bassa redditività sono contenuti. Manca una chiara strategia di politica delle infrastrutture e di gestione dei trasporti basata su un'analisi puntuale dei flussi e della domanda e di obiettivi chiaramente espressi. L'obiettivo della redistribuzione modale, sostenuto con forza a livello europeo, a livello nazionale è stato meno presente e nel concreto disatteso. La gestione multilivello delle politiche ha anche mostrato difficoltà evidenti in particolare nella programmazione e realizzazione dei progetti di investimento e nella gestione delle gare. Le spinte locali nelle gestioni aeroportuali, portuali e degli interporti ha generato un eccesso di nodi caratterizzati da una gerarchia incerta e da una incapacità di realizzare economie di scala. Anche nel trasporto pubblico locale stentano a farsi strada integrazioni tra le aziende locali ed integrazioni tra le modalità.

L'assenza di una chiara strategia nelle politiche dei trasporti ha come risultato l'effettuazione di interventi a sostegno di quasi tutti i segmenti del trasporto⁷, anche se in competizione tra di loro. Un esempio sono:

- il sostegno finanziario alle ferrovie locali e contemporaneamente al trasporto su autobus interurbani, con poca attenzione alle sovrapposizioni dell'offerta;

7. Casadio (2011) la definisce come "l'inefficienza delle politiche di sovvenzione settoriale" e "la mancata individuazione a livello nazionale di un ridotto numero di priorità sulle quali far convergere le risorse".

- il sostegno finanziario sia al trasporto ferroviario delle merci, sia al trasporto marittimo di corto raggio che all'autotrasporto, senza una preliminare verifica delle situazioni di conflitto;
- l'avvio sia di opere infrastrutturali stradali sia ferroviarie, anche lungo le stesse direttrici;
- la costruzione, progettata negli anni '80, dell'alta velocità sia per passeggeri sia per merci, senza verificare le compatibilità e le implicazioni di costo;
- il finanziamento a livello locale di un numero molto elevato di aeroporti regionali con bacini di utenza spesso sovrapposti;
- il sostegno (modesto) e la mancata selezione e specializzazione di un numero elevato di porti regionali.

A ciò si aggiunge la problematica istituzionale molto ben evidenziata da Casadio (2011) "l'ampia sovrapposizione di competenze tra Stato e Regioni e, più in generale, le difficoltà della *governance* multilivello", "il decentramento e mancanza di coordinamento nazionale" e "la scarsa responsabilizzazione degli Enti locali in fase di spesa, dovuta al dipendere da fondi prevalentemente trasferiti".

Per finire, il quadro regolatore è stato a lungo fermo. In attesa di un'Autorità dei trasporti indipendente permangono forme di commistione tra regolato e regolatore e regolamentazioni "altalenanti" e incerte da parte sia dei regolatori settoriali che del legislatore che hanno come effetto negativo, tra l'altro, lo scoraggiamento degli investimenti privati e l'attenuazione delle pratiche concorrenziali.

La mancanza di una chiara strategia dal lato dei trasporti si accompagna poi a uno sviluppo urbano e territoriale che nelle regioni più dinamiche del Paese è stato alquanto disperso e frammentario, sia delle residenze sia delle aziende. Ciò ha incrementato la domanda di trasporti stradale e rende ancora più difficile utilizzare le modalità di trasporto pubbliche, caratterizzate da economie di scala e basso impatto ambientale. Rischia in questo modo di proseguire il circolo vizioso dispersione insediativa\aumento della domanda di trasporto stradale\congestione\necessità di nuove infrastrutture (pur in presenza di sempre più pressanti vincoli al loro finanziamento)\ulteriore dispersione insediativa che ha caratterizzato gli ultimi decenni della storia dell'Italia.

Bibliografia

- Amici della Terra (2005), *I costi sociali e ambientali della mobilità in Italia. Quinto rapporto*. Roma: Amici della Terra e Ferrovie dello Stato.
- Asstra-Hermes (2010), *Livello delle tariffe e le strutture tariffarie nel trasporto pubblico locale*, Roma.
- Balassone F., Casadio P. (a cura di) (2011), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*. Roma: Banca d'Italia, *Seminari e convegni* n. 7.
- Bentivogli C., Panicara E. (2011), *Regolazione decentrata e servizio concentrato: le ferrovie regionali viaggiano su un binario stretto?*. In: Balassone F., Casadio P. (a cura di) (2011), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*. Roma: Banca d'Italia, *Seminari e convegni* n. 7.
- Beretta E., Dalle Vacche A., Migliardi A. (2011a), *Competitività ed efficienza della supply-chain: un'indagine sui nodi della logistica in Italia*. In: Balassone F., Casadio P. (a cura di), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*. Roma: Banca d'Italia, *Seminari e convegni* n. 7.
- Beretta E., Dalle Vacche, A. Migliardi, A. (2011b), *Connessioni logistiche, efficienza e competitività: un'indagine sul sistema portuale italiano*. In: Balassone F., Casadio P. (a cura di), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*. Roma: Banca d'Italia, *Seminari e convegni* n. 7.
- Boitani A., Cambini C. (2007), *La difficile liberalizzazione dei cieli: turbolenze sulla rotta*. In: Cambini C., Giannaccari A., Pammolli F. (a cura di), *Le politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*. Bologna: il Mulino. 197-232.
- Casadio P. (2011), *Infrastrutture e servizi di trasporto in Italia: un quadro dei problemi*. In: Balassone F., Casadio P. (a cura di), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*. Roma: Banca d'Italia, *Seminari e convegni* n. 7.
- Consiglio Regionale del Piemonte (2006), *Il trasporto pubblico locale*. Dossier informativo per i Consiglieri regionali. Direzione Processo Legislativo VIII Legislatura, Direzione Processo Legislativo, Dicembre 2006, Collana pubblicazioni n. 19.
- Danielis R. (2003), *Le dimensioni e le motivazioni del trasporto delle merci in conto proprio in Italia*. In: Borruso G., Polidori G. (a cura di), *Trasporto merci, logistica e scelta modale. I presupposti economici del riequilibrio modale in Italia*. Milano: FrancoAngeli. 351-378.
- Danielis R. (2012), *I trasporti in Italia: mercati e politiche*. Parma: Società Italiana di Economia dei Trasporti e della Logistica, *SIET Working Papers* 1201.

- Danielis R., Rotaris L., Marcucci E., Massiani J. (2012), A medium term evaluation of the Ecopass road pricing scheme in Milan: economic, environmental and transport impacts. *Economics and policy of energy and the environment*, Vol. 2. Milano: Franco Angeli. 49-83.
- ESPO (2010), Report of an enquiry into the current governance of European Seaports, 2010. Brussels: [European Sea Ports Organisation](#).
- Isfort (2011a), *Il lungo percorso della riforma del trasporto pubblico locale. Una lettura "critica" delle norme*. Roma: Istituto Superiore di Formazione e Ricerca per i Trasporti, *Working Paper Isfort*.
- Isfort (2011b), *Il futuro dei porti e del lavoro portuale*, Osservatorio nazionale sul trasporto merci e la logistica, Rapporti periodici. Roma: Isfort.
- ISPRA (2013), [Qualità dell'ambiente urbano. IX Rapporto. Edizione 2013](#). Roma: Ispra, Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale.
- Martini G., Scotti D. (2010), Potere di mercato e distribuzione dei profitti nella filiera del trasporto aereo. [MPRA Paper n. 24647](#).
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2011), *Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti. Anni 2009-2010*. Dipartimento per i Trasporti, la Navigazione ed i Sistemi Informativi e Statistici, Direzione Generale per i Sistemi Informativi, Statistici e la Comunicazione, Ufficio di Statistica, Sistema Statistico Nazionale, Roma.
- Monti P., Firpo G. (2011), Gli aeroporti italiani: dotazione e gestione delle infrastrutture. In: Balassone F., Casadio P. (a cura di), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*. Roma: Banca d'Italia, *Seminari e convegni* n. 7.
- REPoT (2013), [Rivista di economia e politica dei trasporti](#).
- Rotaris L., Danielis R., Marcucci E., Massiani J. (2010), The urban road pricing scheme to curb pollution in Milan, Italy: Description, impacts and preliminary cost-benefit analysis assessment. *Transportation Research Part A*, 44, 5: 359-375. [Doi: 10.1016/j.tra.2010.03.008](#).
- Scarpa C. (2007), Il trasporto ferroviario: l'alba di una riforma. In: Cambini C., Giannaccari A., Pammolli F. (a cura di), *Le politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*. Bologna: il Mulino. 197-232.
- Sommariva M. (2011), *Il lavoro portuale, Numero monografico sul lavoro portuale*. Genova: Autorità portuale, Quaderni portuali, 2011.
- World Bank (2007), *Connecting to Compete: Trade Logistics in the Global Economy*. Washington: WB, International Trade Department.
- World Bank (2010), *Connecting to Compete: Trade Logistics in the Global Economy*. Washington: WB, International Trade Department.

Politiche di competitività e riforma dei fondi strutturali dell'Unione Europea: verso politiche dell'innovazione "intelligenti"

Roberto Camagni, Roberta Capello¹

Sommario

The present debate on regional policy design to fit the Europe 2020 Agenda calls for additional reflections on the way sectoral policies, like innovation policies, can be translated appropriately into a regional setting. The paper enters the debate on smart specialization strategies by stressing the need to overcome the simplistic dichotomy between core and periphery in the Union, between an advanced 'research area' (the core) and a 'co-application area' of general purpose technologies to local technological specificities (the periphery). The geography of innovation is much more complex than a simple core-periphery model, and the logical pathway towards innovation is much more complex than the linear model of R&D-invention-innovation direct link: the innovation patterns are differentiated among regions, according to their regional context conditions. The identification of specific 'innovation patterns' is necessary to design 'smart innovation' policies. The paper presents a critic to the smart specialization debate, suggests a new taxonomy of European innovative regions based on their innovation patterns, and proposes innovation policies for each regional mode of innovation.

1. Introduzione

Il recente dibattito sulle politiche di sviluppo europee si è articolato intorno a due importanti documenti separati ma in cerca di un'integrazione: il rapporto sull'*Europa 2020* (EC, 2010a), che contiene il contesto generale nel quale l'Europa si dovrà muovere nei prossimi anni, e il *Rapporto Barca* per il precedente Commissario alle Politiche Regionali, Danuta Hubner (Barca, 2009), che indica la strada verso una riforma delle politiche regionali. Il primo rapporto propone una strategia basata su tre pilastri – in particolare una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile². Il secondo rapporto discute e propone un nuovo processo di riforma delle politiche regionali, lanciato in vista della nuova programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2014-20; in particolare, il rapporto propone e discute la razionalità, le giustificazioni economiche, le condizionalità, il processo di formulazione e lo stile delle politiche regionali, offrendo ampia documentazione per decisioni istituzionali e politiche.

Il documento ufficiale dell'Unione Europea *Regional Policy Contributing to Smart Growth in Europe* (EC, 2010b) è un primo tentativo di integrazione di due documenti, in quanto richiama la necessità di identificare specializzazioni settoriali e tecnologiche, i cosiddetti "domini tecnologici", sui quali le politiche regionali dovrebbero essere forgiate per promuovere i processi di innovazione locali. Il documento si basa ampiamente sulla strategia della "specializzazione intelligente" (*Smart Specialization Strategy*, S3), suggerita dal gruppo di esperti sulla "conoscenza per la crescita" (*Knowledge for Growth* expert group) istituito dal precedente Commissario Europeo alla Ricerca, Janez Potocnik (Foray, 2009; Foray et al., 2009). Il gruppo di esperti suggeriva una particolare attenzione nel garantire una coerenza tra investimenti in conoscenza e capitale umano, da un lato, e le vocazioni

1. Politecnico di Milano, Dipartimento ABC, e-mail: roberto.camagni@polimi.it, roberta.capello@polimi.it.

2. Questi pilastri sembrano all'apparenza autonomi, ognuno orientato ad un aspetto particolare della società: quello della società della conoscenza (il pilastro della crescita intelligente), quello dell'ambiente (il pilastro della crescita sostenibile) e quello dell'equità (il pilastro della crescita inclusiva). In realtà, sono integrati tra loro, e i loro effetti fortemente interrelati. La crescita sostenibile non è concepita solo in quanto tale, ma come possibile modello per un utilizzo efficiente delle risorse e conseguentemente come elemento di competitività; la crescita inclusiva risponde ad un obiettivo di equità, ma anche all'acquisizione di coesione e di capitale sociale, elementi utili per la competitività di un sistema economico.

industriali e tecnologiche di un territorio, dall'altra. "Le strategie devono considerare l'eterogeneità nei modelli di ricerca e delle specializzazioni tecnologiche" (Giannitsis, 2009, p. 1).

La dicotomia centro periferia suggerita nella prima fase dagli esperti della S3, che distingue tra un'area di ricerca avanzata (il centro) e un'area di applicazione dei risultati della ricerca (la periferia) appare troppo semplificata per catturare i differenziati modelli di innovazione che caratterizzano le regioni europee. Anche la tassonomia delle regioni innovative proposta dall'OCSE, che individua le "regioni della conoscenza", le "aree di produzione industriale" e le "regioni non tecnologiche" (OECD, 2010, 2011) non è sufficiente a coprire i diversi modelli territoriali di innovazione. La geografia dell'innovazione è molto più complessa di un semplice modello centro-periferia: la capacità di tradurre la conoscenza in innovazione e l'innovazione in crescita è differente tra regioni e l'identificazioni dei modi di innovare di ogni regione è essenziale per sviluppare strategie ad-hoc (Capello, 2012).

Questo lavoro entra nel dibattito sulla specializzazione intelligente e sostiene che, se da un lato la distinzione dello spazio Europeo tra centro e periferia è troppo sintetica per catturare i diversi modi di innovare delle regioni, l'approccio di identificazioni politiche per singole regioni, dall'altro lato l'indicazione di una strategia per ogni regione lanciata di recente dagli stessi esperti della S3 (EC, 2012) risponde all'esigenze di avere progetti specifici, ma non a quella di evitare allocazioni non efficienti delle risorse e improbabili strategie locali. Queste ultime possono essere evitate solo attraverso linee di indirizzo comuni per contesti territoriali che mostrano modelli innovativi simili. Se questo è vero, è necessario identificare modelli di innovazione regionale basati sulla natura della conoscenza di base utilizzata e delle specificità produttive regionali, come pure identificare i canali attraverso i quali le singole regioni possono acquisire conoscenza dall'esterno, qualora quella interna non sia sufficiente.

2. La necessità di un approccio territoriale nelle politiche di innovazione

L'approccio della specializzazione intelligente è stato sviluppato con l'obiettivo di trovare una strategia razionale per superare il grande gap esistente tra l'Europa e i paesi avanzati in termini di risorse per R&S. La principale ragione della differenza è stata evidenziata nella minore quota di settori high-tech ad alta intensità di ricerca e sviluppo che compongono l'economia europea rispetto ad altri paesi come gli Stati Uniti e il Giappone, nonché nella dispersione spaziale delle limitate risorse in R&S, che determina una allocazione inefficiente delle risorse e conseguenti deboli processi di apprendimento (Pontikakis et al., 2009).

Tuttavia, la soluzione non può basarsi su un semplice modello centro-periferia: i modelli di innovazione regionale dipendono in larga misura da elementi territoriali, ampiamente radicati nella società locale, nella sua storia, nella sua cultura, nei suoi processi di apprendimento. Infatti:

- a. la creazione di conoscenza è il risultato della presenza di una combinazione di elementi tangibili e intangibili, di fonti informali e formali. Gli elementi materiali, come la presenza di università e centri di ricerca, sono sicuramente importanti, ma la differenza nella creazione di conoscenza dipende sempre più da elementi immateriali legati alla creatività, cultura, gusti, che rappresentano per le comunità locali attorno ai quali si sviluppano mercati del lavoro specializzati, capitale umano di alta qualità, processi di apprendimento cumulativi, reti di cooperazione interpersonali;
- b. invenzione, innovazione e diffusione costituiscono fasi logiche di un processo, ma non sono necessariamente tutte presenti a livello locale. Le imprese e gli individui che dimostrano essere inventori leader non sono necessariamente leader nell'innovazione o nella diffusione di nuove tecnologie. Il mondo reale è pieno di esempi di questo genere: il fax, inventato in Germania, è divenuto un'innovazione di successo grazie a un'impresa giapponese. Allo stesso modo, il sistema di freni ABS, inventato da una casa automobilistica statunitense, è stato successivamente diffuso dai fornitori delle case automobilistiche tedesche (Licht, 2009). Se questa distinzione tra luogo dell'invenzione e dell'innovazione è vera a livello nazionale, è ancora più vera a livello regionale: molte regioni innovano grazie all'acquisizione di conoscenze da altre regioni, come il modello della co-appli-

- cazione della specializzazione intelligente suggerisce. Infine, esistono regioni in grado di imitare innovazioni già sviluppate altrove, e adattare alle necessità del contesto locale;
- c. l'esistenza e l'importanza di spillover di conoscenza sono ampiamente note da alcuni decenni (Jaffe et al., 1993; Acs et al., 1994). Ma questo ci ricorda l'importanza della prossimità e delle condizioni spaziali nel legame tra creazione di conoscenza e ricettività della conoscenza stessa. Nel tempo, il concetto di prossimità è evoluto dalla pura concettualizzazione geografica verso un concetto di spazio cognitivo e sociale, che deriva dal grado di similitudine nello stock di capitale relazionale e sociale tra due regioni (Basile et al., 2012). La capacità di un sistema economico di ottenere vantaggi dalla conoscenza esterna dipende dalla cultura, creatività e dal grado di apertura dell'economia locale; in una parola, dal suo spazio "cognitivo e sociale" (Boschma, 2005; Capello, 2009). In conseguenza, regioni differenti realizzano diverse connessioni, diverse ricettività, e conseguentemente, e un diverso potenziale di funzioni di spillover di conoscenza;
 - d. la crescita economica non è necessariamente legata ad un catching-up cognitivo o tecnologico. La performance economica nei nuovi paesi membri dell'Unione europea fino al 2008 non è certamente legata al livello di sviluppo dell'economia della conoscenza in questi paesi, come mostrano tutti gli indicatori di attività scientifica, sia di input (R&S) che di output (brevetti) (Capello, Lenzi, 2013a). Un certo grado di avanzamento tecnologico è stato registrato in quei paesi; tuttavia, questo avanzamento non è avvenuto attraverso i canali tradizionali di aumento della ricerca e sviluppo, quanto piuttosto attraverso spillover di conoscenza da imprese multinazionali nel contesto produttivo locale di piccole e medie imprese, e utilizzato in modo creativo dagli imprenditori locali;
 - e. infine, quando si sottolinea l'importanza degli elementi territoriali locali si fa riferimento in principal modo al fatto che se i fattori locali di produzione come il capitale finanziario, l'informazione, le tecnologie consolidate sono oggi totalmente disponibili virtualmente ovunque, l'abilità di organizzare i fattori tradizionali per ottenere processi produttivi perennemente innovativi non è assolutamente presente in modo omogeneo sul territorio, e anzi esiste in modo molto selettivo in alcuni contesti territoriali nei quali la conoscenza tacita è continuamente creata, scambiata e applicata al sistema produttivo locale, e le nuove idee di business trovano un effettivo impiego nel mercato reale (Camagni, Capello, 2009; 2013).

Per tutte queste ragioni, la traduzione di una politica settoriale – come quella dell'innovazione – in una politica di sviluppo non è facile e richiede un approccio territoriale, che consideri tutte le specificità delle singole regioni. Questo significa che ogni regione segue un suo modello nel realizzare le differenti fasi del processo innovativo, a seconda delle condizioni territoriali che la caratterizzano: il suo "modello di innovazione". Pertanto, il primo passo verso la realizzazione di politiche di innovazione è la realizzazione di una tassonomia di regioni innovative che sappia abbracciare tutti i modelli di innovazione che esistono nello spazio Europeo.

3. Modelli regionali di innovazione

Gli archetipi di modelli di innovazione possono essere identificati in tre particolari, ognuno dei quali richiama una parte specifica di letteratura sulla conoscenza e l'innovazione nello spazio:

- a. un *modello di innovazione endogena all'interno di una rete scientifica*, dove le condizioni territoriali sono in grado di supportare appieno la creazione interna di conoscenza, e di tradurla in innovazione e crescita. La natura complessa e sistemica della conoscenza di oggi spinge a ritenere che questi modelli di innovazione endogena trovino un forte supporto dalla collaborazione tra regioni, in una rete scientifica/tecnologica che permette la fertilizzazione incrociata di idee e di conoscenza. Questo modello innovativo sposa tutti quegli elementi teorici sviluppati dalla letteratura sulla creazione e diffusione di conoscenza e di innovazione a livello locale;
- b. un *modello di applicazione creativa*, caratterizzato dalla presenza di attori creativi, interessati e informati che ricercano all'esterno dell'area la nuova conoscenza non disponibile localmente, e che impiegano per la soluzione di problemi tecnici innovativi interni all'area. Questo approccio richiama la letteratura sulla adozione dell'innovazione a livello regionale e il suggerimento normativo della co-applicazione della specializzazione intelligente (Foray, 2009; EC, 2010b);

c. un *modello di imitazione dell'innovazione*, dove gli attori basano i loro processi innovativi sull'imitazione che può avvenire a diversi livelli di sviluppo di un'innovazione già esistente, e può essere un'imitazione con diversi gradi di creatività. Questo pattern richiama la letteratura sulla diffusione dell'innovazione.

Dal punto di vista concettuale questi tre modelli rappresentano i principali modelli di innovazione e di creazione della conoscenza a livello regionale. Ognuno rappresenta un diverso modo di innovare e richiede politiche ad-hoc. Una politica di supporto agli investimenti in R&S può essere estremamente utile per il primo tipo di modello innovativo; incentivi alla cooperazione e alla creatività, che stimolino la regione a rispondere in modo creativo e reattivo agli stimoli che provengono dalla conoscenza esterna, si sposano meglio con il secondo modo di innovare. Il massimo ritorno dall'adozione di innovazione proveniente da altre regioni, in un processo di adattamento creativo ed efficiente alle necessità del contesto locale, si presenta come l'obiettivo delle politiche rivolte al terzo modello di innovazione.

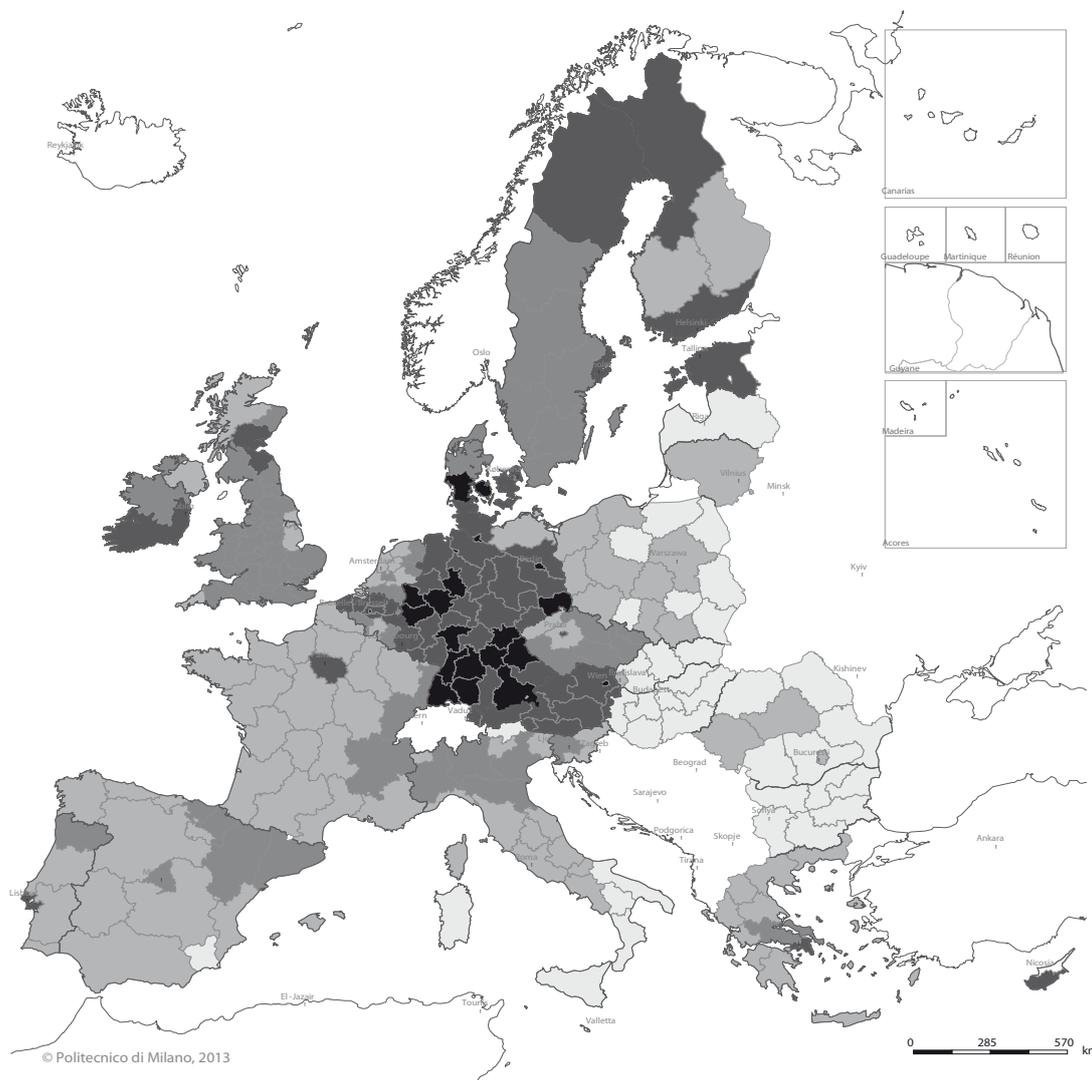
Una volta identificati concettualmente i tre modelli di innovazione territoriale, un ulteriore sforzo è verificarne l'esistenza nel mondo reale. Grazie alla disponibilità di indicatori capaci di rappresentare tutte le fasi del modello di sviluppo, dall'intensità di conoscenza e di innovazione alle pre-condizioni territoriali per la loro creazione, ed infine alle precondizioni per catturare conoscenza ed innovazione esterne, per tutte le regioni NUTS2 Europee è stata effettuata un'analisi cluster (Capello, Lenzi 2013a), che ha restituito risultati interessanti. I risultati ottenuti delineano il territorio europeo come composto da cinque categorie di regioni (Mappa 1):

- un'area scientifica Europea, caratterizzata da regioni con una forte base di conoscenza e processi di innovazione molto avanzati, ampiamente specializzata in tecnologie *general purpose*, con un'elevata originalità e generalità della sua conoscenza di base e un alto grado di conoscenza proveniente dall'esterno scambiata con regioni tecnologicamente simili (prossime cognitivamente). Questo profilo è tipico del modello di creazione endogena della conoscenza, e si manifesta principalmente nelle regioni tedesche, con l'aggiunta di aree centrali come Vienna, Bruxelles e Svezia in Danimarca;
- un'area di scienza applicata, caratterizzata da regioni con un profilo anch'esso simile al primo pattern concettuale, in quanto contiene regioni capaci di produrre molta conoscenza in campi tecnologici applicati, con elevata conoscenza che viene da regioni simili in termini cognitivi (Figura 1). Il livello di R&S è molto elevato in queste aree, ma focalizzato in settori tecnologici non *general purpose*, che lo differenziano dal cluster precedente. Queste regioni sono anch'esse centrali e con forte presenza di grandi città, principalmente nel nord e centro Europa, come Austria, Belgio, Lussemburgo, Francia (Parigi), Germania, Irlanda (Dublino) Danimarca, Finlandia, Svezia con alcune eccezioni nei paesi dell'Est (Praga, ed Estonia) e nel sud (Atene e Lisbona);
- un'area di applicazione tecnologica intelligente, che risponde alle caratteristiche del secondo modello concettuale identificato, in quanto presenta una limitata capacità di creazione di conoscenza interna rispetto ai primi due gruppi di regioni, ma registra una capacità di innovazione di prodotto non trascurabile. La limitata conoscenza prodotta è in campi tecnologici applicati, diversificati dal punto di vista delle competenze. Questo gruppo di regioni include regioni altamente urbanizzate nel nord della Spagna, Madrid, nel nord del Portogallo e dell'Italia, Lubiana, nelle Alpi francesi, in Olanda, nella Repubblica Ceca, in Svezia e in Gran Bretagna;
- un'area di diversificazione intelligente e creativa, anche questa rispondente alle caratteristiche del secondo modello concettuale, ma che si differenzia dal precedente perché caratterizzata da un'alta presenza di conoscenza informale contenuta nel tessuto imprenditoriale, e da elevata creatività che spinge alla ricerca di conoscenza formale esterna che supplisce alla carenza di conoscenza formale interna. Queste regioni sono principalmente localizzate nel Mediterraneo, in paesi come Spagna, centro Italia (le nostre aree distrettuali), aree agglomerate della Slovacchia e della Polonia, poche regioni in Finlandia e in Gran Bretagna;
- un'area di innovazione imitativa, che mostra la più bassa capacità di creazione interna di conoscenza formale, ma al tempo stesso manca anche delle precondizioni per tradurre la poca conoscenza presente in innovazione; mancano creatività, imprenditorialità, e curiosità al nuovo, mentre si

registra un'elevata attrattività di investimenti diretti esteri e un buon potenziale di innovazione. La maggior parte di queste regioni si localizzano nei Paesi dell'Est come Bulgaria e Ungheria, Lituania, Malta, molte regioni polacche, Romania, Slovacchia, ma anche in aree deboli di paesi dell'Ovest, come il Sud Italia e la Grecia.

La tassonomia presentata apre la via verso politiche calibrate sui modi di innovare delle regioni, ed è su questi profili innovativi locali che la specializzazione intelligente trova una base concettuale forte e più appropriata sulla quale lanciare politiche dell'innovazione calibrate sulle specificità regionali.

Mapa 1 - Modelli territoriali di innovazione in Europa



- Leggenda**
- Area di innovazione imitativa
 - Area di diversificazione intelligente e creativa
 - Area di applicazione tecnologica intelligente
 - Area di scienza applicata
 - Area scientifica Europea
 - Non disponibile

Fonte: Capello, Lenzi, 2012

4. Verso ‘politiche per l’innovazione intelligenti’

I cinque modelli di innovazione identificati empiricamente (Capello, Lenzi, 2013a) e presentati più sopra possono rappresentare un buon punto di partenza per un rilancio di politiche per l’innovazione che includano aspetti ed elementi territoriali all’interno di un quadro di politiche di innovazione regionale appropriate, lungo le linee definitive e individuate dalla riforma dei fondi strutturali, esplicitamente intese come la “chiave per tradurre le priorità del progetto bandiera dell’Europa dell’Innovazione in azioni pratiche nel contesto reale” (EC, 2010b, p. 2).

Le “politiche di innovazione intelligenti” possono essere definite come quelle politiche capaci di rafforzare la capacità di un’area di incrementare l’efficacia della conoscenza accumulata e di favorire la diversificazione tecnologica, sulla base delle specificità locali e delle caratteristiche del modello di innovazione già ampiamente presente nella regione.

I due concetti di “radicamento” e di “connessione” rilanciati dal dibattito della specializzazione intelligente sono un utile punto di partenza. Tuttavia, le politiche di innovazione intelligente adattano i due concetti alle specificità di ogni modello di innovazione, e ricercano interventi ad-hoc, appropriati, con lo scopo di rinforzare gli aspetti virtuosi che caratterizzano ogni modello e la sua efficienza.

Questa strategia sembra esposta al rischio di lock-in delle regioni all’interno delle loro specializzazioni tradizionali, che rende ancor più spazialmente concentrata la capacità di resilienza ad un ambiente esterno in continua evoluzione³. Infatti la strategia di innovazione intelligente, quando applicata ai singoli modelli innovativi, non esclude una visione evolutiva: essa suggerisce e supporta processi di apprendimento locale verso l’identificazione di nuove necessità, nuove applicazioni creative e possibili diversificazioni per tecnologie consolidate, nuove forme di avanzamento nella conoscenza e nella specializzazione locale, nella scoperta e nella possibilità di orientare la ricerca tecnologica del futuro. Non sono esclusi in questo approccio possibili “salti” a modelli differenti di innovazione nei casi in cui le regioni mostrino una maturità nelle condizioni locali perché il salto avvenga. Tuttavia vista la responsabilità nella gestione di fondi pubblici, in generale i policy-makers dovrebbero orientarsi soprattutto verso il rafforzamento delle specificità locali già esistenti all’interno di ogni singolo modello innovativo, una scelta meno rischiosa e con maggiori probabilità di successo.

Le politiche di innovazione regionale dovrebbero innanzitutto individuare obiettivi diversi per ogni modello.

- a. L’obiettivo di massimizzazione degli investimenti in R&S si presenta come il giusto obiettivo per le regioni che appartengono ai due primi modelli di innovazione, caratterizzati da una massa critica di R&S sufficiente. Le regioni possono sfruttare le indivisibilità associate all’attività di ricerca e ottenere vantaggi da risorse finanziarie aggiuntive. La specificità dei due modelli innovativi per quanto attiene alla tipologia di conoscenza già presente suggerisce di incanalare le risorse finanziarie verso le specializzazioni tecnologiche già presenti: all’area scientifica europea è efficiente dedicare risorse nelle tecnologie *general purpose*, mentre l’area di scienza applicata richiede supporto in campi tecnologici specifici, differenziati a seconda della specializzazione.
- b. Supporto alla ricerca di base non sembra invece essere l’obiettivo principale per “l’area di applicazione tecnologica intelligente” e per quella “della diversificazione intelligente e creativa”. La mancanza di massa critica di R&S lascia perplessi circa la capacità di queste aree di sfruttare economie di scala e vantaggi di dimensione della ricerca, tanto che è facile prevedere un modesto ritorno degli investimenti in R&S. Gli obiettivi delle politiche di innovazione in queste regioni devono orientarsi a raggiungere il massimo ritorno dalle nuove applicazioni e dallo sfruttamento dei vantaggi di cooperazione interregionale nelle applicazioni di nuova conoscenza, attraverso la ricerca di nuovi prodotti e nuovi mercati nei settori di specializzazione produttiva.
- c. Per raggiungere questo obiettivo, le migliori politiche sono quelle a supporto dell’applicazione creativa, dell’aumento di produttività in processi produttivi di tradizioni, dello spostamento da produzioni vecchie a nuove. In altre parole: supporto allo sviluppo (‘S’) piuttosto che alla ricerca

3. Una simile critica è stata mossa alla specializzazione intelligente. Si veda a riguardo Cooke, 2009.

(‘R’). Nel primo pattern di questo genere, le azioni normative per raggiungere questo obiettivo devono essere un supporto all’aumento della presenza di conoscenza tacita e formale attraverso la cooperazione con partner forti nei settori di specializzazione. Nel secondo caso, nel quale la conoscenza presente è informale, il suggerimento è quello di aumentare la ricettività tecnologica, la creatività e la capacità di differenziazione del prodotto nei settori di specializzazione.

d. Infine, nel caso del modello di innovazione imitativa, l’obiettivo è quello di raggiungere il massimo ritorno dall’imitazione di innovazione creata all’esterno dell’area, e adattata in modo creativo alle esigenze locali. Questo obiettivo è supportato da politiche di supporto al trasferimento tecnologico e alla diffusione, attraverso incentivi alla collaborazione di imprese multinazionali con imprese locali, fornitori o clienti, in progetti di adozione di innovazione adattata alle esigenze del tessuto produttivo locale.

Così come avviene per le azioni volte alla creazione di conoscenza in modo radicato sul territorio, anche le azioni per lo sfruttamento di conoscenza esterna (la cosiddetta “connessione”) devono essere declinate a seconda delle caratteristiche del singolo modello di innovazione.

- a. Nei due patterns caratterizzati dalla presenza di una massa critica sufficiente di attività scientifica, si possono individuare azioni quali il supporto alla mobilità di inventori, canale di diffusione di conoscenza avanzata, con un’attenzione particolare alle conoscenze complementari necessarie all’area. Questo suggerimento è in linea con il lancio dell’Area di Ricerca Europa (ARE), che incentiva la collaborazione scientifica e lo scambio di inventori e studiosi in Europa per la realizzazione di un’area di ricerca europea comune tra i paesi membri, e si sposa bene con le caratteristiche dell’area della ricerca scientifica di base. Supporto a meccanismi di trasferimento della conoscenza verso settori tecnologicamente connessi in regioni differenti e complementari in termini di conoscenza si presenta come una buona politica per l’area della scienza applicata.
- b. Per i due patterns appartenenti al secondo quadro concettuale, che vede nella conoscenza esterna la base per l’innovazione locale, sfruttabile grazie a imprenditorialità e creatività locali, azioni per aumentare l’attrazione di avanzamenti di conoscenza formale e informale sono, per la natura di questi modelli di innovazione, molto importanti. La partecipazione a fiere internazionali specializzate, l’aumento di conoscenza tacita e formale attraverso la cooperazione con partner forti nei settori di specializzazione, il supporto all’identificazione *bottom-up* delle vocazioni industriali aumentando la consapevolezza delle capacità e delle potenzialità locali (‘planning industriale strategico’), l’aumento della ricettività tecnologica, la creatività e la capacità di differenziazione del prodotto nei settori di specializzazione sono tutte azioni in grado di rafforzare la conoscenza proveniente dall’esterno, vitale per il modello innovativo locale.
- c. I tradizionali incentivi agli IDE rimangono lo strumento più efficace per attrarre le nuove innovazioni in aree dove la capacità di innovare internamente è molto limitata.
- d. Le politiche fin qui presentate sono orientate al rafforzamento dell’efficienza e dell’efficacia dei processi di innovazione all’interno dei singoli modelli. Tuttavia, all’interno di ogni modello, esistono regioni più avanzate di altre nei modi di innovare, e in questo senso pronte, qualora supportate da politiche mirate, a cambiare il modello innovativo che le caratterizza, in una visione evolutiva. In questo senso, è possibile evidenziare politiche evolutive, volte al raggiungimento di un miglioramento dei processi di innovazione in alcune regioni.
- e. Le regioni più efficienti all’interno del modello di innovazione imitativa (pattern 5) potrebbero ‘saltare’ o verso il modello di diversificazione intelligente e creativa o verso l’area dell’applicazione tecnologica intelligente (pattern 3), attraverso la creazione di nuove competenze locali e di spirito imprenditoriale, aggiungendo valore locale alla conoscenza esterna. Il caso del settore automobilistico a Bratislava sviluppato all’interno del progetto KIT (Šipikal, Buček, 2013) è un esempio in questo senso: il processo di innovazione locale si è allontanato da un modello imitativo per assumere le sembianze di un processo di applicazione tecnologica intelligente, attraverso la conoscenza che si è accumulata nei fornitori e sub-contraenti locali di imprese multinazionali del settore automobilistico.

Nel modello di diversificazione intelligente e creativa (pattern 4) le regioni più dinamiche potrebbero andare verso un modello di applicazione tecnologica intelligente (pattern 3) attraverso il

rafforzamento di conoscenza formale locale. L'area scientifica europea (pattern 1) potrebbe stimolare politiche volte a cercare di evitare i rendimenti decrescenti associati all'attività di R&S⁴, diversificando la ricerca in nuovi campi di applicazione in nuovi settori, assumendo le sembianze dell'area della scienza applicata (pattern 2). Alcune regioni appartenenti a quest'ultimo cluster potrebbero invece rafforzare le loro conoscenze in settori tecnologici *general purpose*, così da avvicinarsi all'area scientifica Europea. Infine, alcune regioni dell'area di applicazione tecnologica intelligente potrebbero superare i rendimenti decrescenti delle attività di R&S diversificando i campi tecnologici in cui investire e innovare, acquisendo caratteristiche dell'area della scienza applicata (pattern 2).

Decidere di sviluppare politiche evolutive richiede un'attenta analisi delle reali potenzialità delle regioni di 'saltare' su un modello più efficiente, così da evitare inefficienti allocazioni di risorse, dettate da erronee visioni e desideri locali. Questa decisione deve avvalersi: a) dell'identificazione delle regioni più efficienti in ogni modello; b) della presenza delle precondizioni territoriali che caratterizzano il modello innovativo a cui la regione vuole tendere; c) della presenza di attori locali dinamici, capaci di gestire nuove funzioni cruciali per il nuovo modello innovativo; d) della presenza di progetti di ricerca e innovazione credibili e ben valutati. Solo a queste condizioni le politiche evolutive troverebbero un terreno fertile su cui produrre effetti virtuosi.

Se è vero che in alcuni casi da manuale l'innovazione è il risultato di eventi non prevedibili, di salti creativi totalmente inattesi, che si discostano dalle traiettorie tecnologiche esistenti, è anche importante ricordare il carattere sistemico, complesso e incrementale della maggior parte delle innovazioni, necessariamente basate su un processo di apprendimento lento, cumulativo e "localizzato" all'interno di una traiettoria tecnologica ben precisa. Pertanto, è razionale sostenere che le politiche di innovazione regionale, che gestiscono risorse pubbliche, dovrebbero rimanere all'interno di traiettorie tecnologiche definite, basate sulle condizioni e le capacità di contesto esistenti, che presentano rischi accettabili e i più elevati ritorni attesi per l'intera economia locale.

6. Conclusioni

Il presente dibattito sullo stile e il disegno di rinnovate politiche regionali che siano da supporto all'Agenda 2020 richiede ancora riflessioni sui modi in cui le politiche settoriali possano essere calate in contesti locali. Questo vale in particolare per le politiche che perseguono l'eccellenza nella conoscenza, il supporto alla ricerca e sviluppo, l'innovazione tecnologica.

Questo lavoro rappresenta uno sforzo in questa direzione, inserendosi nel dibattito sulla specializzazione intelligente. Si sostiene che se l'iniziale dicotomia centro-periferica del territorio Europeo su cui differenziare le politiche di innovazione portata avanti dai teorici dalla specializzazione intelligente non rappresentava in modo abbastanza accurato i modelli di innovazione regionali, anche la versione più moderna di questo approccio, che richiama singoli interventi per singole regioni, non è la via alla soluzione del problema. Infatti, se l'evidenziazione delle singole peculiarità tecnologiche locali è necessaria per la realizzazione di specifici progetti, le strategie e il contesto generale nel quale le politiche devono essere realizzate richiedono l'identificazione di approcci comuni per tipologie di regioni. Solo infatti attraverso linee di indirizzo comuni per contesti territoriali che mostrano modelli innovativi simili è possibile prevenire allocazioni non efficienti delle risorse e improbabili strategie locali.

Una via coerente che viene suggerita qui consiste nell'identificazione di una tassonomia deduttiva di regioni innovative, realizzata partendo da una ipotesi sui modi in cui le regioni possono innovare, definiti dalla presenza/assenza di condizioni di contesto per la creazione e diffusione di conoscenza e di innovazione interna. Questo lavoro ha identificato questa tassonomia teoricamente e empiricamente attraverso una sua applicazione alle regioni europee. Sono stati identificati cinque modelli regionali di innovazione:

- scienza Europea;
- scienza applicata;

4. In letteratura esiste ampia evidenza empirica che nelle regioni europee all'attività di ricerca e sviluppo sono associati rendimenti decrescenti. A riguardo si veda Capello, Lenzi, 2013b, cap. 8.

- applicazione tecnologica intelligente;
- diversificazione intelligente e creativa;
- innovazione imitativa.

Su questa tassonomia il lavoro ha declinato le politiche di innovazione, dette intelligenti in quanto disegnate sul modo di innovare che ogni gruppo di regioni presenta, partendo dalle ben note “parole d’ordine” a cui si riferisce l’Unione Europea per il rilancio delle politiche di innovazione, quelle di “radicamento” e di “connessione” nel contesto locale. Questi concetti sono stati ripresi nel lavoro, e declinati per ogni singolo modello innovativo, identificando al tempo stesso nuove azioni normative, e nuovi stili e modi di applicazione di tali politiche.

Infine, se le politiche innovative sono pensate per rafforzare ogni singolo modello di innovazione, il lavoro non si esime dal suggerire politiche di innovazione evolutive, volte a promuovere il salto a modelli di innovazione più efficienti per quelle regioni che, dopo attenta valutazione, mostrano le condizioni per poter efficacemente passare a un diverso modello di innovazione.

Tutti questi sforzi sono tesi a raggiungere gli obiettivi della crescita intelligente e del progetto bandiera dell’Europa dell’Innovazione, utilizzando e rafforzando i suggerimenti della specializzazione intelligente proposta dalla DG Ricerche e facendo propri i suggerimenti di politiche “place-based” su cui si basa la riforma dei fondi strutturali.

Bibliografia

- Acs Z., Audretsch D., Feldman M. (1994), R&D Spillovers and Recipient Firm Size. *Review of Economics and Statistics*, 76, 2: 336-340.
- Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Independent report (Ultimo accesso gennaio 2014 - http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_en.htm).
- Basile R., Capello R., Caragliu R. (2012), Technological Interdependence and Regional Growth in Europe. *Papers in Regional Science*, 91, 4: 697-722.
- Boschma R. (2005), Proximity and Innovation. A Critical Survey. *Regional Studies*, 39, 1: 61-74. Doi: [10.1080/0034340052000320887](https://doi.org/10.1080/0034340052000320887).
- Camagni R., Capello R. (2009), Knowledge-based Economy and Knowledge Creation: The Role of Space. In: Fratesi U., Senn L. (eds.), *Growth and Competitiveness in Innovative Regions: Balancing Internal and External Connections*. Berlin: Springer Verlag. 145-166. Doi: [10.1007/978-3-540-70924-4_7](https://doi.org/10.1007/978-3-540-70924-4_7).
- Camagni R., Capello R. (2013), Regional Innovation Patterns and the EU Regional Policy Reform: Towards Smart Innovation Policies. *Growth and Change*, 44, 2: 355-389. Doi: [10.1111/grow.12012](https://doi.org/10.1111/grow.12012).
- Capello R. (2009), Spatial Spillovers and Regional Growth: A Cognitive Approach. *European Planning Studies*, 17, 5: 639-658. Doi: [10.1080/09654310902778045](https://doi.org/10.1080/09654310902778045).
- Capello R. (2014), A New Conceptualization of Regional Innovation Modes: Territorial Patterns of Innovation, submitted to *International Journal of Urban and Regional Research*.
- Capello R., Lenzi C. (2013a) (eds.), *Territorial Patterns of Innovation: An Inquiry on the Knowledge Economy in European regions*. London: Routledge.
- Capello R., Lenzi C. (2013b), Territorial Patterns of Innovation: a Taxonomy of Innovative Regions in Europe. *The Annals of Regional Science*, 51, 1: 119-154.
- Cooke Ph. (2009), The Knowledge Economy, Spillovers, Proximity and Specialization. Brussels: European Commission, Directorate General for Research, JRC. 29-39. (Ultimo accesso gennaio 2014 - <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/>).
- EC – Commission of the European Communities (2010a), *Europe 2020. A Strategy for Smart, Suitable and Inclusive Growth*, Communication from the Commission, COM(2010)2020. Brussels: EC.
- EC – Commission of the European Communities (2010b), *Regional Policy Contributing to Smart Growth in Europe*, COM(2010)553, Brussels. Brussels: EC.
- EC – Commission of the European Communities (2012), *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations (RIS 3)*, Smart Specialization Platform, May. Brussels: EC (Ultimo accesso gennaio 2014 - http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/c/document_library/get_file?uuid=a39fd20b-9fbc-402b-be8c-b51d03450946&groupId=10157).
- Foray D. (2009), Understanding Smart Specialisation. In: Pontikakis D., Kyriakou D., van Bavel R. (eds.), *The Question of R&D Specialisation*. Brussels: European Commission, Directorate General for Research, JRC. 29-39. (Ultimo accesso gennaio 2014 - <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/>). 19-28.
- Foray D., David P., Hall B. (2009), Smart Specialisation - The Concept. *Knowledge Economists Policy Brief*, n. 9.

- Giannitsis T. (2009), Technology and Specialization : Strategies, Options, Risks. Brussels: European Commission, *Knowledge Economists Policy Brief*, n. 8.
- Jaffe A., Trajtenberg M., Henderson R. (1993), Geographic Localization of Knowledge Spillovers as Evidenced by Patent Citations. *The Quarterly Journal of Economics*, 108, 3: 577-598.
- Licht G. (2009), How to Better Diffuse Technologies in Europe, Expert Group Knowledge for Growth. Brussels: European Commission, *Knowledge Economists Policy Brief* n. 7.
- OECD (2010), *Typology of Regional Innovation Systems*, 20th session of the working party on Territorial Indicators. Paris: Oecd.
- OECD (2011), *Territorial Outlook*. Paris: Oecd.
- Pontikakis D., Chorafakis G., Kyriakou D. (2009), R&D Specialization in Europe: From Stylized Observations to Evidence-Based Policy. In: Pontikakis D., Kyriakou D., van Bavel R. (eds.), *The Question of R&D Specialisation, JRC*. Brussels: European Commission, DG for Research. 71-84.
- Sipikal M., Bucek M. (2013), The Role of FDI in Regional Innovation: Evidence from the Automotive Industry in Western Slovakia. *European Planning Studies*, Special issue, 5, 4: 401-415.

Capitalizzazione della città e tassazione delle rendite di trasformazione

Roberto Camagni¹

Sommario

Da ben oltre un decennio il nostro paese ha trascurato le sue città, che ormai soffrono di una evidente sottocapitalizzazione: infrastrutture di rilievo, nuovi progetti pubblici e pubblico/privati, mobilità locale, manutenzione della città. Nell'evidenziare le difficoltà dei bilanci pubblici, e al di là del pasticcio sull'IMU, si è da parte di tutti dimenticata una fonte di rilevanti introiti fiscali potenziali per le città (e le finanze pubbliche più in generale), che consiste nella tassazione delle rendite di trasformazione urbanistica. Intendo non le rendite implicite nelle rivalutazioni patrimoniali immobiliari, quanto quelle che emergono dalle trasformazioni fisiche e dall'attività edilizia: nel passaggio da usi agricoli a usi residenziali, da usi industriali, decaduti, a usi commerciali o residenziali.

La tassazione di queste rendite emergenti è affidata soprattutto alla tassazione locale, attraverso gli oneri di urbanizzazione, ma anche alla tassazione nazionale sul capital gain immobiliare: in entrambi i casi il nostro paese appare al fondo della classifica dei paesi europei a simile livello di reddito e ricchezza. Soprattutto gli oneri locali non coprono in genere nemmeno i costi delle infrastrutture primarie. La recente legge francese di riordino dell'imposizione locale, simile ai nostri "oneri", fissa un livello di quasi 700 euro al mq in tutta la Francia (da 3 a 6 volte superiore ai nostri) e un livello ancora maggiore per l'Ile-de-France. In Germania poi gli oneri sono ancora più elevati e consentono di realizzare vasti e diffusi programmi di edilizia sociale.

Nel passato decennio d'oro di sviluppo immobiliare 1996-2007 si sono realizzati enormi plusvalori (escludendo i giusti margini di profitto dei costruttori e dei developer), che ho calcolato, a Roma e a Milano, pari a circa il 50% del valore del venduto, che hanno costituito fonte di corruzioni e di spericolate avventure finanziarie. La politica tutta è stata fin qui largamente assente.

1. Introduzione

Il nostro paese si confronta oggi con una doppia necessità improrogabile: una riforma, tecnica e politica insieme, del governo e della *governance* territoriale, a tutti i livelli istituzionali e un processo di ri-capitalizzazione delle città. Dare nuova efficienza, nuova qualità e nuova identità ai territori è divenuto indispensabile, a fronte delle nuove impegnative sfide che i processi di internazionalizzazione pongono al paese e anche a fronte delle nuove domande sociali in tema di servizi, solidarietà e crescita culturale.

Innanzitutto, guardando alle politiche europee e internazionali, il tema della centralità delle città e conseguentemente della strategicità delle relative politiche è ben visibile nel dibattito e soprattutto nelle pratiche (si veda al proposito il contributo di Enrico Ciciotti in questo e-book). Nel nostro paese manca invece da sempre a livello governativo un ministero o un sottosegretariato che si occupi delle politiche urbane, e solo oggi ci si appresta – forse – alla istituzione delle città metropolitane, comunque con un disegno di legge che le propone debolissime ².

La città, e il sistema urbano complessivo, svolgono da tempo due ruoli fondamentali, legati strettamente fra loro: innanzitutto garantire efficienza territoriale alle attività economiche, fornendo beni pubblici ed esternalità, e dunque supportando la competitività di tali attività; in secondo luogo, garantire benessere collettivo alle comunità insediate fornendo qualità urbana diffusa e servizi. Inutile dire che il successo economico finanzia la qualità e la qualità diviene facilmente attrattività nei confronti

1. Politecnico di Milano, Dipartimento ABC, e-mail: roberto.camagni@polimi.it.

2. Si veda il mio contributo "Le aree metropolitane italiane per lo sviluppo del paese: funzioni e obiettivi per la nuova legge" (Camagni, 2014).

di attività e di popolazioni esterne, rafforzando crescita e sviluppo. Inoltre, allorché l'efficienza territoriale è intesa in senso moderno e avanzato come efficienza nell'uso delle risorse – suolo ed energia in primis, ma anche capitale umano – le politiche di efficienza territoriale perseguono contemporaneamente obiettivi di sostenibilità e di innovazione/competitività³.

Ma i due obiettivi di efficienza e qualità, oltre che di identità territoriale, implicano investimenti pubblici di infrastrutturazione, modernizzazione, manutenzione, gestione: investimenti costosi, che devono essere garantiti con continuità, e nel caso italiano riattivati. È diffusa infatti la sensazione che da vent'anni nel nostro paese si sia pesantemente sottoinvestito nelle città: Antonio Calafati (2009) ha parlato di 'blocco cognitivo' per sottolineare la incomprensione del ruolo che le città giocano nel benessere collettivo; aggiungerei sottovoce, visto che si tratta di decisioni pubbliche di investimento e tassazione, anche un 'blocco politico', che ha impedito di definire come prioritaria la necessità di dirigere risorse sulle città nonché la necessità di riforme istituzionali in materia (si veda su quest'ultimo punto il contributo di Alessandro Petretto in questo e-book).

Oggi il problema maggiore da affrontare è quello del reperimento delle risorse finanziarie necessarie, dato il momento di crisi profonda della finanza pubblica, nazionale e locale. La tesi che sostengo in questo lavoro è che ciò sia possibile in misura rilevante attraverso un riequilibrio nella distribuzione dei plusvalori di trasformazione urbana fra settore pubblico e settore privato, in favore del pubblico fin qui pesantemente penalizzato.

Le nostre città – quelle grandi e medio-grandi con la loro proiezione internazionale e le risorse di conoscenza e di creatività che posseggono, e quelle di minore dimensione con le loro risorse culturali, relazionali e ambientali – hanno garantito, almeno fino all'inizio della crisi globale del 2008, un'alta se non altissima remuneratività ai processi di trasformazione urbana sotto forma di rendite, *capital gain*, profitti per i potenziali imprenditori-*developer*. Una più bilanciata ripartizione di questi plusvalori – avvicinandola a quella che si realizza in altri paesi, meno afflitti dal suddetto blocco cognitivo-politico – è possibile oltre che altamente auspicabile.

2. Città, rendita fondiaria e tassazione

La città è un grande bene collettivo, creato attraverso investimenti e decisioni sia pubbliche che private. Essa genera vantaggi collettivi, 'esternalità', di diversa natura che favoriscono il benessere dei cittadini e l'efficienza delle attività produttive insediate. In conseguenza, il valore economico delle sue singole parti, dei singoli luoghi o spazi urbani, non è determinato dall'azione singola, ma dall'azione collettiva, esterna al singolo attore, dal fatto cioè che si verificano sinergie ed esternalità incrociate con tutti gli altri luoghi, grazie alla prossimità, alla presenza di infrastrutture, alla presenza di una larga varietà di attività. Gli economisti classici affermavano infatti che i valori fondiari urbani dipendono dallo "sviluppo complessivo della società".

Questi valori, fondiari e immobiliari dunque rappresentano i vantaggi reali che si possono ottenere attraverso la localizzazione di nuove attività economiche o residenziali all'interno della città: vantaggi di accessibilità, interna all'area urbana ma anche esterna, e vantaggi derivanti dalla agglomerazione di tante attività complementari fra loro. Questi vantaggi e questi conseguenti valori esistono sempre, quale che sia il regime di proprietà dei suoli, e dunque esiste sempre il loro 'duale' monetario, la rendita del suolo. La rendita è ineliminabile – ed anzi in larga misura deriva da una efficace, efficiente e lungimirante pianificazione urbana – ma, come hanno insegnato sempre gli economisti classici (e anche un grande neo-classico come Alfred Marshall) può, e deve, essere adeguatamente tassata⁴.

3. Perfino negli Stati Uniti recentemente Richard Florida ha autorevolmente proposto al Presidente Obama la costituzione di un Dipartimento Federale delle Città, col compito di "catalizzare e accelerare riforme urbane intelligenti" e di "riorientare in modo più razionale la spesa pubblica federale nelle infrastrutture, nell'ambiente, nello sviluppo dell'occupazione e nella formazione in direzione di una densificazione territoriale" (politiche anti-*sprawl*, per creare città compatte) e di un nuovo sviluppo trainato da conoscenza e creatività (*New York Daily News* del 3 febbraio 2013).

4. Marshall (1905, p. 619), sulla scorta di Smith (1977, p. 834-35), si spinge fino ad affermare che tali rendite potrebbero anche essere tassate al 100% senza generare sconvolgimenti economici (ma certamente generando sconvolgimenti politici!). Interessante notare come il passo in oggetto scompaia nell'ultima edizione autorizzata da Marshall del 1920: si veda Camagni, 2012, p. 193).

Una parte rilevante di questi valori fondiari, e cioè della rendita fondiaria e immobiliare, deriva dalla presenza di beni pubblici: strade, parchi, stazioni, aeroporti, reti di mobilità e di comunicazione, servizi; tutti elementi che implicano una spesa pubblica, nazionale o locale, in conto capitale (investimenti) o in conto corrente (spese di gestione e di manutenzione). E la presenza di questi beni pubblici è legata all'esistenza di un qualche progetto collettivo di città.

Siamo dunque in presenza di una sorta di grande circolo virtuoso a carattere cumulativo: un nucleo compatto di attività organizza e urbanizza un territorio interno e una rete di infrastrutture di collegamento esterno, creando vantaggi di agglomerazione che attraggono nuove attività; dall'efficienza e dalla competitività di questo nucleo urbano scaturiscono redditi (profitti di impresa, salari e rendite) dalla cui tassazione è possibile trarre le risorse per nuovi beni pubblici, nuove infrastrutture, nuovi servizi che rilanciano il processo di crescita (Figura 1).

Dal punto di vista del finanziamento, la predisposizione di beni pubblici urbani è sempre stata compito congiunto del governo nazionale e delle amministrazioni locali. Ma la crisi fiscale dello stato (e degli enti locali) ha creato non poche difficoltà, a seguito dell'aumento dei costi degli investimenti fissi, della nuova domanda di strutture e servizi avanzati richiesti dai processi di globalizzazione, nonché dal peso del debito pubblico acceso negli anni della finanza pubblica spensierata.

Oggi, non soltanto appare necessaria una forte razionalizzazione della spesa pubblica complessiva, ma appare ancor più necessario rinvenire fonti di finanziamento delle nuove infrastrutture urbane, soprattutto introducendo o reinventando processi di equa ripartizione fra pubblico e privato dei plusvalori emergenti dalla trasformazione delle città. Si tratta di un programma solo in parte tecnico, ma soprattutto politico, orientato a una diversa distribuzione del reddito fra classi sociali e a una diversa allocazione dei plusvalori generati dalla città fra consumi e investimenti. Non si tratta di aumentare il peso della tassazione nel paese, già elevatissima, ma di colpire un ambito economico che rappresenta una sorta di paradiso fiscale (alleggerendo anche eventualmente la tassazione su redditi diversi dalle rendite).

Analisi comparative internazionali ci suggeriscono che vi è nel nostro paese ampio spazio per un aumento sostanzioso della parte di plusvalore che può restare nelle mani del partner pubblico, da realizzare attraverso aumenti degli oneri di urbanizzazione, che oggi spesso non coprono nemmeno i costi delle infrastrutture direttamente al servizio delle nuove costruzioni, e/o attraverso extra-oneri da concordare col partner privato in presenza di importanti progetti di trasformazione.

I nuovi strumenti di gestione urbanistica – negoziazione fra pubblico e privato, perequazione urbanistica e diritti edificatori commerciabili - certamente consentono di superare molti problemi irrisolti dalla precedente tradizione 'regolativa', ma non certo, di per sé, di reperire nuove risorse. Infatti, la piena realizzazione degli obiettivi fiscali potenziali dipende dalla loro messa in opera, dalla volontà politica che vi si annette, dalla determinazione di perseguire interessi pubblici pur garantendo una giusta profittabilità all'iniziativa imprenditoriale e una premialità alla capacità innovativa e di disegno strategico del privato; tutti elementi che non sono intrinseci agli strumenti.

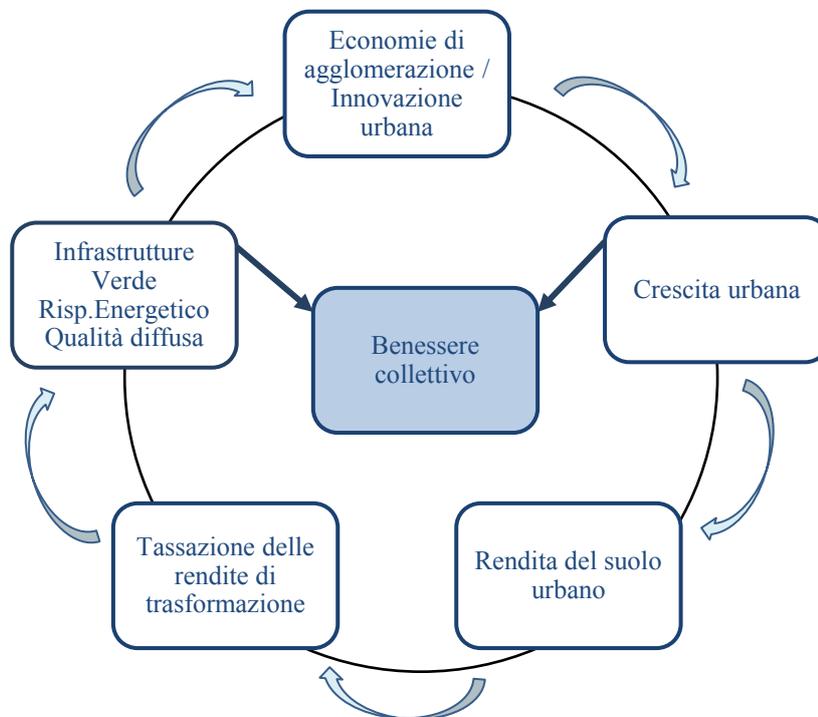
Gli obiettivi di equità e di efficacia urbanistica vanno verificati nella pratica, attraverso innovazioni sostanziali nella trasparenza amministrativa e nella *accountability* delle amministrazioni nei confronti della collettività.

La scarsa efficacia dell'azione urbanistica recente in Italia in termini di risorse e investimenti pubblici nella città non dipende solo dalla crisi fiscale delle autonomie locali, che utilizzano le risorse della fiscalità immobiliare per far quadrare i loro bilanci, ma dalla eccessiva cautela della legislazione, della prassi urbanistica complessiva e della politica locale sul fronte generale degli oneri concessori e di urbanizzazione e della tassazione della rendita. In altri paesi avanzati la negoziazione avviene con ben altri risultati per la parte pubblica, aiutata da una legislazione sulla fiscalità immobiliare assai meno sottomessa agli interessi privati.

Ed anche nei paesi meno avanzati e nei paesi in via di sviluppo le indicazioni delle agenzie e dei grandi centri studi internazionali si orientano sempre più verso pratiche e forme differenziate di *value recapture*, cioè di ricattura a favore della collettività di plusvalori creatisi nella trasformazione urbana (da usi agricoli a usi residenziali e produttivi dei suoli), attraverso regole, nazionali e locali, e accordi negoziali fra amministrazioni e operatori immobiliari (*land value sharing*) (Camagni, 1999;

UN-HABITAT, 2013, cap. 12; Smolka, 2013; Walters, 2013)⁵. Paesi come Colombia (Bogotà), Brasile (Sao Paulo, Rio) e India hanno introdotto legislazioni nazionali per il *recapture*, ma anche realizzano forti entrate pubbliche tassando gli incrementi di valore delle aree derivanti da miglioramenti nelle accessibilità. Grandi progetti infrastrutturali urbani sono stati finanziati in questo modo.

Figura 1 – Il circuito virtuoso della crescita urbana



3. La tassazione delle rendite di trasformazione.

Un'adeguata ed equa tassazione della rendita fondiaria urbana, realizzata attraverso chiare normative e regolamenti, obbedisce a tre imperativi:

- come si è detto, ottenere risorse per realizzare la manutenzione della città, una crescita della qualità e della quantità degli spazi pubblici e un recupero dell'attuale sotto-capitalizzazione delle nostre città;
- ridurre le aspettative di realizzazione di plusvalori degli operatori immobiliari, abituati da anni a quote elevatissime di rendita sul valore del costruito, ben al di là di quanto si manifesta in altri paesi europei, anche al fine di ridurre il drenaggio di risparmi e investimenti dal settore industriale al *real estate*. Abbattere tali aspettative risulta essenziale oggi anche per avviare una credibile politica di *housing* sociale: si ridurrebbe infatti il divario fra rendite ottenibili dal mercato libero rispetto al mercato sociale, un divario ampiamente responsabile della storica disattenzione degli operatori del nostro paese per quest'ultimo mercato;
- ridurre la capacità di corruzione che storicamente nel nostro paese si annida all'interno della filiera immobiliare. Un obiettivo di questo genere è sottolineato spesso dalla letteratura sull'esperienza e le legislazioni adottate in molti paesi in via di sviluppo (Smolka, 2013).

5. Si veda la chiarissima Recommendation D3b della Vancouver Declaration: "The unearned increment resulting from the rise in land values resulting from change in use of land, from public investment or decision, or due to general growth of the community must be subject to appropriate recapture by public bodies (the community), unless the situation calls for other additional measures such as new patterns of ownership, the general acquisition of land by public bodies" (UN-HABITAT, 1976).

Occorre tuttavia, in senso generale, intendersi bene su quali manifestazioni della rendita si vuole colpire, poiché è soprattutto la rendita da trasformazione che interessa qui. La rendita infatti si manifesta:

- a. in senso stretto come reddito da proprietà immobiliari e fondiari. In parte questi redditi vengono oggi sussunti nell'IMU (e sue derivazioni successive) e in larga misura sono già tassati. In questo caso un miglioramento in termini di efficienza e di equità può venire da una revisione specifica degli estimi catastali che riallinei le rendite catastali con le effettive realtà;
- b. capitalizzata nel valore degli immobili. Oggi questo valore è ampiamente tassato con l'IMU. Si tratta di una imposizione patrimoniale, non proprio in linea con i dettami della scienza delle finanze (si dovrebbe tassare il reddito non il patrimonio) ma che in tutti i paesi è adottata per la sua semplice esazione e per la forte natura redistributiva. In Italia oggi vedo qualche iniquità nella eccessiva tassazione di famiglie che hanno già pagato un alto scotto alla rendita immobiliare all'atto dell'acquisto dell'appartamento;
- c. sotto forma di *capital gain* sulle trasformazioni fondiari e immobiliari, che deve costituire il vero obiettivo di una politica impositiva orientata all'equità. Se l'operatore è un privato, le plusvalenze fra prezzo di acquisto e di vendita sono soggette a tassazione separata come 'reddito diverso', e come valore iniziale si utilizza il valore del quinto anno precedente alla vendita (se il possesso è superiore ai 5 anni) (art. 67 e 68 del TUIR); inoltre è consentito "affrancare" il valore iniziale del terreno/immobile utilizzando il suo valore presente valutato con perizia giurata, pagando una imposta sostitutiva del 4%. Come si vede, le probabili elevate plusvalenze (realizzate nell'esperienza italiana dell'ultimo mezzo secolo) sfuggono ampiamente a questa tassazione. Se si tratta di imprese immobiliari e di costruzione, le plusvalenze vanno a costituire il reddito di impresa, ma, attraverso la filiera delle numerose transazioni che in genere vengono effettuate dall'acquisto del terreno (agricolo) alla vendita degli appartamenti, si perde ampia traccia delle plusvalenze realizzate. Spesso la rendita di trasformazione compare, paradossalmente, come un costo (di acquisto, spesso molto elevato) per l'ultimo operatore (costruttore/venditore) e non come un reddito! Occorrerebbe in quest'ultimo caso, trovare un meccanismo legale che consenta di corresponsabilizzare il suddetto ultimo operatore col suo venditore, attraverso la verifica (anche per auto-dichiarazione) del pagamento da parte di quest'ultimo delle imposte sul relativo *capital gain*.

Ma sulle plusvalenze di trasformazione è facile ricorrere alle tassazioni locali (al di là di quelle nazionali, sopra ricordate): oneri di urbanizzazione, contributi sui costi di costruzione, tasse locali di scopo, tutti strumenti adatti a mantenere le relative risorse fiscali all'interno di un utilizzo diretto al miglioramento della città. Sono soprattutto questi elementi che paiono assolutamente inadeguati nel nostro paese, non essendo in grado di coprire nemmeno gli effettivi costi di infrastrutturazione.

Tutta questa materia dovrebbe oggi essere trattata complessivamente, uscire dalle tecnicità specialistiche per divenire oggetto di esplicito, trasparente ed equo dibattito politico. Tutte le parti politiche hanno parlato di tassazione delle rendite finanziarie, tassando anche i magri interessi sui nostri conti correnti, ma nessuna ha appuntato l'attenzione sulla rendita per eccellenza, quella che nasce dalle trasformazioni urbanistiche e immobiliari. Un caso?

4. Una valutazione comparativa internazionale sul livello degli oneri di urbanizzazione

In questo paragrafo intendo affrontare il tema della dimensione delle rendite nei processi di trasformazione urbanistica in Italia, e della dimensione degli oneri mediamente pagati dai costruttori / developer. Necessariamente l'ottica deve essere un'ottica internazionale, con l'intento di avvicinare possibilmente il nostro paese alle migliori (o anche alle medie) pratiche vigenti nei paesi avanzati.

L'impegno è complesso in quanto nei diversi regimi legislativi e regolamentari mutano le definizioni, il linguaggio ed anche la logica seguita nelle imposizioni locali. Inoltre il settore, e in particolare quest'ambito problematico, presenta un livello di non-trasparenza e di mancanza di informazione ufficiale rilevantissimi. Laddove gli oneri non sono monetizzati o non sono riferiti a costi standard essi sono di difficile quantificazione; la cessione di aree è poi per sua natura difficilmente valutabile

in termini monetari, e comunque appare come una precondizione per la fruibilità fisica dell'investimento immobiliare che non impatta sulle volumetrie costruibili. Spesso maggiori oneri definiti in via negoziale sono la contropartita di maggiori vantaggi consentiti al privato in termini di volumetrie rispetto ai limiti di legge e di piano. Infine lo stesso valore di mercato del costruito o del trasformato appare di difficile valutazione, sia perché si richiede una valutazione ex-ante da comparare con gli oneri urbanistici, sia perché in genere le dichiarazioni del privato tendono ad essere riduttive.

Le modalità con cui, a livello internazionale, i privati vengono chiamati a contribuire ai costi della rigenerazione e dello sviluppo della città, nonché a condividere in parte col settore pubblico i plusvalori generati dalle trasformazioni urbane, sono assai varie e molte sono generalmente utilizzate insieme nella maggior parte dei paesi avanzati, anche se con intensità differenziate.

Troviamo infatti ⁶:

- la normale attribuzione al privato dei costi di infrastrutturazione: i nostri oneri di urbanizzazione, la nuova *taxe d'aménagement* francese, le *cargas de urbanización* spagnole, ecc.
- il conferimento di una parte delle aree trasformate per ospitare infrastrutture, verde e servizi: le nostre aree a standard, presenti in misura differente in tutti i casi internazionali,
- il pagamento di un contributo per la concessione del diritto a costruire: tipicamente il *development permit* inglese, ove il diritto a costruire è praticamente nazionalizzato e legato a un piano di trasformazione dettagliato (*planning permission*). Nel nostro sistema il permesso di costruire è oneroso e i contributi concessori comprendono oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e il contributo sui costi di costruzione,
- il pagamento di una tassa per impatti ambientali e pubblici dell'edificazione, valutati sul processo di costruzione: i nostri contributi sui costi di costruzione – o sull'incremento di carico urbanistico, come tipicamente gli *impact fees* americani, più raramente utilizzati in Europa,
- l'obbligo attribuito all'operatore privato di realizzare edilizia sociale, assumendosi totalmente o parzialmente l'onere relativo: una prassi quasi normale ed anzi crescente nel Regno Unito e nei paesi scandinavi, oltre che in Germania,
- il contributo alla realizzazione di infrastrutture non pertinenti all'ambito di trasformazione: una prassi molto seguita nei *planning agreements* inglesi e nella cosiddetta urbanistica perequativa italiana, che implica accordi negoziali fra pubblico e privato,
- il recupero da parte pubblica di una parte delle plusvalenze della trasformazione urbanistica privata: è tipicamente il caso spagnolo.

È chiaro che le diverse fattispecie vengono utilizzate con intensità differenti a seconda dei casi nazionali e regionali. Ad esempio, nel caso inglese, la assenza di una imposizione sul plusvalore fondiario è bilanciata da una rilevante e crescente imposizione di costi per infrastrutture di interesse generale (Department for Communities and Local Governments, 2006), che in alcuni casi ha raggiunto l'8% del valore del costruito. Nel caso olandese invece, forse oggi il più favorevole al privato fra i paesi dell'Europa occidentale, una parte dei costi di urbanizzazione sono assunti dal settore pubblico e non si addossa al privato alcun onere in termini di edilizia sociale; in questo senso, il caso italiano ove il dimensionamento degli oneri per infrastrutture primarie e secondarie è largamente in mano ai comuni e spesso appare insufficiente o comunque limitato, non si discosta in molti casi da quella olandese.

Il caso spagnolo appare assai rilevante e interessante a proposito della forma e della dimensione degli oneri urbanistici sulle trasformazioni urbane, in quanto in quel paese esiste un dettato costituzionale che obbliga l'amministrazione locale a recuperare parte del plusvalore creato nelle trasformazioni stesse attraverso *cesiones de aprovechamiento urbanístico* (cessioni di parte del suolo a fronte di sfruttamento di diritti edificatori). “*La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos*” (art. 47 della *Constitución* del 1978). La recente legge nazionale sul regime dei suoli (*Ley del Suelo*, del 2007) ha introdotto una forbice da un minimo del 5% a un massimo del 15% per le *cesiones de aprovechamiento*. Esse sono calcolate sul valore dei puri diritti edificatori, a loro volta definiti come valori di mercato delle diverse produzioni edilizie realizzate al netto dei costi di costruzione e di gestione e dei margini di profitto dei promotori. In

6. Si veda la precisa disamina realizzata da Curti (2006).

Tabella 1 - Rendita ottenuta in 3 progetti (accordi di programma) a Roma

Valori e indici	Bufalotta	Lunghezza	Polo tecnologico
V1 = Costo totale di realizzazione (inclusi profitti del costruttore e del developer)	666,4	209,6	326,6
V2 = Utile su area	272,1	92,6	161,2
V3 = Valore iniziale dell'area (rendita pura)	483,7	164,6	286,6
Vf = Valore finale del costruito	1.422,2	466,7	774,4
PL = V2+V3 Plusvalenza complessiva	755,8	257,2	447,8
PL/Vf = margine di plusvalore	53,1%	55,1%	57,8%
V3/Vf = margine di rendita	34,0%	35,3%	37,0%
V2/Vf = margine di utile su area	19,1%	19,9%	20,8%
V1/Vf = quota dei costi sul valore fin.	46,9%	44,9%	42,1%
Oneri / Vf = quota oneri su valore fin.	6,2%	7,0%	3,0%
Valore agricolo dell'area (15 e/mq)	49,7	9,8	10,8
Quota della rendita agricola su valore finale	3,5%	2,1%	1,4%
Margine di rendita (corretto per valore agricolo) su valore finale	30,5%	33,2%	35,6%
(V2+V3) / V1 = Tasso di plusvalore complessivo sui costi di realizzazione	106%	118%	134%
Tasso di plusvalore, includendo la rendita agricola fra i costi	98%	113%	130%

sintesi si attribuisce un valore a ciò che è consentito costruire e agli usi che se ne può fare. La Catalogna ha deciso per una percentuale pari al 10% (aumentata al 15% nel caso si tratti di “*un aréa residencial estratégica*”) che naturalmente si aggiunge agli oneri di urbanizzazione e alle cessioni di suolo per verde, infrastrutture e servizi.

In una recente ricerca su casi rilevanti ed emblematici (“virtuosi”, realizzati attraverso accordi di programma) di trasformazione urbanistica residenziale a Roma e nella provincia di Roma realizzati negli anni 2000⁷ (Provincia di Roma, 2013) si è potuto stimare la dimensione della rendita emergente da tali processi (Tabelle 1 e 2). Emerge, da valutazioni altamente cautelative basate sulle dichiarazioni dei costruttori, una quota di plusvalore sul valore finale del costruito superiore al 50% nel caso di tre progetti romani, e addirittura superiore al 70% in uno dei tre progetti localizzati nella provincia. Questo risultato – è importante sottolinearlo – è ottenuto senza includere nel plusvalore creato il profitto del costruttore, interessi pari all’8% sul totale dei costi e un profitto lordo del *developer*, inclusivo di imposte, pari al 20% dei costi complessivi, inclusi gli interessi.

Una simile indagine effettuata su un grande Programma Integrato di Intervento a Milano giungeva a conclusioni molto simili (Camagni, 2008). Correggendo solo marginalmente alcune voci di ricavo palesemente sottovalutate si calcolava l’insieme dei plusvalori generati pari al 48% del valore finale realizzato.

Nel caso di Roma, la percentuale complessiva rappresentata dagli oneri di urbanizzazione era pari a una percentuale fra il 3 e il 7% nei progetti romani e a una percentuale pari a un 4-5,6% nei progetti fuori Roma. Nel caso milanese, gli oneri raggiungevano una percentuale dell’8% sul valore del costruito, ma includevano anche le monetizzazioni di mancate cessioni di suolo per standard urbanistici.

Come si vede, i margini di plusvalore rappresentano quote elevatissime, probabilmente sottostimate, quali nessun settore produttivo industriale potrebbe realizzare, e gli oneri pagati per prestazioni pubbliche rappresentano, al contrario, una quota quasi irrisoria⁸. Un confronto internazionale diretto dell’incidenza di questi ultimi sul valore del costruito appare impietoso: a Monaco di Baviera, grazie a un accordo faticosamente raggiunto fra amministrazione comunale e costruttori alla fine degli anni ’90 (il cosiddetto “modello SoBon”: sviluppo immobiliare sociale ed equo), l’incidenza degli

7. Provincia di Roma (2013). L’analisi della rendita urbana e gli oneri di urbanizzazione è stata curata da Daniel Modigliani, Roberto Camagni, Andrea Dongarrà, Marco Tamburini.

8. Queste conclusioni sono confermate da recenti indagini del CRESME; si veda Bellicini (2011).

oneri e delle altre prestazioni pubbliche ammontava a una percentuale fra il 27% e il 31% sul valore costruito, la differenza col caso italiano essendo rappresentata da oneri per edilizia sociale (Camagni, 2008).

È pure interessante un confronto fra Italia e Francia sugli oneri di urbanizzazione espressi in euro per mq costruito. In Italia, secondo una indagine realizzata dall'Assessorato al Territorio della Regione Emilia-Romagna negli anni 2010-12, gli oneri per edilizia residenziale si aggirano, nei grandi comuni, fra i 100 e i 150 euro/mq, con punte negative a Bologna (98 euro), positive a Milano (244 euro) e massime a Firenze (480 euro). Nella grandissima maggioranza, questi oneri "di urbanizzazione" non sono neanche sufficienti per coprire i costi delle urbanizzazioni primarie.

In Francia una recente legge del 2012 ha unificato i precedenti e frammentati oneri in una sola *taxe d'aménagement*, che prevede, per l'intero territorio francese un onere di 660 euro/mq, aumentato a 748 euro per l'Ile-de-France.

Anche in questo caso il confronto appare impietoso: si comprende assai bene la crescente distanza che separa le nostre città dalle grandi città europee, in termini di efficienza territoriale, qualità urbana, solidarietà, competitività.

5. Conclusioni.

Da troppi anni ormai il nostro paese ha trascurato di investire nelle sue città, in termini di infrastrutture, servizi avanzati, servizi sociali ed edilizia pubblica, qualità urbana complessiva. L'alibi della mancanza di risorse pubbliche cade apertamente allorché si rifletta su una fonte di entrate potenziali per le amministrazioni locali di grande dimensione, totalmente trascurata dalla politica (ma anche dalla cultura urbanistica) ed evidentissima allorché si proceda anche a iniziali comparazioni internazionali: la tassazione delle ingentissime rendite di trasformazione urbanistica.

Questa tassazione viene effettuata attraverso l'imposizione di oneri di urbanizzazione locali e di imposte nazionali sui capital gain, entrambi di dimensione modestissima. Gli oneri sulle edificazioni residenziali sono di 748 euro/mq a Parigi e di 244 euro/mq a Milano; 660 euro/mq in tutta la Francia, 98 euro a Bologna. Come quota sul valore medio costruito in Italia ci si posiziona, al massimo, sul 5-7% del valore del costruito, a Monaco di Baviera sul 30%. I plusvalori estratti dalle trasformazioni immobiliari, fatti salvi i profitti del costruttore puro e del *developer*, si calcolano attorno al 50% del valore costruito a Milano e a Roma; Fra il 2000 e il 2007, allorché le transazioni immobiliari raggiungevano il milione all'anno, nelle due grandi città si costruiva a 1.000 euro al mq e si vendeva, in periferia, a 5-7.000 euro, con una forbice che progressivamente aumentava dato il continuo aumento dei prezzi a fronte di una sostanziale stabilità dei costi. La perdita di risorse pubbliche che poteva derivare da un "recapture" di valore attraverso un adeguamento degli oneri di urbanizzazione (da parte delle Regioni e dei singoli Comuni) e una più forte e attenta negoziazione col privato nei progetti di trasformazione urbanistica (da parte dei Comuni) è stata rilevantisima.

Nei paesi in via di sviluppo politiche di *recapture* sono fortemente auspiccate dalle grandi agenzie internazionali e perseguite con decisione in paesi come Colombia, Brasile, Messico, India, non solo con l'obiettivo di ottenere risorse da dedicare alla capitalizzazione delle città e alla modernizzazione dei servizi pubblici, ma anche con quello di combattere e ridurre una delle più rilevanti fonti di corruzione politica: un insegnamento che non può non interessarci.

La giustificazione economica e giuridica per una decisa tassazione delle rendite immobiliari è chiara: la rendita, e quella edilizia/immobiliare per antonomasia, è, per gli economisti classici e per un grande neoclassico come Marshall, 'un reddito non guadagnato'; in molte Costituzioni Latino-americane si afferma il principio 'nessun arricchimento senza giusta causa' e nella nuova Costituzione spagnola si annuncia che "la comunità parteciperà ai plusvalori generati dall'azione urbanistica degli enti pubblici". Ma anche se intesa come reddito generico, la rendita di trasformazione non merita il trattamento da paradiso fiscale che le viene riservato, nei fatti e nel diritto, nel nostro paese.

Si potrà dire, con qualche ragione: non possiamo iniziare a tassare oggi un settore come quello edilizio in crisi profonda e non possiamo aumentare il livello di tassazione già elevatissimo del paese.

Tabella 2 - Rendita ottenuta in 3 progetti in provincia di Roma

Valori e indici	PRINT Frascati	Monterotondo	PI Colferro
V1 = Costo totale di realizzazione (milioni)	27,1	45,3	5,9
V2 = Utile su area	23,7	16,5	1,6
V3 = Valore iniziale dell'area (rendita pura)	42,2	29,4	2,8
Vf = Valore finale del costruito	93,1	91,3	10,4
PL = V2+V3 Plusvalenza complessiva (milioni)	66,0	46,0	4,4
PL/Vf = margine di plusvalore	70,8%	50,4%	42,5%
V3/Vf = margine di rendita	45,3%	32,2%	27,2%
V2/Vf = margine di utile su area	25,5%	18,1%	15,3%
V1/Vf = quota dei costi sul valore finale	29,2%	49,6%	57,5%
di cui: quota oneri su valore finale	4,0%	5,6%	5,1%
(V2+V3)corr./V1 = Tasso di plusvalore complessivo sui costi di realizzazione	243%	101%	75%

Ma occorre ribattere che, in primo luogo, la crisi dell'edilizia è oggi una crisi di domanda, non di offerta (profittabilità); i prezzi sono scesi (attorno al 30% secondo le stime Cresme) assai meno di quanto è successo in altri paesi e assai meno di quanto non siano aumentati nel precedente periodo di espansione e dunque i margini sono ancora consistenti. In secondo luogo, come si è detto, non si aumenterebbe il livello di tassazione generale ma si perseguirebbero plusvalori che storicamente sono stati tassati solo lievemente o sono sfuggiti a una equa tassazione. Infine, esiste una domanda "sociale" che non arriva sul mercato ai prezzi attuali, sulla quale si potrebbe facilmente fare perno per realizzare parte dell'enorme invenduto attuale, attraverso accordi fra le amministrazioni locali e gli operatori, a condizione che questi ultimi accettino l'idea che i precedenti margini non sono e non saranno più realizzabili. Dunque, nella fase del perdurare della crisi potrebbero essere contrattati prezzi ridotti di assegnazione ai Comuni di parte dell'edilizia meno competitiva già esistente, destinata altrimenti al decadimento fisico (già iniziato in molte città). E nella fase della sperabile ripresa, per le nuove costruzioni si dovrebbero introdurre nuove regole di fiscalità immobiliare finalmente degne di un paese moderno, anche al fine di poter eventualmente ridurre una parte dell'imposizione patrimoniale sulla casa, oggi esagerata, che grava sulle famiglie e che costituisce una delle cause non ultime dell'attuale crisi di domanda nel settore immobiliare.

Bibliografia

- Bellicini L. (2011), Immobiliare, debito, città: considerazioni sui primi 10 anni del secolo XXI. In: Dematteis G. (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*. Venezia: Marsilio Editore. 00-00.
- Calafati A. (2009), *Economie in cerca di città*. Roma: Donzelli
- Camagni R. (1999), Il finanziamento della città pubblica: la cattura dei plusvalori fondiari e il modello perequativo. In: Curti F. (a cura di), *Urbanistica e fiscalità locale*. Ravenna: Maggioli. 321-342
- Camagni R. (2008), Il finanziamento della città pubblica. In: Baioni M. (a cura di), *La costruzione della città pubblica*. Firenze: Alinea. 39-56.
- Camagni R. (2012), *Principi di economia urbana e territoriale*. Roma: Carocci Editore.
- Camagni R. (2014), Le aree metropolitane italiane per lo sviluppo del paese: funzioni e obiettivi per la nuova legge; contributo al convegno di *RETE - Associazioni Industriali Metropolitane su "Le città metropolitane: una riforma per il rilancio del paese"*, Firenze, 6 febbraio.
- Curti F. (2006), Le condizioni di sostenibilità del welfare urbano. In: Curti F. (a cura di), *Lo scambio leale*. Roma: Officina edizioni. 00-00.
- Department for Communities and Local Governments (2006), *Valuing Planning Obligations in England*. London, may.
- Marshall A. (1972), *Principi di economia*. Torino: UTET.
- Provincia di Roma (2013), *Definizioni e determinanti della rendita urbana: metodologia di calcolo e sue applicazioni all'area metropolitana di Roma*. Rapporto elaborato da Provinciattiva, CEIS-Tor Vergata e INU Lazio, Roma.
- Smith A. (1977), *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*. Milano: Mondadori.

- Smolka M. O. (2013), *Implementing Value Capture in Latin America*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- UN-HABITAT (1976), *The Vancouver Declaration. United Nations Conference on Human Settlements*. Vancouver, Canada, May-June.
- UN-HABITAT (2013), *Urban Planning for City Leaders*. Nairobi.
- Walters L. C. (2013), Land Value Sharing and other Local Government Financing Mechanisms. Presentazione all'Expert Group Meeting di UN-Habitat, *Planning City Extensions: Public and Private Space for Expanding Cities*. Barcelona, September.

Ripartire dall'industria nel Mezzogiorno

Gianfranco Viesti¹, Francesco Prota²

Sommario

Le attuali condizioni dell'industria manifatturiera nel Mezzogiorno appaiono fortemente critiche a causa sia degli effetti della grande crisi internazionale iniziata nel 2007-2008 che di dinamiche e trasformazioni di lungo periodo. Ciononostante, la manifattura resta ancora oggi il cuore dell'attività economica, senza un suo significativo sviluppo è difficile immaginare una crescita o anche il solo mantenimento, dei livelli di benessere del Mezzogiorno. In virtù di queste considerazioni, in questo lavoro si sostiene che una forte e moderna politica industriale è una componente essenziale delle politiche economiche necessarie per far riprendere al Mezzogiorno (e all'Italia nel suo complesso) un processo di crescita.

1. Struttura e dinamiche recenti dell'industria meridionale

Le condizioni attuali dell'industria manifatturiera italiana appaiono fortemente critiche a causa delle conseguenze delle due forti recessioni che si sono susseguite in rapida successione a partire dal 2008 (Banca d'Italia, 2013a). Si tratta di due recessioni diverse per intensità, lunghezza e natura. La prima, nel 2008-2009, ha comportato una forte caduta della produzione industriale ed è stata determinata principalmente dal crollo delle esportazioni, mentre la seconda, ancora in corso, è stata causata dal crollo della domanda interna a fronte di una ripresa dell'export. La lunghezza e la profondità della caduta dei livelli produttivi hanno comportato la chiusura di molte imprese, messo a repentaglio la sopravvivenza di interi comparti produttivi, e ridotto il potenziale produttivo, con ovvie negative ripercussioni sul mercato del lavoro (CSC, 2012).

In questo quadro di difficoltà per l'intero Paese, i contraccolpi per l'industria del Mezzogiorno sono stati ancora più forti, in particolare nella seconda fase della crisi, a causa del maggior orientamento delle produzioni localizzate in questa macro-area verso la componente interna della domanda (Banca d'Italia, 2013b). Le attuali condizioni dell'industria meridionale non sono, però, il frutto semplicemente della grande crisi iniziata nel 2007-2008, ma, piuttosto, il risultato di dinamiche e trasformazioni di lungo periodo. È, infatti, dai primi anni Duemila che si assiste ad un rallentamento dei processi di ampliamento della base imprenditoriale nel Mezzogiorno, aggravatosi poi negli ultimi anni del decennio scorso in misura ancora più intensa che nella media nazionale.

Come evidenziato già in Viesti (2007), i sistemi produttivi del Sud sono stati colpiti più della media nazionale da quattro fenomeni differenti. Il primo è un effetto di natura settoriale, legato all'intensificarsi della concorrenza internazionale in molti settori di tradizionale specializzazione italiana nei beni finali di consumo, prevalenti, rispetto ad altri, nel Mezzogiorno. Il secondo è un effetto di mercato ed è legato alle difficoltà per le imprese del Sud, prevalentemente di piccole dimensioni, di sostenere i costi di entrata e gli investimenti distributivi necessari all'ingresso nei nuovi mercati emergenti per sopperire alla debolezza della domanda nei tradizionali mercati di sbocco, domestici ed europei. Il terzo è, in particolare, un effetto di domanda interna, legata all'andamento dei consumi.

1. Università di Bari "Aldo Moro", Dipartimento di Scienze Politiche e Cerpem di Bari, e-mail: gviesti@cerpemerche.191.it.

2. Università di Bari "Aldo Moro", Dipartimento di Scienze Politiche e Cerpem di Bari, e-mail: francesco.prota@uniba.it.

Pur essendo il lavoro frutto di uno sforzo congiunto, a Prota sono attribuibili i primi 2 paragrafi, a Viesti i rimanenti.

Il quarto ed ultimo è legato al forte rallentamento nel nuovo secolo, fino quasi ad annullarsi, delle politiche mirate allo sviluppo industriale del Mezzogiorno (Prota, Viesti, 2013).

Alla luce di queste considerazioni, prima di discutere delle dinamiche recenti di alcuni indicatori macroeconomici e microeconomici, richiameremo alcune caratteristiche strutturali dell'industria meridionale (dimensione, apertura internazionale, presenza nelle catene globali del valore) che ci aiuteranno a capire meglio il perché delle difficoltà della ripresa nel Mezzogiorno.

Innanzitutto, la sua dimensione relativa. Il primo naturale termine di paragone è rappresentato dalle altre macro-aree del Paese. Al 2010, gli occupati nella manifattura nel Mezzogiorno sono 841.000, contro 3,9 milioni nel Centro-Nord; il valore aggiunto manifatturiero è pari a 27,8 miliardi, contro 185,2 del Centro-Nord (Banca d'Italia, 2013b). Non bisogna, però, dimenticare quando si effettua questa comparazione che il confronto avviene con alcune delle regioni più industrializzate d'Europa. Il Mezzogiorno, infatti, è un'area di grandi dimensioni assolute su scala europea e anche la sua industria ha un peso significativo³. È un problema di dimensione relativa: il peso totale della manifattura sul valore aggiunto è nel Mezzogiorno pari all'8,9% (nel 2010), un valore inferiore non solo alla media italiana (16,1%), ma anche a quello delle regioni in ritardo di sviluppo della Germania (16,9%, maggiore quindi della media italiana) e della stessa Spagna (11,2%) (Banca d'Italia, 2013b).

L'apparato produttivo del Mezzogiorno rappresenta tuttavia una parte significativa dell'industria italiana in alcuni comparti: il peso delle produzioni meridionali è rilevante in diversi settori, sia di grande scala, sia di prodotti finali, soprattutto se si guarda all'Abruzzo, alla Campania e alla Puglia. Significativo è il peso del valore aggiunto industriale meridionale nell'industria tradizionale, alimentare e dei beni finali di consumo, con 7,8 miliardi contro 38,3 del Centro-Nord nel 2010; lo stesso accade nel settore dei mezzi di trasporto (2,2 miliardi contro 10,1) e nell'insieme delle industrie chimiche (2,7 contro 15,7) (Banca d'Italia, 2013b). Spicca in questo quadro la presenza molto modesta nel Mezzogiorno di imprese e concentrazioni produttive nella meccanica specializzata; distretti che invece costituiscono il principale asse portante dell'industrializzazione del Centro-Nord e il fattore caratterizzante (insieme ai beni di consumo) del modello di specializzazione internazionale dell'Italia. Il valore aggiunto delle meccaniche è pari a soli 3,7 miliardi, contro 43,2 nel Centro-Nord. Sono, invece, presenti in misura rilevante, come detto, concentrazioni produttive di beni di consumo finali. Vi sono anche casi interessanti (seppur poco numerosi) di sistemi industriali ad alta tecnologia, rilevanti non solo per il Mezzogiorno ma per l'intero Paese (Cersosimo, Viesti, 2013a)⁴.

L'industria meridionale fornisce un contributo alle esportazioni relativamente limitato. Al 2012, il peso dell'export di merci sul PIL è pari nel Mezzogiorno al 11,7%, contro un valore del 28,1% nel Centro-Nord (Confindustria Mezzogiorno e SRM, 2013); il peso delle esportazioni del Mezzogiorno sul totale nazionale è analogo a quello di inizio decennio (Banca d'Italia, 2013b). Sempre nello stesso periodo, il rapporto tra esportazioni e valore aggiunto totale era la metà di quello delle regioni della ex Germania orientale. Tuttavia, oggi questo è più frutto di una limitata dimensione della manifattura che di una sua scarsa proiezione all'estero: il valore dell'export rispetto al valore aggiunto manifatturiero è nel Mezzogiorno (2010) pari al 127,9% un valore non enormemente dissimile da quello del Centro-Nord (145,9%) (Banca d'Italia, 2013b). Minore è anche la presenza nel Mezzogiorno di imprese a capitale estero (seppure questi dati vadano presi con cautela perché essi tendono ad attribuire l'intera occupazione aziendale alla sede della filiale italiana, e non necessariamente agli stabilimenti sul territorio). Gli addetti delle imprese a partecipazione estera – così censiti – erano nel Mezzogiorno a fine 2011 circa 43mila, contro un totale nazionale di 886mila, e con una tendenza calante rispetto al 2005 (Confindustria Mezzogiorno e SRM, 2013).

3. Fra le 271 regioni dell'Europa a 27 Campania e Puglia sono, nel 2008, prima della crisi, fra le prime 50 per dimensione complessiva dell'occupazione industriale; la Campania è nona nella produzione degli altri mezzi di trasporto. Puglia e Campania hanno posizioni significative (fra le prime 40) nell'alimentare, nell'abbigliamento, nel mobilio, nell'automobile (Viesti, Luongo, 2014).

4. In questi sistemi sono occupati più di 40mila lavoratori per lo più ad alta qualificazione professionale e diverse migliaia di ricercatori collegati direttamente o indirettamente alle produzioni. Il fatturato totale sfiora i nove miliardi di euro, di cui circa un terzo destinato all'esportazione. Nei poli campano e pugliese si realizza più un terzo del fatturato aerospaziale nazionale e un quarto delle esportazioni, mentre nel polo abruzzese si genera quasi un sesto dell'export italiano di componenti e schede elettroniche.

Le imprese del Centro-Nord localizzate nel Mezzogiorno rappresentano storicamente una presenza molto importante per lo sviluppo di quest'area del Paese sia in termini di occupati che di investimenti. Queste imprese hanno ridotto significativamente il numero di addetti nella manifattura, il che ha determinato una contrazione della quota sull'occupazione totale industriale nell'area: dal 17% del 2000 al 13% del 2011 (D'Aurizio, Ilardi 2012). Tale contrazione è stata più forte nella fase più acuta della crisi (2007-2009). Complessivamente, fra il 2000 e il 2012, sono passati da circa 100.000 a poco più di 80.000 (Banca d'Italia, 2013b).

Il terzo elemento strutturale che consideriamo è il posizionamento delle imprese meridionali nelle catene globali del valore. Come ben noto, gli ultimi decenni hanno visto emergere, come conseguenza della caduta progressiva delle barriere al commercio internazionale e del progresso tecnologico (in particolare, le nuove tecnologie digitali), un nuovo assetto della divisione internazionale del lavoro (Berger, 2006; Grossman, Rossi-Hansberg, 2008). Questa divisione internazionale del lavoro è caratterizzata principalmente da imprese che separano le fasi della loro attività (lungo tutta la catena del valore: dall'ideazione alla progettazione, alla realizzazione, alla distribuzione, alla vendita, ai servizi post vendita) in moduli ("tasks") differenti; e localizzano in paesi diversi questi moduli (ripartendo così fasi della produzione precedentemente integrate in un solo sito), al fine di sfruttare le differenti condizioni localizzative⁵.

In questo nuovo quadro diviene fondamentale la posizione occupata dall'impresa all'interno della catena complessiva, in quanto il vantaggio competitivo consiste nel disporre di potere di mercato nei confronti degli anelli confinanti, a monte o a valle. L'industria meridionale anche sotto questo profilo sembra scontare un ritardo: non solo le imprese che si inseriscono nelle catene del valore rappresentano una percentuale inferiore a quella del Centro-Nord, ma, anche quando inserite in queste catene, occupano una posizione di maggiore debolezza rispetto alle imprese dello stesso tipo del Centro-Nord (Banca d'Italia, 2013b). Il posizionamento delle imprese intermedie meridionali appare debole anche quando confrontato con imprese localizzate in aree simili di Germania e Spagna: esse presentano una percentuale di vendite su commessa superiore e sono più frammentate (Accetturo, Giunta, 2013).

Questo rapido esame di alcuni elementi strutturali dell'industria meridionale ci consegna l'immagine di un settore con un peso economico non trascurabile ma anche con un evidente gap rispetto alle aree più forti del Paese (e persino, sotto certi aspetti, rispetto ad altre aree europee con livelli di sviluppo analoghi). In questa situazione complessiva, si è innestata la recente crisi economica internazionale che ha determinato un accentuarsi del ritardo dell'industria meridionale come si evince dall'andamento di alcuni indicatori chiave.

Innanzitutto, tra il 2007 e il 2011 il valore aggiunto industriale delle regioni meridionali si è contratto di oltre il 16%, a fronte di una riduzione del 10% nelle regioni centro-settentrionali. Anche in questo caso il confronto con le regioni tedesche in ritardo di sviluppo, ci dice che nel Mezzogiorno l'entità della contrazione è stata più forte (Banca d'Italia, 2013b). Un elemento particolarmente preoccupante è dato dall'andamento del mercato del lavoro: nel 2011, l'incidenza degli occupati nell'industria meridionale sull'occupazione totale era pari al 13%, 1,5 punti percentuali in meno rispetto al 2007. Questo andamento è ancora più allarmante alla luce della negativa dinamica dell'occupazione industriale anche nella fase antecedente la crisi, al contrario di quanto avvenuto nelle regioni in ritardo di sviluppo in Germania e Spagna (Svimez, 2013). Appare, dunque, fondato il timore che anche se i timidi segnali di inversione di tendenza intravisti a fine 2013 dovessero confermarsi nel 2014, si possa avere una "ripresa senza occupazione", in cui i posti di lavoro creati non sono sufficienti a compensare quelli perduti per effetto della ristrutturazione in atto.

Segnali fortemente negativi provengono dal processo di accumulazione industriale: tra il 2007 e il 2012 gli investimenti nell'industria in senso stretto (una delle componenti maggiormente colpite dalla crisi) nel Mezzogiorno si sono ridotti di poco meno del 47%.

5. All'interno di questo quadro l'Italia, rispetto ai paesi comparabili al nostro per livelli di sviluppo, è un *latecomer*. Ciononostante, recentemente il fenomeno della delocalizzazione di attività all'estero ha assunto una rilevanza notevole anche per il nostro Paese (Prota, Viesti 2010).

2. Gli elementi che hanno aggravato gli effetti della crisi

Gli elementi strutturali di debolezza che caratterizzano l'industria meridionale hanno reso particolarmente intenso l'impatto della crisi. Come evidenziato da diverse analisi, le regioni meridionali sono afflitte in larga misura dagli stessi problemi che affliggono l'intero Paese, ma che in questa macro-area presentano una maggiore intensità, in particolare piccola dimensione e limitata innovazione. Entrambi questi elementi sono stati centrali nelle dinamiche recenti.

Da una parte abbiamo fattori a livello di impresa. *In primis*, vi è un problema di dimensione d'impresa. Se il peso delle grandi imprese in termini di addetti non è molto diverso dalle altre macro-aree del Paese, decisamente minore è il peso delle medie imprese. La dimensione media delle imprese manifatturiere del Sud è pari a 5,5 addetti nel 2010, assai inferiore a quella media italiana (9,4 addetti; Confindustria Mezzogiorno e SRM, 2013). L'elevata frammentazione del tessuto industriale del Mezzogiorno emerge anche nel confronto internazionale: nelle regioni in ritardo di sviluppo sia spagnole che tedesche l'incidenza degli stabilimenti con meno di 10 addetti è nettamente inferiore. Durante la crisi il fatturato delle piccole imprese è caduto più fortemente della media: fra il 2007 e il 2012 si è contratto del 9,3% contro una crescita, nell'insieme delle imprese manifatturiere meridionali, pari al 13,5% (Confindustria Mezzogiorno e SRM, 2013)

Strettamente connessa con la ridotta dimensione di impresa è anche la minore attività di innovazione. Nel periodo 2006-2008 la percentuale di imprese meridionali che ha introdotto innovazioni di prodotto e/o processo era del 24% (contro 32% nel Centro-Nord) e la spesa in ricerca e sviluppo privata pesava sul PIL per meno dello 0,3%, contro il valore, già basso nel confronto internazionale, di 0,8% nel Centro-Nord. Allo stesso tempo le imprese meridionali mostrano dei limiti in termini di investimento in capitale umano: la modestissima presenza di laureati fra la forza lavoro e i manager rappresenta un forte vincolo alla competitività e al successo delle imprese (come mostrato nell'indagine EFIGE) (Banca d'Italia, 2013a). Come dimostrano le analisi della Banca d'Italia, le imprese più proiettate sull'estero e maggiormente innovative hanno ottenuto risultati significativamente migliori della media, sia in termini di fatturato che di redditività, negli ultimi anni.

Dall'altro, abbiamo una serie di elementi di contesto che limitano la competitività dell'area. Come dimostrato da una serie di studi realizzati dalla Banca d'Italia, vi è un ampio divario tra il Sud e il Centro-Nord in termini di servizi essenziali per i cittadini e le imprese (Banca d'Italia, 2010). Nel settore dell'istruzione la qualità dei servizi appare inferiore così come nel settore della giustizia emerge un significativo divario nella durata dei procedimenti giudiziari che cresce spostandosi verso Sud, anche se con forti differenziazioni. Fare impresa nel Mezzogiorno è più difficile: una rilevazione sui costi e i tempi di cinque operazioni (apertura di un'impresa, concessione di una licenza edilizia, trasferimento di una proprietà, soluzione di controversie e chiusura di impresa) indica che le regioni meridionali tendono in genere a registrare i risultati meno favorevoli. Infine, non si deve dimenticare come in alcune regioni meridionali la presenza della criminalità influisca negativamente sulla vita sociale e sull'esercizio delle attività economiche.

3. L'importanza dell'industria per lo sviluppo

Senza un significativo sviluppo della base industriale è difficile immaginare una crescita o anche il solo mantenimento, dei livelli di benessere del Mezzogiorno; senza questo sviluppo, è molto più difficile immaginare un significativo aumento dei livelli di benessere complessivo del Paese. Il ruolo della base industriale è fondamentale per tutte le regioni e le nazioni che hanno raggiunto, o vogliono raggiungere, avanzati livelli di sviluppo (McKinsey, 2012). Naturalmente, per base industriale ci si riferisce non solo all'industria manifatturiera in senso stretto, ma anche a quel vasto ambito di servizi, sempre più intrecciati alle produzioni manifatturiere – e da esse ormai sempre più difficilmente distinguibili anche su base statistica – che con esse condividono una serie di elementi salienti.

Non è difficile ricordare perché l'industria è centrale per regioni e Paesi avanzati (Stiglitz, Lin, 2013; OECD Development Center, 2013; European Commission, 2010, 2012, 2013). In primo luogo, perché genera la maggior parte della ricerca e sviluppo e dell'innovazione di un sistema economico, e riesce dunque a determinare rilevanti aumenti di produttività; sono questi aumenti di produttività

a consentire sia un continuo processo di investimento e quindi di accumulazione di capitale fisico e umano sia l'aumento dei salari dei suoi addetti. In secondo luogo, perché l'industria genera una forte domanda di servizi nel resto dell'economia, e quindi è alla base della crescita quantitativa (più rilevante dal punto di vista occupazionale) di segmenti molto importanti del terziario di mercato; attraverso il suo effetto moltiplicativo di domanda e di reddito, l'industria "traina" la crescita complessiva delle economie delle regioni e delle nazioni: basti ricordare che recenti stime quantificano fino a 5 i posti di lavoro che si vengono a creare nelle città americane per ogni nuovo addetto nelle professioni qualificate dell'industria e dei servizi ad esse assimilabili (Moretti, 2012). In terzo luogo, perché l'industria genera beni esportabili: questo le consente di fronteggiare una domanda estremamente più ampia di quella disponibile per le attività "non tradabile", che si rivolgono alla domanda locale. L'export consente di compensare i corrispondenti flussi di importazione, siano essi di beni e servizi non direttamente producibili (come l'energia) o di beni e servizi differenziati, prodotti in maniera più efficiente da altre regioni o nazioni e che vengono consumati sia in seguito al crescere di una domanda che si va sempre più differenziando al crescere del reddito, sia come input negli stessi processi produttivi.

Nessuna regione o nazione può arrivare e mantenere elevati livelli di benessere senza una consistente base industriale. Questa è la lezione che viene dalla storia economica degli ultimi decenni tanto nei Paesi avanzati quanto negli emergenti (Rodrik, 2013). Sono assai significativi, ad esempio, tanto i processi di sviluppo che si sono determinati in alcune economie asiatiche o dell'Europa Orientale, quanto il mantenimento della relativa leadership di paesi come gli Stati Uniti o la Germania, anche attraverso l'irrobustimento, almeno in parte, della propria base industriale. L'unica rilevante eccezione è rappresentata, fra le nazioni, dal Regno Unito, che ha sostituito produzione ed export di beni manufatti da un lato con i profitti dell'estrazione del petrolio del mare del Nord e dall'altra con l'eccezionale sviluppo di alcuni settori di servizi "tradabile", a cominciare dalla finanza e dai servizi professionali (Foresight, 2013). Non mancano però, in quel Paese, preoccupazioni circa la sostenibilità, e la riproducibilità, nel lungo termine, di questo diverso modello di sviluppo. Anche l'India appare come un paese, fra gli emergenti, con un base manifatturiera piuttosto limitata, accompagnata però, anche in quel caso, da un forte sviluppo di servizi "tradabile". Vi sono esempi di nazioni o regioni con elevato livello di sviluppo dovuto principalmente alla crescita di servizi turistici: ma ciò che le contraddistingue è sempre la limitata dimensione complessiva. Agricoltura o turismo possono certamente accompagnare processi di sviluppo: ma data la loro limitata capacità di generare innovazione e di far crescere la produttività, così come la forte concorrenza internazionale in presenza di limitata differenziazione, non possono integralmente sostenerli in regioni o nazioni di dimensione significative: se l'economia della Baleari può reggersi sul turismo, lo stesso non può accadere per la Sicilia. Diverso ancora è il caso di Paesi o regioni che dispongono di riserve di beni primari, siano essi nel settore petrolifero, in quello estrattivo, o nell'ampissima disponibilità di terre coltivabili; molti paesi – a cominciare dal Canada o dal Brasile – accompagnano il proprio sviluppo industriale con relevantissime attività primarie. Ma tali produzioni e attività non sono generabili senza una data dotazione, come ben noto nel caso italiano (paese strutturalmente importatore di molte materie prime) e dello stesso Mezzogiorno (con la parziale, modesta eccezione delle attività petrolifere in Basilicata).

Per il Mezzogiorno, lo sviluppo di una più adeguata base industriale è un elemento fondamentale proprio per questi motivi. Il Mezzogiorno non è una regione povera; è però caratterizzato da due rilevanti problemi macroeconomici e quindi sociali (Viesti, 2009, 2013a). Da un lato, l'insufficiente capacità di generare una domanda di lavoro pari all'offerta disponibile, che dà luogo a grandi problemi di disoccupazione, sottoccupazione ed emigrazione, che ne riducono notevolmente quantità e qualità dei livelli di sviluppo. Dall'altro, l'insufficiente capacità di generare redditi da esportazioni (interregionali o internazionali) per finanziare la sua necessità di importazione di beni e servizi. È impossibile immaginare una sostenuta crescita della base occupazionale del Mezzogiorno senza il contributo che può venire, prevalentemente in forma indiretta (occupazione nei servizi generata dallo sviluppo industriale) da una più ampia base industriale. Molto si può certamente fare nella valorizzazione di altre attività, tanto agricole, quanto logistiche, quanto turistiche, ma appare impossibile mantenere e far crescere l'occupazione e quindi il reddito ed il benessere di una regione così grande e

intensamente popolata come il Mezzogiorno senza una significativa presenza del settore industriale. Nello sviluppo di lunga lena dell'intera economia italiana, e in particolare a partire dal secondo Dopoguerra, si è determinato il funzionamento di un evidente modello biregionale (Viesti, 2013a). Il reddito del Mezzogiorno è implicitamente e indirettamente sostenuto dall'azione pubblica, dato che – per dettato costituzionale – la tassazione è progressiva e i servizi pubblici essenziali vengono resi – almeno in teoria – disponibili per tutti i cittadini indipendentemente dal reddito. Il reddito disponibile è dunque superiore al reddito prodotto. Allo stesso tempo, e inscindibilmente dal fenomeno precedente, i livelli di consumo e di reddito del Sud determinano flussi interregionali di importazione di beni e servizi prodotti nel Centro-Nord (per un ammontare addirittura superiore ai flussi impliciti di risorse pubbliche), sostenendo così in misura rilevantissima, decisiva nei primi decenni del secondo dopoguerra, lo sviluppo industriale del Centro-Nord (Iuzzolino *et al.*, 2013). La sostenibilità di tale modello bi-regionale è tuttavia messa progressivamente in discussione tanto dall'affievolirsi del consenso politico, quanto dalle crescenti difficoltà di finanza pubblica. Appare dunque fondamentale che il Mezzogiorno possa accrescere la quota direttamente prodotta del reddito disponibile, anche per ridurre questi trasferimenti impliciti.

Ma vi è molto di più. Il Mezzogiorno dispone di grandissime risorse non utilizzate o sottoutilizzate, a cominciare dalla forza lavoro qualificata. L'aumento di occupazione connesso al suo sviluppo industriale può quindi determinare un complessivo, significativo, aumento di reddito per l'intero paese, attraverso l'effetto combinato della riduzione dei trasferimenti e dell'aumento del potere d'acquisto. Non va dimenticato come l'incompleta matrice produttiva del Mezzogiorno determini automaticamente un rilevante effetto di aumento delle importazioni interregionali (stimato dalla Banca d'Italia nell'ordine dello 0,3; cfr Viesti, 2013a), a fronte di un aumento unitario del reddito prodotto. L'accresciuto sviluppo del Sud, cioè, determina automaticamente e in misura rilevante un aumento del benessere nel resto del paese, attraverso un effetto "locomotiva", ampiamente trascurato nelle analisi contemporanee.

In tutto il mondo, tanto negli avanzati quanto negli emergenti, è in corso un processo di deindustrializzazione relativa, specie se misurata su totale dell'occupazione (OECD, 2013; European Commission, 2012, 2013). Si tratta di un fenomeno fisiologico, e che nulla toglie ai ragionamenti precedenti: l'elevatissimo livello di meccanizzazione e il continuo accrescersi della produttività, fa sì che il contributo occupazionale dell'industria sia modesto, spesso decrescente. Ma non va confuso il contributo occupazionale diretto dell'industria con quello indiretto che essa determina nell'economia: molti nuovi posti di lavoro del terziario, dai trasporti ai servizi alle imprese, possono essere creati proprio perché indotti dalla presenza di un vibrante tessuto industriale. Altro è il fenomeno di deindustrializzazione assoluta: cioè di una contrazione complessiva del volume e del valore delle produzioni industriali, come quello che si sta sperimentando in Italia ed in particolare nel Mezzogiorno, e che si è determinato in altre nazioni (come il Regno Unito) o regioni (come la "*rust belt*" centro-settentrionale degli Stati Uniti). Proprio per gli effetti moltiplicativi messi in luce in precedenza, una deindustrializzazione assoluta determina un più che proporzionale, complessivo peggioramento delle condizioni produttive ed occupazionali, e quindi di reddito e di benessere, dell'intera economia.

Il processo di sviluppo industriale è sempre caratterizzato da una rilevante distruzione creatrice. Le specializzazioni industriali non sono definite per sempre, ma invece sempre sottoposte a pericoli di scomparsa, alla luce dei cambiamenti tecnologici e competitivi (Rodrik, 2007). Tali processi, la loro dimensione e velocità, si sono notevolmente accresciuti negli ultimi due decenni, sia per l'impatto sistemico delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sia per l'emergere prepotente delle produzioni industriali asiatiche, ed in particolare cinesi. Le regioni e le nazioni prospere, grazie ad una rilevante base industriali, sono quindi non quelle che conservano immutato il proprio patrimonio produttivo, ma quelle in grado di farlo continuamente evolvere, affiancando o sostituendo vecchie specializzazioni con nuove, fortemente basate su ricerca e innovazione e fortemente caratterizzate dall'impiego di capitale umano qualificato. Ciò può avvenire fra settori, sostituendo integralmente nuove a vecchie specializzazioni; può avvenire all'interno dei settori, sostituendo nuovi a vecchi prodotti; può avvenire fra le imprese, con fenomeni di declino e parallelo sviluppo dei grandi protagonisti dell'economia (come nel caso statunitense). Le regioni e le nazioni prospere sono quindi quelle con un portafoglio tecnologico e produttivo diversificato e mutevole

nel tempo. Per di più, come già ricordato, nell'ultimo ventennio si sono notevolmente accresciuti i fenomeni di specializzazione e di scambio, fra regioni e nazioni, non solo di beni finiti ma anche di singoli componenti e “moduli” di lavorazione, grazie agli avanzamenti nei trasporti e nelle comunicazioni che rendono molte produzioni sempre più frammentabili in fasi differenti che possono essere ubicate in luoghi differenti. Si sono create grandi catene internazionali del valore di beni finiti, grazie alla localizzazione plurima delle sue componenti produttive. Ciò rende ancor più diversificata, per settori, per prodotti, per fasi, la possibile specializzazione produttiva di regioni e nazioni, rendendo contemporaneamente più ampia la gamma delle opportunità (produzione anche di componenti per catene del valore globali), ma più intensa la concorrenza e più alto il rischio di perdere, insieme alla produzione di beni finiti, anche quella dei componenti e delle attività di ricerca e innovazione a monte (Accetturo *et al.*, 2011).

Anche per questi motivi, regioni e nazioni industrialmente prospere sono sempre caratterizzate da un ruolo attivo dello Stato e delle politiche industriali. Ciò è sempre avvenuto nella storia, a cominciare dagli iniziali processi di industrializzazione degli Stati Uniti e della Germania nell'Ottocento, a contrastare l'iniziale predominio britannico in tutte le produzioni industriali. È intensamente avvenuto nella parte centrale del XX secolo, nella quale paesi *latecomer*, come l'Italia, hanno pazientemente costruito – grazie ad intense politiche industriali – la propria base produttiva. È avvenuto e avviene in tutti i Paesi emergenti di successo. È avvenuto e avviene in tutti i grandi Paesi industriali, con una forte accelerazione nell'ultimo quinquennio, per l'effetto combinato della pressione competitiva asiatica, della crisi finanziaria ed economica, e della circostanza fondamentale che proprio la crisi ha mostrato come il solo ruolo nei mercati nel determinare l'allocazione delle risorse in un'economia, sia largamente insufficiente (Chang, 2002; Stiglitz *et al.*, 2013; Warwick, 2013). Ha ripreso tra l'altro vigore la riflessione fra gli economisti intorno alle forti motivazioni teoriche che sono alla base della politica industriale, così come intorno alle più opportune modalità della sua realizzazione, alla luce di una lunga storia di successi ed insuccessi da cui apprendere (Aghion *et al.*, 2011; Stiglitz, Lin, 2013).

4. Quale ruolo per la politica industriale?

Per un lungo periodo, principalmente fra la fine degli anni Cinquanta e la fine degli anni Settanta dello scorso secolo, il Mezzogiorno ha conosciuto uno straordinario, intensissimo, processo di sviluppo industriale (Iuzzolino *et al.*, 2013). Sono stati lungamente, anche se forse non ancora compiutamente, analizzati gli aspetti positivi e negativi di questo processo così accelerato. Certamente, tuttavia, esso ha coinciso, e in parte lo ha determinato, con il periodo di più intensa e accelerata crescita del benessere nell'intero Paese, con un vero e proprio “miracolo italiano”. Si pensi solo allo straordinario effetto positivo dato dallo sviluppo delle produzioni industriali di base, ubicate nel Mezzogiorno, sullo sviluppo dei settori a valle, dall'automobile agli elettrodomestici, alla chimica. Da allora, molto tempo è passato e tale processo è dapprima rallentato, e poi sfociato in una vera e propria, intensa e pericolosa, deindustrializzazione.

Quali condizioni esistono, o meno, oggi, per immaginare un'inversione di tendenza, e quindi una ripresa del processo di industrializzazione del Sud, naturalmente con caratteristiche e strumenti completamente diversi da quelli immaginati e attuati molti decenni fa?

Diverse condizioni sembrano rendere impossibile qualsiasi sviluppo positivo. In primo luogo non vi è alcun consenso politico circa l'opportunità, o la stessa possibilità, di un processo di industrializzazione del Sud. Allora, forte era il consenso fra le élite politiche ed economiche italiane, circa la necessità di una tale trasformazione, e la sua rilevanza ai fini dello sviluppo dell'intero paese. Oggi non vi è traccia di interesse né di proposta; prevalgono analisi che invece tendono a mostrare l'impossibilità di qualsiasi cambiamento positivo nel Mezzogiorno, a causa di immanenti fattori, di carattere prevalentemente etnico-antropologico (Viesti, 2013a). A ciò si accompagna una vera e propria offensiva ideologica, assai più intensa nel nostro paese che all'estero, volta ad indirizzare ogni scelta politica verso una consistente riduzione del perimetro dell'azione pubblica, confidando – a differenza delle riflessioni che si vanno rafforzando in tutti gli altri paesi avanzati – nell'azione

salvifica della sola attività privata. Un quadro in cui appare sempre più arduo ragionare di qualsiasi politica pubblica, figurarsi di politiche di industrializzazione, anche a base regionale. Frutto di questo è anche la notevole contrazione delle politiche di sviluppo regionale in Italia (Prota, Viesti, 2013). In secondo luogo sono completamente diverse le condizioni macroeconomiche di contesto: lo sviluppo industriale è assai più possibile all'interno di un complessivo processo di crescita del reddito; esso ne è contemporaneamente causa ed effetto. Se è vero che solo una ripresa dei processi di accumulazione può determinare un aumento di lungo periodo dei redditi, è altrettanto vero che quando le risorse disponibili sono scarse, esse difficilmente vengono allocate agli investimenti (come avviene oggi in Italia). È evidente che ciò nel lungo periodo determina un rallentamento dello sviluppo o un vero e proprio declino; ma il declino è reso più probabile – in un evidente circolo vizioso – proprio dell'insufficiente accumulazione. In terzo luogo, e parallelamente a quanto appena detto, la complessiva impostazione macroeconomica nel nostro paese – in coerenza con le decisioni a scala comunitaria – mira esclusivamente al controllo di breve periodo delle variabili di finanza pubblica. È sempre più evidente come tale politica economica possa portare ad una riduzione, o comunque ad insufficiente sviluppo, della dimensione dell'economia, tale anche da peggiorare nel lungo termine, e non migliorare, le stesse variabili di finanza pubblica. Ciononostante, obiettivo esclusivo della politica economica resta il deficit pubblico, e non il tasso di crescita della produzione o dell'occupazione; è questo non appare connesso al prevalere di uno schieramento politico rispetto ad un altro. Non essendovi concrete strategie e azioni per la crescita economica nel lungo periodo, appare davvero difficile immaginare la fattibilità di strategie ed azioni per l'industrializzazione, in particolare delle regioni più deboli del Paese.

Ancora, vi sono motivi collegati al quadro internazionale, completamente mutato (Viesti, 2013b). Le regioni più deboli del Paese, e in certa misura tutte le regioni, soffrono difatti di una concorrenza enormemente accresciuta su molte attività produttive di tradizionale specializzazione, alla radice delle difficoltà sperimentate negli ultimi 15 anni. A differenza del passato, e di quanto succede in quasi tutti i concorrenti - l'Italia non dispone più dello strumento del cambio per provare – per quanto possibile – ad influenzare la competitività di prezzo delle sue esportazioni, ed è viceversa legato ad una moneta forte e in tendenziale rafforzamento nello scenario internazionale. Accresciuta capacità concorrenziale e cambio forte rappresentano un mix di condizioni che rende assai difficile lo sviluppo di produzioni industriali in grado di affrontare i mercati internazionali. A ciò si aggiunga che l'incompleta costruzione delle regole europee, ed in particolare i mancati progressi nell'armonizzazione fiscale, rendono assai più competitive, anche per la localizzazione di investimenti internazionali, altre aree dell'Unione Europea, caratterizzate da una tassazione assai minore sul lavoro e in particolare sull'impresa. Infine, il Mezzogiorno appare ancora oggi caratterizzato da una dotazione infrastrutturale e da una quantità e qualità dei servizi pubblici disponibili per le imprese, ancora nettamente inferiore a quelle medie del paese. Condizione che può essere rimossa solo nel lungo periodo: che, anzi, con gli attuali ritmi di investimento pubblico, difficilmente verrà rimossa (Prota, Viesti, 2013). Se è vero che condizioni infrastrutturali e di dotazione di servizi pubblici al momento della prima grande industrializzazione del Mezzogiorno erano in condizioni ancora ben peggiori rispetto ad oggi, è anche vero che per il funzionamento delle economie industriali dell'epoca le condizioni di contesto in cui un'impresa si collocava erano meno importanti. La prima grande industrializzazione si connota, almeno in parte per grandi stabilimenti verticalmente integrati, che disponevano al loro interno di gran parte dei servizi necessari, impiegavano manodopera poco qualificata e interagivano relativamente poco con le istituzioni territoriali esterni. Nell'economia industriale contemporanea queste condizioni sono mutate, e le caratteristiche dei contesti, le dotazioni di infrastrutture, la quantità e qualità dei servizi pubblici disponibili giocano certamente un ruolo maggiore nel determinare la competitività delle imprese.

Fortunatamente, vi sono anche alcuni fattori che, oggi diversamente da allora, possono consentire una ripresa del processo di industrializzazione del Mezzogiorno. In primo luogo, come si è visto, il tessuto industriale del Sud ha presenze significative, per quanto fortemente concentrate in alcune delle sue aree: in netta prevalenza in Abruzzo, Campania, Puglia; ma con interessanti presenze anche in Basilicata, nella Sicilia Orientale, nella Sardegna Meridionale. Esse attengono sia a grandi imprese esterne, sia a imprese locali. Le produzioni meridionali giocano, come già ricordato, un ruolo molto

importante, a scala nazionale e quindi europea, nell'industria automobilistica ed aeronautica, nelle produzioni energetiche, nella metallurgia; sono significative e diffuse nelle trasformazioni alimentari; vi sono interessanti presenze in diversi settori di manifattura leggera, nelle meccaniche, così come in produzioni tecnologicamente avanzate (Cersosimo, Viesti, 2013a). Per quanto notevolmente colpita nell'ultimo ventennio prima dai processi di privatizzazione e dismissione delle Partecipazioni Statali e dei grandi gruppi esterni (si pensi all'Olivetti), poi dalla crisi competitiva delle produzioni italiane soprattutto nei settori leggeri di fronte alla concorrenza dei paesi a minor costo del lavoro (si pensi al settore dei divani), ed infine dalla grande crisi e dal crollo della domanda, l'industria meridionale rappresenta una realtà importante. Certamente, l'intensità delle presenze manifatturiere è di molto inferiore a quella del resto del Paese, e minore anche rispetto ad altre aree deboli del continente (a cominciare dalla Germania Est); ma resta significativa in valore assoluto. Nuove localizzazioni industriali, in vaste aree del Mezzogiorno, possono giovare della presenza di un significativo tessuto imprenditoriale, e di una diffusa cultura industriale, condizioni inesistenti all'epoca della prima industrializzazione.

In secondo luogo, il Sud dispone di una vasta offerta di capitale umano qualificato. I tassi di scolarizzazione, anche a livello universitario, si sono notevolmente incrementati. Pur restando, come del resto quelli dell'intero paese, significativamente al di sotto delle medie europee e dei valori di molte regioni emergenti, essi si traducono in un'offerta di capitale umano, soprattutto giovane, con conoscenze e capacità di livello elevato. Il costo di questa occupazione, pur risultando per ovvi motivi superiore a quello delle aree europee – e ancor più orientali – emergenti, è significativamente inferiore a quello che si registra tanto nell'Italia Centro-Settentrionale (grazie alla differenziazione salariale indotta principalmente dalla contrattazione di secondo livello) e ancor più, molto, rispetto ai livelli dell'Europa Centro-Settentrionale. Il Sud è ricco di giovani ingegneri e informatici, e di laureati in discipline tecnico-scientifiche, in grado di apportare un notevole contributo, come avviene nelle aziende oggi presenti, alle attività manifatturiere. Infine, è vero – ed è stato ricordato - che le caratteristiche dell'integrazione economica contemporanea sfavoriscono in modo particolare aree a livello di reddito intermedio e a processi di sviluppo ancora incompleti come il Mezzogiorno, così come tutte le aree deboli dei paesi più avanzati. Allo stesso tempo si è venute creando anche alcune condizioni geopolitiche ed economiche favorevoli. È scomparsa la cortina di ferro, che limitava la proiezione internazionale verso Est delle produzioni meridionali, specie di quelle del settore orientale. Non piccola è stata l'integrazione realizzatasi nell'ultimo ventennio con l'Europa Sud-Orientale. Soprattutto il prepotente emergere delle economie asiatiche, e i flussi commerciali da queste indotti, hanno determinato una possibile, nuova centralità delle localizzazioni mediterranee nei traffici internazionali. Il Sud d'Italia, e alcuni suoi luoghi in particolare, Gioia Tauro e Taranto, è ora collocato baricentricamente come possibile crocevia degli scambi europei con l'Oriente. Gioia Tauro e Taranto sono i luoghi europei contemporaneamente più vicini, in termini di trasporto marittimo alla costa orientale degli Stati Uniti e all'Asia. Ciò può determinare un grande vantaggio localizzativo per industrie che da questi traffici traggono alimento, così come di quelle collegate alla logistica e all'assemblaggio (Svimez, 2013).

Per favorire un processo di ripresa dell'industrializzazione del Mezzogiorno, così come insegna l'esperienza internazionale, sono necessarie tanto azioni di lunga lena, di miglioramento dei contesti (politiche orizzontali), quanto interventi direttamente volti a favorire i processi di trasformazione strutturale delle economie (politiche industriali). In una grande, importante sintesi di questi processi, infatti, Dani Rodrik ha recentemente argomentato come le une senza le altre possano produrre risultati parziali e reversibili (Rodrik, 2013). Le azioni sui contesti, sul potenziamento del capitale umano, sulla creazione di condizioni e di istituzioni favorevoli all'imprenditorialità e l'industria (dalla tutela dei diritti di proprietà alla promozione della concorrenza, dall'efficienza ed efficacia della giustizia alla disponibilità di moderni servizi di trasporto e di comunicazione e a livelli di tassazione comparabili con quelli dei concorrenti), sono le più importanti determinanti, nel lungo periodo, dello sviluppo economico. Forzare processi di industrializzazione attraverso condizioni artificiali, siano esse zone economiche speciali, commesse pubbliche o condizioni straordinarie di particolare favore per le imprese – come d'altra parte insegna anche il fallimento nel tempo di una parte della prima industrializzazione del Mezzogiorno, difficilmente regge alla prova del tempo se contemporaneamente

non si creano nei contesti condizioni assai più favorevoli allo sviluppo di impresa. Al tempo stesso, però, politiche orizzontali che guardino solo al lungo periodo creando indirettamente condizioni abilitanti, possono rivelarsi fallaci perché i tempi necessari ad innescare spontaneamente processi di industrializzazione possono rivelarsi estremamente lunghi; e possono essere indefinitamente ritardati dal mutare delle condizioni internazionali. Anche questa è una lezione che in parte viene dalla storia industriale del Mezzogiorno: gli sviluppi spontanei di impresa legati ad esempio al nascere anche al Sud di fenomeni di industrializzazione concentrata in distretti, si sono rivelati relativamente lenti. A differenza di ciò che è accaduto nel Nord-Est – dove lo sviluppo distrettuale è stato accompagnato negli anni Settanta da aggressive politiche di cambio, nel Mezzogiorno i distretti industriali che sono nati sono arrivati a maturazione in un regime di cambi fissi e di esplosiva crescita della concorrenza internazionale. La lezione che Rodrik (2013) sintetizza sembra chiara e convincente: è illusorio provare a forzare l'industrializzazione senza che si creino nei territori condizioni orizzontali, contestuali, favorevoli all'impresa; ma può essere altrettanto illusorio confidare nell'automatico risultato di condizioni di contesto in miglioramento, senza politiche dirette che favoriscano le trasformazioni strutturali.

Allo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno, così come ovunque nel mondo, servono dunque sia azioni orizzontali, di lunga lena, volte a creare condizioni di contesto favorevoli per l'impresa e l'industria, sia azioni dirette volte a favorire le trasformazioni strutturali dell'apparato industriale.

Quanto alle prime, si dispone di una significativa letteratura che indica, tanto per l'insieme del paese, quanto in modo particolare per il Mezzogiorno, ambiti ed azioni prioritari. In base ai dati disponibili si può tuttavia certamente affermare che da tempo non è in corso nessun particolare sforzo per creare nel Mezzogiorno condizioni "orizzontali" migliori per le attività d'impresa, tanto sotto il profilo infrastrutturale quanto nell'ambito della disponibilità e qualità dei servizi per le imprese (e i cittadini).

Assai meno si discute e si propone nell'ambito delle politiche industriali (CSC, 2012; Onida, 2013). L'Italia sembra in balia di un clamoroso abbaglio conoscitivo, alimentato – forse consapevolmente – da un'informazione distorta: che siano in corso intense politiche industriali, e che il problema sia come ridurle. Come ben noto agli studiosi, invece – misurate in termini di sforzo finanziario pubblico per le imprese, attraverso numeri ufficiali comparabili con gli altri paesi dell'Unione Europea – le politiche industriali in Italia si sono particolarmente ridotte di intensità, risultato assai inferiore alla media comunitaria; e si sono ridotte in misura ancora più intensa le politiche industriali con finalità regionali. In altri termini, lo sforzo pubblico per l'industrializzazione del Mezzogiorno è oggi assolutamente modesto, assai inferiore alla media comunitaria (Cersosimo, Viesti, 2013b; Svimez, 2013).

In altra sede (Viesti, 2013c) si è argomentato come la politica industriale oggi, non possa configurarsi che come un continuo processo di "scoperta", caratterizzato dalla capacità pubblica di interagire con il settore privato, di incentivarne e facilitarne gli sviluppi più positivi superando i notevoli fallimenti di mercato, e con un alto grado di monitoraggio, valutazione e autocorrezione continua. Il come si fa la politica industriale appare tanto importante quanto ciò che si fa. Vi è un problema di quantità e rilevanza degli interventi; e di complessiva coerenza di un disegno. Vi è naturalmente da compiere una riflessione non banale sugli strumenti e sulle finalità di una moderna politica industriale. Non esiste, tanto in assoluto, quanto relativamente allo specifico caso italiano, uno strumento decisivo, in grado di raggiungere gli obiettivi di trasformazione del sistema produttivo. La politica industriale non può che configurarsi come un insieme, mutevole nel tempo, di interventi fra loro correlati.

Per sostenere una ripresa del processo di industrializzazione del Mezzogiorno sembrano opportuni gli stessi strumenti che appaiono necessari per il complessivo rilancio del sistema industriale italiano, con una maggiore intensità. Si possono indicare quattro aree di principale interesse: a) strumenti per incrementare il numero di imprese attraverso l'ingresso di nuovi attori, e quindi per favorire la natalità di imprese innovative e per l'attrazione di imprese ad alta intensità di capitale umano qualificato; b) strumenti per favorire una maggiore produzione interna alle imprese e una maggiore utilizzazione da parte delle imprese di nuove conoscenze: di stimolo all'incorporazione dall'esterno di innovazione, alle attività interne e cooperative di ricerca e sviluppo, anche attraverso lo strumento

del procurement pubblico; c) strumenti per favorire la crescita dimensionale delle imprese attraverso un insieme di misure, fiscali, legate all'ingresso di capitale umano e alla diversificazione della provvista finanziaria; d) strategie di integrazione delle politiche industriali con le politiche di sviluppo territoriale.

All'intero Paese, ed in modo particolare alle sue regioni più deboli, serve un allargamento della base produttiva, attraverso l'ingresso di nuovi attori. L'Italia è da sempre caratterizzata da una notevole vivacità imprenditoriale. Ma, a parte il fatto che essa si è notevolmente ridotta con la crisi, le nuove imprese tendono assai più imitando caratteristiche e strategie delle imprese già esistenti che ad esplorare nuove possibilità. È limitata nel nostro Paese, ed in particolare nel Mezzogiorno, la natalità di imprese che incorporino nuove conoscenze tecniche e scientifiche, che individuino modalità e strumenti nuovi per affrontare bisogni e segmenti di domanda latenti. Ciò dipende in misura rilevante dalla relativa carenza nel nostro paese di istituzioni e strumenti che consentano a potenziali nuovi imprenditori di affrontare costi e rischi delle nuove attività, in particolare raccogliendo il necessario capitale. Strumenti tanto più necessari oggi, quando la debolezza della domanda interna potrebbe rendere permanentemente più limitati i fenomeni di sviluppo imprenditoriale. Al contrario, l'Italia, ed in particolare il Mezzogiorno, riesce ad attrarre in misura molto limitata nuovi investimenti dall'estero. Molti di essi sono mirati all'acquisizione di imprese già esistenti, specie nei servizi: anche questo contribuisce a spiegare perché si concentrino nelle aree più ricche e avanzate del Paese (cosa che del resto accade anche all'estero). Una strategia di attrazione di investimenti dall'estero "greenfield", cioè che diano vita a nuove attività, si presenta particolarmente difficoltosa – per evidenti motivi – nel Mezzogiorno. Tuttavia, non impossibile, specie se orientata a valorizzare il capitale umano ampiamente disponibile nell'area, e quindi mirata in particolare ad attrarre produzioni ad alta intensità di lavoro qualificato.

Può essere sollecitata l'acquisizione e la produzione di nuove conoscenza da parte delle imprese esistenti per favorirne processi di diversificazione, peraltro parzialmente in corso prima della grande crisi (Brandolini, Bugamelli, 2009). Per le imprese di minore dimensione, si tratta in particolare di favorire l'ingresso dall'esterno di nuove conoscenze, prevalentemente incorporate in nuovo capitale umano qualificato. Per tutte le imprese si tratta di favorire fortemente l'investimento in innovazione, sia attraverso processi formalizzati di ricerca e sviluppo (particolarmente costosi e rischiosi ed esposti a fallimenti di mercato), sia attraverso modalità di innovazione manageriale, organizzativa, produttiva. Ciò significa mettere in atto strumenti che decisamente favoriscano la crescita dimensionale delle imprese, affrontando anche le modalità del suo finanziamento attraverso strade anche diverse dal solo capitale di debito. Per le piccole imprese meridionali è poi assolutamente fondamentale una maggiore proiezione all'export, anche per uscire dalle secche di una perdurante debolezza della domanda interna: crescita delle imprese e maggiori esportazioni sono due facce della stessa medaglia; fenomeni resi possibili, con nessi di causa ed effetto ancora una volta circolari, da una maggiore dotazione di capitale di rischio e di capitale umano nelle imprese. Ma su questi punti si rimanda, per una trattazione più estesa, a Viesti (2013c), e per una verifica nel caso siciliano a Biagiotti e Viesti (2013).

È molto importante che le politiche industriali e per l'innovazione si integrino con le politiche a base territoriale. Molti strumenti possono essere orizzontali, nazionali, indipendenti dalle specifiche caratteristiche territoriali. Altri invece, non possono che essere differenziati sul territorio e adattati agli specifici processi di crescita. Si pensi per esempio all'esistenza nel Mezzogiorno di un insieme, assolutamente non trascurabile, di aree che possono in linea generale essere definite come "distretti tecnologici" (Cersosimo, Viesti, 2013a, b). Sono caratterizzati da una storia molto interessante e assai diversificata da caso a caso, ma in generale da rilevanti potenzialità di crescita. In questi casi le politiche industriali devono assumere le caratteristiche di un insieme coerente e mirato di interventi, che provi a facilitarne gli sviluppi più positivi: interventi sulla formazione del capitale umano tanto nel sistema scolastico che in quello universitario; interventi per facilitare la mobilità di questo capitale umano verso le imprese; strumenti per sollecitare attività in collaborazione fra le diverse imprese e fra le imprese e le istituzioni territoriali, e così via. Ciascun "pacchetto di interventi" non può che essere diverso, frutto dell'individuazione di priorità da parte degli attori locali.

È tuttavia assai difficile immaginare che le politiche industriali per il Mezzogiorno possano essere unicamente affidate all'intervento delle politiche teoricamente aggiuntive: i fondi strutturali europei e il Fondo Sviluppo e Coesione. Essi per propria natura non possono che accompagnare e rafforzare politiche ordinarie: anche per superarne gli intrinseci limiti regolamentari, particolarmente forti nel caso dei fondi strutturali. Ma è di queste politiche ordinarie – tanto nel caso dell'industria che qui si è discusso, tanto in generale per le politiche di miglioramento dei contesti territoriali – che vi è sempre meno traccia nell'evoluzione delle politiche economiche degli ultimi anni.

Bibliografia

- Accetturo A., Giunta A. (2013), *Global Value Chains and the Great Recession: Evidence from Italian and German Firms*. Mimeo.
- Accetturo A., Giunta A., Rossi S. (2011), Le imprese italiane tra crisi e nuova globalizzazione. Roma: Banca d'Italia. *Questioni di Economia e Finanza* n. 86.
- Aghion P., Boulanger J., Cohen E. (2011), *Rethinking Industrial Policy, Bruegel Policy Brief, 2001-04*. Bruxelles: Bruegel.
- Banca d'Italia (2010), *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*. Roma: Banca d'Italia, *Seminari e convegni* n. 4.
- Banca d'Italia (2013a), *Il sistema industriale italiano tra globalizzazione e crisi*. Roma: Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza* n. 193.
- Banca d'Italia (2013b), *L'industria meridionale e la crisi*. Roma: Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza* n. 194.
- Berger S. (a cura di) (2006), *Mondializzazione: come fanno per competere?*. Milano: Garzanti.
- Biagiotti A., Viesti G. (2013), Esportare dall'isola. I protagonisti e i meccanismi dell'internazionalizzazione. In: Asso F., Trigilia C. (a cura di), *Dall'isola al mondo. L'internazionalizzazione leggera in Sicilia*. Roma: Donzelli.
- Brandolini A., Bugamelli M. (a cura di) (2009), *Rapporto sulle tendenze del sistema produttivo italiano*. Roma: Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza* n. 45.
- Cersosimo D., Viesti G. (2013a), Alta tecnologia a Mezzogiorno. Dinamiche di sviluppo e politiche industriali. *QA Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, n. 1: 7-46. [Doi: 10.3280/QU2013-001001](https://doi.org/10.3280/QU2013-001001).
- Cersosimo D., Viesti G. (2013b), Poli tecnologici meridionali, sviluppo e politiche industriali. *Economia e Politica Industriale*, 40, 2: 107-126. [Doi: 10.3280/POLI2013-002006](https://doi.org/10.3280/POLI2013-002006).
- Chang H. (2002), *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Londra: Anthem.
- Confindustria Mezzogiorno e SRM (2013), *Check up Mezzogiorno*. Roma, dicembre.
- CSC - Centro Studi Confindustria (2012), *Scenari industriali*, n. 3, giugno, Roma.
- D'Aurizio L., Iardi G. (2012), Occupazione e investimenti nel Mezzogiorno: il ruolo delle imprese del Centro Nord. *QA Rivista dell'Associazione Rossi-Doria* n. 2: 93-124. [Doi: 10.3280/QU2012-002004](https://doi.org/10.3280/QU2012-002004).
- European Commission (2010), *An Integrated Industrial Policy for the Globalization Era. Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage*. COM (2010) 614, Bruxelles.
- European Commission (2012), *A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery*. 10.10.2012 COM (2012) 582 final, Bruxelles.
- European Commission (2013), *European Competitiveness Report. Towards Knowledge-driven Reindustrialization*. Commission Staff Working Document SWD (2013) 347 final.
- Foresight (2013), *The Future of Manufacturing: A New Era of Opportunity and Challenge for the UK*. London: Government Office for Science.
- Grossman G. M., Rossi-Hansberg E. (2008), Trading Tasks: A Simple Theory of Off-shoring. *American Economic Review*, 98, 5: 1978-1997. [Doi: 10.1257/aer.98.5.1978](https://doi.org/10.1257/aer.98.5.1978).
- Iuzzolino G., Pellegrini G., Viesti G. (2013), Regional Convergence. In: Toniolo G. (a cura di), *The Oxford handbook of the Italian economy since Unification*. New York: Oxford University Press. 571-598.
- McKinsey Global Institute (2012), *Manufacturing the Future: The Next Era of Global Growth and Innovation*. New York: McKinsey & Co.
- Moretti E. (2012), *The New Geography of Jobs*. Houghton, Mifflin, Harcourt, Boston.
- OECD Development Centre (2013), *Perspectives on Global Development 2013. Industrial Policies in a Changing World. Shifting up a Gear*. Paris: OECD. [Doi: 10.1787/persp_glob_dev-2013-en](https://doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2013-en).
- Onida F. (2013), Politica industriale: parliamone ancora. *Il Mulino*, n. 2/13: 219-227. [Doi: 10.1402/72987](https://doi.org/10.1402/72987).
- Prota F., Viesti G. (2010), *International Delocalization in the Italian Fashion Industry*. *European Review of Industrial Economics and Policy* n. 1.
- Prota F., Viesti G. (2013), *Senza cassa. Le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*. Bologna: il Mulino.

- Rodrik D. (2007), *One Economics Many Recipes. Globalization, Institutions and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.
- Rodrik D. (2013), *Structural change, fundamentals and growth: an overview*. Princeton: Institute for Advanced Study.
- Stiglitz J. E., Lin J. Y. (eds.) (2013), *The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government beyond Ideology*. New York: Palgrave Macmillan. [Doi:10.1057/9781137335173](https://doi.org/10.1057/9781137335173).
- Stiglitz J. E., Lin J. Y., Monga C. (2013), *The Rejuvenation of Industrial Policy*. Washington: The World Bank, *Policy Research Working Paper* n. 6628.
- Svimez (2013), *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*. Bologna: il Mulino.
- Viesti G. (2007), *Le sfide del cambiamento. I sistemi produttivi nell'Italia e nel Mezzogiorno*. Roma: Donzelli editore.
- Viesti G. (2009), *Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c'è*. Roma-Bari: Laterza.
- Viesti G. (2013a), *Il Sud vive sulle spalle dell'Italia che produce. Falso!*. Roma-Bari: Laterza.
- Viesti G. (2013b), Nord-Sud. Una nuova lettura in chiave europea. *Il Mulino* n. 5/13: 753-770.
- Viesti G. (2013c), La riscoperta della politica industriale: per tornare a crescere. *Economia Italiana* n. 3.
- Viesti G., Luongo P. (2014), Le regioni italiane nella geografia economica europea. In: Salvati M., Sciolla L. (a cura di), *L'Italia e le sue regioni (1945-2011)*. Roma: Treccani, in corso di pubblicazione
- Warwick K. (2013), *Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends*. Paris: *OECD Science, Technology and Industrial Policy Papers* n. 2.

Finanza pubblica territoriale, economia locale e crescita

Alessandro Petretto¹

Sommario

La ricentralizzazione della finanza pubblica, cui stiamo assistendo in questi anni, non è detto sia in grado di contribuire effettivamente al processo di risanamento, mentre frena le prospettive di crescita dell'economia italiana. Ad una *governance* a livello centrale che non ha favorito le necessarie riforme strutturali, sfruttando le fasi favorevoli dell'economia nazionale e del contesto internazionale, si è così aggiunto, proprio nella fase recessiva, l'annullamento delle prospettive di intervento a livello locale. Queste dovrebbero invece essere sostenute con lo spostamento di risorse da settori centrali manifestamente inefficienti e frenanti e con l'organizzazione di una struttura istituzionale degli enti decentrati più coerente con gli obiettivi di crescita economica.

1. Premessa

La Legge Delega 42/2009 sull'attuazione del federalismo fiscale delineava per l'Italia un processo di decentramento della finanza pubblica per attribuire agli enti decentrati un ruolo più attivo nel perseguire gli obiettivi di efficienza ed equità delle politiche pubbliche. Dopo un primo incerto e contraddittorio processo attuativo, con i decreti legislativi, si è manifestata nei vari provvedimenti a carattere emergenziale del Governo Monti, prima, e del Governo Letta, poi, una decisa inversione di tendenza. Si sta, cioè, registrando un convulso processo di "ricentralizzazione" della finanza pubblica, come risposta alle difficoltà della finanza pubblica italiana.

La tesi sostenuta in questa nota è che la ricentralizzazione, nel mentre non è detto sia in grado di contribuire al risanamento delle finanza pubblica, con il contenimento del debito delle amministrazioni pubbliche (P.A.)², ha la conseguenza di frenare le prospettive di crescita dell'economia italiana. Ad una *governance* a livello centrale che non ha favorito, negli ultimi quindici anni³, le necessarie riforme strutturali, sfruttando le fasi favorevoli dell'economia nazionale e del contesto internazionale, si è così aggiunto l'annullamento delle prospettive di intervento a livello locale. Queste dovrebbero invece essere sostenute con lo spostamento di risorse da settori centrali manifestamente inefficienti e frenanti e con l'organizzazione di una struttura istituzionale degli enti decentrati più coerente con gli obiettivi di crescita economica⁴.

La nota ha il seguente svolgimento. Nel prossimo paragrafo verrà tratteggiato il contesto economico in cui dovrebbe operare una finanza pubblica territoriale, volta al sostegno della crescita dell'economia, attraverso interventi di politica microeconomica, stante la sostanziale indisponibilità di quella macroeconomica. Nel paragrafo successivo esamineremo le condizioni per delineare una struttura dell'amministrazione pubblica a livello degli enti pubblici, operanti nel territorio regionale, capace di assumere una configurazione industriale (numero, dimensioni e funzioni degli enti stessi) efficiente.

1. Università di Firenze, Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa e Irpet Toscana, e-mail: alessandro.petretto@unifi.it.

2. La tesi implicita secondo cui un'amministrazione centralizzata è in grado di meglio controllare i conti pubblici non è teoricamente né empiricamente dimostrata, vedi i saggi Rodden *et al.* (2001), e le motivazioni teoriche adottate da Besley (2007).

3. Il primo governo Prodi, che consentì, nel 1998, l'ingresso dell'Italia nella terza fase dell'Unione monetaria europea, è da molti politologi considerato come l'ultimo governo orientato a modificare gli elementi di debolezza strutturale della nostra economia.

4. Per una recente analisi quantitativa degli effetti sulla crescita del PIL pro-capite di interventi volti al miglioramento della qualità delle istituzioni di un paese vedi Afonso e Jalles (2013).

Nel quarto paragrafo verranno esaminati gli strumenti finanziari, dal lato della spesa e dell'entrata pubblica locale, alcuni innovativi, altri da potenziare, per favorire l'efficienza dell'economia locale. Nel quinto paragrafo considereremo i risvolti di *Political economy* che spiegano l'efficacia relativa delle politiche locali per favorire la crescita economica, attraverso una maggiore efficienza istituzionale⁵. Il sesto paragrafo conclude.

2. Ciclo e crescita potenziale dell'economia italiana: il ruolo della finanza degli enti locali

L'economia italiana si trova in una fase delicata e nello stesso tempo cruciale della sua evoluzione. È il paese europeo che più stenta a cogliere gli elementi, per quanto deboli della ripresa mondiale. In sostanza, attraversa una complicata combinazione tra ciclo e crescita potenziale che condiziona le possibilità di sviluppo della società italiana, nel breve come nel lungo periodo.

L'Italia arriva alla soglia della crisi del 2008 dopo più di un decennio di asfittica crescita potenziale, con un tasso di crescita strutturale, al netto dal ciclo, molto al di sotto della media europea. Le cause sono note: dinamica lenta, quasi stagnazione, della produttività del lavoro e della produttività totale dei fattori, debole tasso di crescita del progresso tecnico e dell'innovazione, specializzazione produttiva e dimensioni di impresa non adeguate, scarsa concorrenza, pubblica amministrazione inefficiente e onerosa per il mondo delle imprese. Sono tutte cause strutturali che necessitavano di utilizzare le fasi del ciclo economico, tutto sommato favorevoli per domanda estera e interna, per apportare importanti riforme. Cosa che non è colpevolmente avvenuta.

Le due fasi dell'attuale crisi 2008-2010 (originata dalla instabilità della finanza privata) e 2011-2012 (originata dalla pressione dei debiti sovrani sulla finanza pubblica dei paesi europei) sono rimbalzate, con le conseguenze tipiche di riduzione dei consumi, investimenti e crescita della disoccupazione, su un trend fiacco. La crisi da insufficienza della domanda aggregata sta lentamente per esaurirsi, per effetto della crescita dell'export dovuto alla crescita delle importazioni di manufatti effettuate da paesi fuori crisi (o addirittura mai entrati nella seconda fase) e degli stimoli che provengono dalla politica monetaria e fiscale espansiva, se pur ancora modesta, che proviene dall'Europa.

Il quesito fondamentale è dunque il seguente: è in grado la struttura dell'economia italiana di cogliere questi stimoli, ha la sufficiente flessibilità dal lato dell'offerta per porsi come interlocutore valido di questi impulsi di domanda aggregata accresciuta? Se così non sarà, c'è il rischio concreto di perdere un altro decennio. L'attuale fase moderatamente ascendente del ciclo verrà rallentata e l'onda appiattita nella fase espansiva, per assestare infine il trend su un tasso di crescita ancora inferiore a quello su cui stanno assestandosi gli altri paesi europei, alcuni dei quali hanno avuto impatti ancora più duri della crisi. C'è la necessità pertanto di portare avanti politiche di tipo congiunturale, anticicliche dal lato della domanda, ma anche politiche strutturali, dal lato dell'offerta, che operino sulla modernizzazione dell'apparato industriale e del terziario. La tesi della *sostituibilità* tra le politiche anticicliche e le politiche strutturali, dovuta al *trade-off* tra obiettivi di breve e lungo periodo, ha lasciato spazio, in alcune recenti interpretazioni a livello degli organi centrali europei, sostenute da rigorose analisi empiriche, alla tesi della *complementarità* (Buti, Padoan 2012; Buti, 2013).

Gli ultimi quindici anni, hanno sostanzialmente mostrato un governo centrale incapace di effettuare riforme economiche e politiche strutturali in grado di affiancare le necessarie manovre di contenimento del deficit e del debito pubblico, anche per limitarne gli effetti pro-ciclici. La possibilità che invece l'amministrazione locale possa svolgere questo ruolo è legata allo sviluppo del decentramento e quindi all'inversione del processo di ricentralizzazione. Il rilancio di questo ruolo è comunque condizionato da tre elementi strettamente funzionali:

- l'esistenza di assetti istituzionali coerenti con la nozione di configurazione industriale efficiente applicata alla struttura regionali degli enti locali;
- l'esistenza di adeguati strumenti potenzialmente in grado di svolgere un efficace intervento di politica fiscale locale;

5. Il legame tra sviluppo economico, istituzioni politiche e istituzioni economiche è frutto dell'ormai monumentale lavoro di Daron Acemoglu (per ultimo vedi Acemoglu, 2013).

- l'esistenza di meccanismi di selezione politica volti ad innalzare l'efficienza decisionale degli enti pubblici.
Tratteremo sinteticamente, in successione questi tre aspetti nei prossimi paragrafi.

3. Assetti istituzionali territoriali ed efficacia delle politiche strutturali

3.1. Gli enti pubblici di una regione, visti come unità locali di un'industria

La struttura degli enti pubblici inseriti nel *territorio regionale*⁶, in Italia non è più coerente con le caratteristiche del sistema economico, nonché con l'evoluzione dei meccanismi decisionali e amministrativi resi possibili dall'avvento dell'informatica e della digitalizzazione amministrativa e di tutte le possibilità garantite dalla rete. Il tema di una riorganizzazione e razionalizzazione istituzionale, che rientra tipicamente nella sfera del diritto amministrativo e costituzionale, assume rilievo anche sotto il profilo dell'analisi economica, più in particolare seguendo i canoni dell'*Economia della localizzazione* (Fujita *et al.* (1999), Baldwin *et al.*, 2003) e del così detto *Federalismo funzionale* (Wellish, 2000).

Secondo la prima, la formazione di agglomerati urbani segue gli incentivi legati alla diffusione territoriale dei processi produttivi, alla disponibilità delle risorse naturali, alla mobilità del fattore lavoro, alla logistica degli impianti e quindi ai costi di trasporto e di accesso ai mercati. È assodato come l'economia delle città costituisca il volano della crescita economica dei paesi industrializzati e quindi diventa cruciale "creare" città funzionali al tessuto economico del territorio. E queste lo sono tanto più sono entità connesse dal punto di vista della struttura economica e sociale che racchiudono (Duranton, Puga, 2000, 2004).

Il federalismo funzionale invece analizza l'organizzazione di giurisdizioni a carattere funzionale per l'offerta di diverse tipologie di beni pubblici locali e lo svolgimento di attività complesse. La classificazione cruciale al riguardo è quella che distingue gli organismi in

- enti che *legiferano e programmano* attività economiche (in linea di massima nel nostro ordinamento la Regione);
- enti specializzati, non elettivi (tipo Autorità di ambito e ASL), per la *gestione di servizi con fruizione di area vasta* (es. trasporti, smaltimento rifiuti, sanità), con organi, come il direttore, di nomina regionale, in accordo con i comuni interessati; e
- enti, piccoli o grandi, a seconda delle varie forme dell'associazionismo e dell'aggregazione istituzionale, che *forniscono e producono* direttamente o indirettamente servizi pubblici sia a domanda individuale che indivisibili (enti generalisti e multifunzionali come i Comuni).

La configurazione industriale deve avvenire tenendo conto, in primo luogo, delle *economie di scala e di dimensione*, cioè cercando la struttura organizzativa ottimale della produzione, fornitura e fruizione di servizi pubblici, e, in secondo luogo, delle *economie di scopo e complementarità nella produzione e nei costi*. In particolare, i vari livelli di governo non devono duplicare funzioni e strutture se non nei casi in cui la produzione congiunta tra più livelli è conveniente per la complementarità funzionale. Quando c'è sostituibilità dei processi produttivi un solo livello deve svolgere la corrispondente attività. In terzo luogo, rilevanti sono anche le *economie di specializzazione e di rete*: i servizi di ampia dimensione territoriale dell'utenza a carattere più o meno industriale, o sono affidati ad aziende gestori regolati o sono prodotti da enti specifici sovra comunali.

È evidente come in questo contesto riformatore lo snodo principale è costituito dal Comune, a seconda che assuma la veste di Città metropolitana o quale unità produttiva elementare dell'industria dei servizi pubblici locali. In ogni caso, dovrebbe caratterizzarsi, nella logica economico-industriale, come un'impresa di dimensioni adeguate a sfruttare le economie di scala, di rete e di differenziazione produttiva (Fusaro *et al.*, 2013, Iommi, 2013).

6. È opportuno ricordare che, ai sensi del Titolo V, la Regione ha poteri legislativi in materia di organizzazione istituzionale e di sistema fiscale regionale e degli enti del suo territorio. Quindi il concetto di territorio regionale acquisisce una rilevanza specifica.

3.2. Il “nuovo” Comune

Quando assume la forma di Città metropolitana (CM) dovrebbe configurarsi come un *ente locale monocentrico*, composta da un insieme di Comuni di dimensioni rilevanti (20.000 ab. almeno), per sfruttare le relazioni funzionali (spostamenti casa – lavoro, attività economiche comuni, integrazione degli scambi, ecc) tra una città-centro e Comuni della cerchia, per fornire un complesso articolato di servizi indivisibili e di servizi alla persona, sfruttando, sotto il profilo organizzativo, economie di scala e di complementarità dei costi.

In questa ottica, una CM non coinciderebbe con un’attuale provincia, e meno che mai può essere costituita aggregando due o più attuali Province, tra loro non interconnesse da reti congruenti. Il tessuto economico interno all’area non dovrebbe essere molto differenziato. Nella manifattura, per esempio, dagli indicatori di specializzazione produttiva dovrebbero essere omogenei e gli scambi interarea intensi. All’interno dell’area dovrebbe operare un unico polo economico attrattore in cui la manifattura dovrebbe principalmente alimentarsi di fattori produttivi acquisiti all’interno (minori costi di transazione e trasporto). Mentre i servizi della CM dovrebbero essere forniti a imprese manifatturiere e terziarie interne, passando raramente i relativi confini.

Il nuovo Comune, come semplice unità elementare, produce direttamente, o esternalizza, la produzione di servizi di grande rilievo per il benessere dei cittadini i cui processi produttivi debbono essere razionalizzati e minimizzati i relativi costi, dato l’output. Impiega lavoro e capitale, con quest’ultimo attraverso gli investimenti accumula capitale sociale che innalza la produttività e la competitività del territorio, soprattutto con gli interventi di manutenzione straordinaria delle città. Il nuovo Comune, al suo interno, dovrebbe snellire l’organizzazione della macchina amministrativa e esternalizzare parte dell’organizzazione dei servizi finali e convergere ai costi standard di produzione per conseguire efficienza interna. Infine, dovrebbe finanziarsi, in autonomia crescente, con imposte autonome, tasse e contributi proprie e sempre meno con compartecipazioni a tributi erariali e trasferimenti regionale e statali. Nel prossimo paragrafo delinearemo con maggior dettaglio gli elementi fondamentali di questa necessaria evoluzione.

4. Gli strumenti dell’economia pubblica locale

4.1. La Spesa pubblica locale

Per valutare l’effetto della spesa pubblica locale sulle prospettive e condizioni di crescita economica del territorio di riferimento è utile spiegare di cosa si tratta, con un minimo di dettaglio.

La spesa pubblica finale e primaria (cioè al netto di rimborso prestiti e di interessi passivi) di un ente come un Comune di medie dimensioni si distribuisce, in condizioni normali, in spesa corrente (mediamente il 65-70% della spesa complessiva) e spesa per investimenti (35-30%). La spesa corrente è, in parte, rivolta a servizi *back-office*, per la gestione della macchina comunale, e, in parte, a servizi *front-office* rivolti direttamente a soddisfare bisogni dei cittadini e le necessità operative (input pubblici) delle imprese locali. L’organizzazione della attività e quindi della spesa è suddivisa in Direzioni che svolgono il ruolo e le funzioni di divisioni o reparti in un’impresa industriale multi-prodotto. La successiva Tabella 1 ne fornisce un esempio.

Le *risorse umane*, cioè la gestione del *personale*, che corrisponde a circa il 30% della spesa corrente, si distribuisce in tutte le direzioni, per cui ciascuna di queste (*centro di costo*) ha imputata una quota di spesa per il personale.

Anche la spesa per investimenti è suddivisibile per Direzioni che realizzano opere pubbliche, ma che sono già destinatarie di spesa corrente, per le funzioni gestionali. (Tabella 2).

È evidente come la spesa *front-office* (compresa quella rivolta a attività esternalizzate) e la spesa per investimenti sono le più indicate a fornire un contributo diretto a favore dell’attività economica (in particolare le imprese fornitrici) del territorio. Quindi circa una percentuale quasi dell’80% della spesa di un Comune di medie dimensioni è possiamo dire, *local growth-oriented*, ovvero il Comune è l’ente pubblico sulla frontiera dell’attività economico-sociale e svolge un ruolo insostituibile per

Tabella 1 - Composizione della Spesa corrente: direzioni e uffici

<i>Servizi di Back-Office</i> circa il 20%	<i>Servizi di Front-Office</i> circa 80%
<i>Ufficio del sindaco</i>	<i>Mobilità e viabilità</i> (personale alle attività di gestione dei lavori pubblici)
<i>Consiglio Comunale</i> (indennità dei consiglieri, attività delle commissioni consiliari)	<i>Servizi demografici</i> (anagrafe e certificati di stato civile)
<i>Segretario e Direttore Generale</i>	<i>Istruzione</i> (personale comunale nelle scuole, gestione mense)
<i>Sistemi informativi</i> (organizzazione delle attività centralizzate e trasparenza)	<i>Servizi sociali</i> (sussidi di assistenza e gestione strutture assistenziali, casa)
<i>Risorse finanziarie</i> (gestione delle entrate fiscali, Ragioneria, gestione mutui, rapporti con le società partecipate)	<i>Cultura</i> (trasferimenti a associazione e gestione musei comunali e monumenti)
<i>Patrimonio</i> (gestione degli immobili comunali, valorizzazione e cessione)	<i>Sviluppo economico e attività produttive</i> (gestione mercati, rapporti con le associazioni di categoria, regolazione delle attività commerciali e rilascio licenze)
	<i>Polizia municipale</i> (sicurezza e traffico)
	<i>Ambiente e Verde comunale</i> (gestione di parchi e giardini)
	<i>Urbanistica</i> (uffici preposti a regolamenti, piani e concessioni)
	<i>Servizi Tecnici</i> (personale alle attività tecniche e utenze)

Tabella 2 - Composizione della Spesa per investimenti: direzioni e uffici

<i>Mobilità e viabilità</i>	Lavori pubblici, Opere viarie (tranvie e interventi sulla pianta cittadina)
<i>Ambiente e Verde</i>	Interventi in Parchi e giardini
<i>Servizi tecnici</i>	Interventi in manutenzione straordinaria di strade e piazze
<i>Istruzione</i>	Opere di costruzione di nuove scuole e rifacimento di scuole esistenti

la crescita del territorio in cui opera. Non esiste altro settore o ente della Pubblica Amministrazione centrale, ma anche decentrata, con questa caratteristica.

Ciò spiega l'assurdità di un *Patto di stabilità interno*, per quanto indispensabile in linea di principio, che tratta allo stesso modo, cioè conferendo la stessa utilità economico-sociale, ad un euro speso per riparare un tetto di una scuola ed un euro speso per acquistare cancelleria per un ufficio del Ministero degli Interni e o di un ufficio periferico della Direzione nazionale delle dogane.

4.2. Le specificità della Fiscalità locale

Un'imposta locale funzionale alla crescita dovrebbe limitare le distorsioni, normalmente insite nel fenomeno del prelievo legato all'attività economica. Rispetto alla tassazione centrale, quella locale può essere orientata a gravare su basi imponibili meno elastiche e più concentrata territorialmente. Per questo, a parità di pressione fiscale, la tassazione locale, rispetto a quella centrale è mediamente meno distorsiva e quindi più orientata a salvaguardare le condizioni per la crescita.

Quindi un'"ottima imposta locale", in primo luogo, dovrebbe contenere i fenomeni di concorrenza fiscale, *orizzontale* (la così detta *race to the bottom*, cioè le riduzioni di tassazione, rispetto ad enti limitrofi, per attirare attività economica) e *verticale* (tra Stato e enti locali per accaparrarsi basi imponibili comuni). Dovrebbe poi contenere fenomeni di *esportazione fiscale*, con la quale si scarica su agenti economici "di passaggio", non beneficiari dei servizi pubblici locali il peso della tassazione locale. Non dovrebbe perciò gravare sui consumi e sui redditi di impresa, entrambi caratterizzati

da elevata mobilità e dovrebbe avere una base imponibile distribuita uniformemente. In definitiva dovrebbe gravare sul patrimonio immobiliare. Infatti, il reddito pro-capite (reddito da lavoro e profitti) è più sperequato del consumo pro-capite, mentre il valore pro-capite delle proprietà immobiliari è abbastanza uniforme sul territorio. Infine, e soprattutto, dovrebbe basarsi sul criterio della *beneficio* o controprestazione. Questo principio collega il tributo ai vantaggi direttamente attribuiti agli individui dalla spesa pubblica che finanzia servizi pubblici è quindi in grado di realizzare le condizioni di *efficienza nell'allocazione delle risorse* (la tradizionale uguaglianza tra beneficio marginale e costo marginale a livello individuale).

Rientrano in queste categoria di *tributi commutativi*, cioè le forme di tassazione selettiva (prezzi-personalizzati non-lineari), come le tasse dei servizi a domanda individuale, le tariffe e le rette, i contributi di soggiorno e gli oneri di urbanizzazione. Analogamente operano la tassazione dei beni di consumo complementari alle fonti inquinanti come le tariffe dei parcheggi, i pedaggi di ingresso nei centri urbani, la tariffazione del servizio di igiene ambientale). Infine, uno strumento di tassazione commutativa molto usata nei paesi dell'Europa settentrionale è l'imposizione di scopo per finanziare investimenti pubblici (Grazzini, Petretto 2012).

5. La nuova *Political economy* e efficacia delle politiche locali

La possibilità di effettuare efficaci politiche pubbliche locali è condizionata dall'esistenza di contesti e assetti politici locali che siano in grado di innalzare la cifra di efficienza dell'attività pubblica. Due condizioni paiono essere a tal fine indispensabili: l'esistenza di un'effettiva competizione politica ex-ante seguita da condizioni stabilità ex-post⁷.

La moderna teoria della economia pubblica si sta in effetti orientando ad analizzare le tematiche dell'efficienza di una struttura federale secondo l'approccio proprio della c.d *II generazione di studi sul federalismo fiscale* (Oates, 2005). Questa, concentrandosi più su "...*what can be done than on what should be done*" (Weingast, 2009), fra l'altro, rimuove l'assunzione della teoria normativa tradizionale (*I generazione*, Oates, 1972) di governi (politici) benevolenti e utilizza estesamente la nozione di *Accountability*. Questa riflette il concetto di responsabilizzazione dei politici locali: un governo locale è *accountable* se gli elettori sono in grado di discernere se questo agisce nel loro interesse e sanzionarlo adeguatamente se non opera in tal senso (Hindriks, Myles 2013). Quanto maggiore è l'effetto di *accountability* di una riforma che sviluppa il federalismo fiscale, tanto maggiore è l'effetto di incremento dell'efficienza.

La teoria della *Political economy*, applicata ai temi del federalismo, ha coniato il termine di *Fiscal interest model* per indicare l'analisi dei canali attraverso i quali i sistemi fiscali trasmettono agli amministratori pubblici locali incentivi all'efficienza (Weingast, 2009). Gli studi teorici ed empirici associano principalmente questo effetto all'esistenza:

- di una struttura fiscale che colleghi, a livello locale, le responsabilità di tassazione e spesa (Winer *et al.*, 2010) e
- di *yardstick competition*, secondo cui gli elettori sono in grado di comparare le performance dei propri politici (*incumbents*) con gli altri in municipalità prossime e così ridurre l'asimmetria informativa e rendere compiutamente operativa l'*accountability* (Besley, 2007).

Il primo punto richiede, come sottolineato nel paragrafo precedente, un'effettiva autonomia tributaria e quindi una relativa rilevanza di tributi propri, dotati di un ampio margine di manovrabilità, rispetto ai trasferimenti e alle compartecipazioni. Con i primi, infatti, gli amministratori "ci mettono la faccia" e chiamano i cittadini a misurare direttamente il costo dei fondi pubblici da confrontare con il beneficio degli stessi. Con i secondi si generano invece effetti di "*common pool*", secondo cui le risorse acquisite o risparmiate tenendo comportamenti virtuosi sono appropriate parzialmente da altri e ciò disincentiva gli amministratori locali.

7. Vale la pena precisare come in Italia, visti i meccanismi di selezione politica a livello centrale di tipo monopolistico, l'amministrazione centrale (potere legislativo e governativo) sia invece caratterizzata da scarsissima competizione per accedere alle posizioni decisionali e da forte instabilità politica a posteriori, date le strategie di potere dei partiti in assenza di riscontro delle *constituency* locali.

Quanto alla concorrenza di confronto (*yardstick competition*), in effetti, i politici locali desiderano essere rieletti, per cui, se la competizione elettorale è forte (e in tal senso è rilevante la formula elettorale), il risultato è incerto e può dipendere dalla valutazione degli elettori delle performance dei governi locali. Tale valutazione è però soggetta ad asimmetria informativa dato che gli elettori non dispongono di tutti i dati e gli elementi necessari. Se gli elettori possono guardarsi intorno, e misurare per comparazione le performance dei propri politici, il problema dell'asimmetria informativa può essere contenuto. D'altro canto, i politici, consapevoli di ciò, competono tra loro per accrescere relativamente le proprie performance, per esempio riducendo i comportamenti collusivi e la corruzione. Infine, la competizione tra differenti governi decentralizzati finisce per esercitare una azione di disciplina che rompe il potere monopolistico di un governo centrale unitario e erode le conseguenti rendite.

Effettivamente la Legge Delega sul federalismo fiscale insisteva sui principi di responsabilizzazione finanziaria ed *accountability* dal momento che, all'art. 2 lettera p), richiamava espressamente il principio della "tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa...". Così come una specifica attenzione all'*accountability* proveniva dal principio di "territorialità dei tributi regionali e locali". Per di più, alcuni strumenti, relativamente nuovi, che la norma introduceva, come la tassazione di scopo e la fiscalità di sviluppo, potevano, se realizzati, favorire questa logica.

Tuttavia, questo arricchimento di strumentazione fiscale è stato abbandonato e, d'altra parte, il frequente atteggiamento rinunciatario dei politici locali ha prodotto una sostanziale elusione di queste procedure. In passato i pochi strumenti messi a disposizione dal legislatore, come le imposte di scopo, sono stati sistematicamente rifiutati dagli amministratori italiani. Tale atteggiamento è stato anche favorito dalla pericolosa pratica del governo centrale di questi ultimi anni tesa a venire in soccorso degli amministratori, politicamente affini ma inefficienti, con coperture ex-post dei loro deficit di bilancio (per ultimo, il recentissimo e contestato Decreto "Salva Roma"). Ciò ha indotto i cittadini a favorire con il voto questi amministratori, invece di sanzionarli, riconoscendo loro una fruttuosa capacità di persuasione del governo centrale: come dire che abbiamo realizzato la "tomba dell'*accountability*"!

6. Commenti conclusivi

In questa nota abbiamo sostenuto la tesi secondo cui per favorire politiche pubbliche in grado di incidere sul funzionamento del nostro sistema economico occorrerebbe uno spostamento di risorse da settori centrali manifestamente inefficienti e frenanti in direzione di una *governance* locale. Questo processo di riallocazione dovrebbe, allo stesso tempo essere accompagnato dall'organizzazione di una struttura istituzionale degli enti decentrati più coerente con gli obiettivi di crescita economica.

Questa riflessione, generalmente considerata eterodossa e contrastante con l'andamento degli interventi governativi più recenti, deriva dall'analisi del contesto economico in cui dovrebbero operare per il sostegno della crescita dell'economia interventi di politica microeconomica, stante la sostanziale indisponibilità di quella macroeconomica. Gli ultimi quindici anni, hanno infatti mostrato un governo centrale sostanzialmente incapace di effettuare riforme economiche e politiche strutturali (come la politica industriale) in grado di affiancare le necessarie manovre di contenimento del deficit e del debito pubblico, anche per limitarne gli effetti pro-ciclici.

Al riguardo, abbiamo argomentato che esiste la possibilità che invece l'amministrazione locale, in particolare quella comunale, possa svolgere questo ruolo, attraverso lo sviluppo del decentramento e quindi l'interruzione del processo di ricentralizzazione a cui stiamo assistendo negli ultimi anni.

Il rilancio di questo ruolo è comunque condizionato dall'esistenza di assetti istituzionali coerenti con la nozione di configurazione industriale efficiente applicata alla struttura regionali degli enti locali (con il superamento della vecchia ripartizione Regione, Province e Comuni, per quanto ancora adottata, anzi potenziata con la parità gerarchica, dal nuovo Titolo V), richiede strumenti di efficaci interventi di politica fiscale locale potenzialmente adeguati (un'ampia batteria di tributi locali) e

infine l'esistenza di meccanismi di selezione politica volti ad innalzare l'efficienza decisionale (legge elettorale e effettiva *accountability* dei politici).

Bibliografia

- Acemoglu D. (2013), *Political Economy: Lectures Notes*. Cambridge: MIT Economics.
- Afonso A., Jalles J. T. (2013), Economic performance, government size and institutional quality. Rome: Bank of Italy, *Fiscal policy and growth, Workshops and Conferences n. 13*.
- Baldwin R., Forslind R., Martin P., Ottaviano G., Robert-Nicoud F. (2003), *Economic geography and public policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Besley T. (2007), *Principled Agents? The Political economy of Good Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Buti M. (2013), A Consistent Trinity for the Euro Area. *VOX-Eu*, Forthcoming 2013.
- Buti M., Padoan P. C. (2012), From a Vicious to a Virtuous Cycle: a Five-points Strategy for the Eurozone. London: Centre for Economic Policy Research, *CEPR Policy Insight*, n. 61.
- Durantón G., Puga D. (2000), Diversity and specialization in cities: why, where and when does it matter?. *Urban studies*, 37, 3: 533-555. [Doi: 10.1080/0042098002104](https://doi.org/10.1080/0042098002104).
- Durantón G., Puga D. (2004), Microfoundations of Urban Agglomeration Economies. In: Henderson J. V., Thiesse J. F. (eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 4. Amsterdam: North Holland. 2063-2117.
- Fujita M., Krugman P., Venables A. J. (1999), *The Spatial Economy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Fusaro C., Petretto A., Iommi S. (2013), Fra federalismo fiscale e abolizione dell'IMU: la crisi e l'incerto ruolo dei governi locali nell'architettura istituzionale italiana. *EyesReg, Giornale di Scienze Regionali*, luglio.
- Grazzini L., Petretto A. (2012), Earmarked Taxation for Financing Public Investments Projects. In: Nicolai M. (a cura di), *Finanza Pubblica e Federalismo, Primo Rapporto sulla Finanza Pubblica*. [Fondazione Rosselli](https://www.fondazionerosselli.it). 547-558.
- Hindriks J., Myles G. D. (2013), *Intermediate public economics*, II. Cambridge, MA: MIT Press.
- Iommi S. (2013), Dimensione degli enti locali ed offerta di servizi pubblici: i costi di un assetto obsoleto. In: Fratesi U., Pellegrini G. (a cura di), *Territorio, istituzioni e crescita*. Milano: F. Angeli. 357-378.
- Oates W. E. (1972), *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates W. E. (2005), Toward a Second-Generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, 12, 4: 349-373. [Doi: 10.1007/s10797-005-1619-9](https://doi.org/10.1007/s10797-005-1619-9).
- Rodden J., Eskeland G., Litvak J. (a cura di) (2001), *Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Weingast B. R. (2009), Second Generation Fiscal Federalism: The Implications for Fiscal Incentives. *Journal of Urban Economics*, 65, 3: 279-293. [Doi: 10.1016/j.jue.2008.12.005](https://doi.org/10.1016/j.jue.2008.12.005).
- Wellish D. (2000), *Theory of public finance in a Federal state*. Cambridge: Cambridge University Press. [Doi: 10.1017/CBO9780511613319](https://doi.org/10.1017/CBO9780511613319).
- Winer S. L., Kenney L. W., Hettich W. (2010), Regimi politici, istituzioni e natura dei sistemi fiscali. In Padovano F., Petretto A. (a cura di), *Public Choice e Political Economy*. Milano: F. Angeli e SIEP. 25-63.

Il tetralogo per la creazione di valore sostenibile nella globalizzazione

Leonardo Becchetti¹

Sommario

L'Italia sta nella globalizzazione col maggior disagio possibile, ultimo tra i 27 paesi europei per tasso medio annuo di crescita del reddito pro capite (solo per noi negativo) e paese della macroarea (l'Europa del sud nell'eurozona) in maggior difficoltà a livello mondiale in termini di crescita in un mondo dove la convergenza condizionata sta producendo un significativo recupero in media di regioni povere ed emergenti.

In questo “tetralogo” cerco di illustrare quattro mosse che possono contribuire a risolvere gli elementi di crisi all'interno di un problema più strutturale che investe la sostenibilità sociale ed ambientale della stessa creazione di valore economico nell'economia globale.

Un primo problema è dettato dall'incapacità dell'area euro di intascare il dividendo monetario della globalizzazione pagandone il costo sociale. Incapacità dettata dagli errori delle sue politiche fiscali e monetarie. Un problema anch'esso generale e ad esso collegato, e che è all'origine dello scatenarsi della crisi dell'euro, è la difficoltà di riformare la finanza per renderla non più autoreferenziale e riportarla al servizio di cittadini e imprese. Il terzo punto riguarda il riorientamento delle politiche di sviluppo locale alla luce dei vincoli del nuovo sistema globale puntando all'irrobustimento del sistema paese (riduzione sprechi spesa, lotta alla corruzione, semplificazione burocratica, banda larga, istruzione, efficienza giustizia civile) e allo sviluppo dei fattori competitivi non delocalizzabili. Il quarto punto riguarda il voto col portafoglio, ovvero quella spinta dal basso, quella leva che la società civile (o una sua minoranza virtuosa) può attivare per mettere in moto tutti questi processi o parte di essi e per riequilibrare i rapporti di forza tra cittadini, imprese ed istituzioni nella globalizzazione.

1. Introduzione

L'Italia sta nella globalizzazione col maggior disagio possibile, ultimo tra i 27 paesi europei per tasso medio annuo di crescita del reddito pro capite nel primo decennio di questo secolo (solo per noi il tasso è negativo) e membro della macroarea (l'Europa del sud nell'eurozona) che, nel suo complesso, è in maggior difficoltà a livello mondiale in termini di crescita in un mondo dove la convergenza condizionata sta producendo un significativo recupero in media di regioni povere ed emergenti (l'Angola è cresciuta nello stesso periodo in media dell'11 per cento all'anno in 10 anni).

In sostanza la predizione base della teoria della crescita à la Mankiw, Romer and Weil (1992) sta funzionando empiricamente mai come in questi anni. Il capitale vola laddove è più scarso e i suoi rendimenti possono essere più elevati a condizione che i fattori di convergenza nei paesi di destinazione (investimenti in capitale fisico, capitale umano, qualità istituzioni, accesso alla rete e capitale sociale)² raggiungano quei livelli di “qualità” che assicurano un buon ritorno dell'investimento. Il “riequilibrio” avviene grazie ai movimenti dei capitali ma anche a quelli del lavoro, ovvero attraverso migrazioni di manodopera (e trasferimenti di rimesse) stimulate le prime non solo dalla molla dei rendimenti economici ma anche da quella dei divari di soddisfazione di vita tra paesi di origine e paesi di destinazione (Becchetti, *et al.*, 2013).

In questo contesto la crisi del nostro paese è causa ed effetto di una perdita di speranza nel futuro che si traduce in difficoltà sempre maggiori di porre in atto progetti a medio termine e dunque in

1. Università di Roma “Tor Vergata”, Dipartimento Economia Diritto e Istituzioni, e-mail: becchetti@economia.uniroma2.it.

2. Durlauf e Quah (1999) identificano nella loro rassegna sui lavori empirici della crescita più di 90 fattori di convergenza convenendo sul fatto che quelli sopra citati rivestono importanza maggiore e decisiva.

tassi di natalità demografici ed imprenditoriali insufficienti. In questo “tetralogo” cerco di illustrare quattro mosse che possono contribuire a risolvere gli elementi di crisi all’interno di un problema più strutturale che investe la sostenibilità sociale ed ambientale della stessa creazione di valore economico nell’economia globale. Un primo problema è dettato dall’incapacità dell’area euro di intascare il dividendo monetario della globalizzazione pagandone il costo sociale. Incapacità dettata dagli errori delle sue politiche fiscali e monetarie. Un problema anch’esso generale e ad esso collegato, e che è all’origine dello scatenarsi della crisi dell’euro, è la difficoltà di riformare la finanza per renderla non più autoreferenziale e riportarla al servizio di cittadini e imprese. Il terzo punto riguarda il riorientamento delle politiche di sviluppo locale alla luce dei vincoli del nuovo sistema globale puntando all’irrobustimento del sistema paese e allo sviluppo dei fattori competitivi non delocalizzabili. Il quarto punto riguarda il voto col portafoglio, ovvero quella spinta dal basso, quella leva che la società civile (o una sua minoranza virtuosa) può attivare per mettere in moto tutti questi processi o parte di essi e per riequilibrare i rapporti di forza tra cittadini, imprese ed istituzioni nella globalizzazione.

Il tetralogo dunque, illustrato e spiegato nel testo che segue, è in estrema sintesi il seguente:

1. Riformare le politiche fiscali e monetarie dell’area euro per intascare il dividendo monetario della globalizzazione
2. Riformare la finanza per pompare acqua (liquidità) in un acquedotto (il sistema finanziario) che funziona
3. Creare sviluppo locale riformando il sistema paese e puntando su fattori competitivi non delocalizzabili
4. Votare col portafoglio per favorire il riequilibrio di poteri tra stati, imprese e cittadini orientandolo al bene comune

2. Il dividendo monetario (e di signoraggio) della globalizzazione: perché ci ostiniamo a non intascarlo?

Stiamo pagando il costo sociale della globalizzazione, perché però ci ostiniamo a non intascarne il dividendo monetario? Il problema di fondo, come ama ripetere spesso Joseph Stiglitz, è che le nostre istituzioni sono spesso governate da funzionari o da politici che hanno formato le loro idee 30-40 fa e che quindi rimasticano teorie e analisi dei fatti non sempre aggiornate. E sulla politica monetaria, almeno in Europa dove il complesso di Weimar la fa ancora da padrone, siamo rimasti fermi al monetarismo del passato. Quando la teoria quantitativa della moneta ci insegnava che la moneta creata e moltiplicata per la velocità di circolazione che raggiungeva volumi in eccesso dei beni e servizi prodotti dall’economia produceva soltanto inflazione. Perché oggi questo nesso appare non più valido e osserviamo invece empiricamente masse monetarie che esplodono in Giappone e Stati Uniti e inflazioni assolutamente stabili e sotto controllo? O per converso masse monetarie mantenute su dinamiche molto più contenute e tassi d’inflazione addirittura declinanti che tendono pericolosamente verso la soglia della deflazione? Ciò dipende dal fatto che la globalizzazione ha un costo sociale ma anche un dividendo monetario che Stati Uniti e Giappone hanno imparato ad intascare. Globalizzazione, riprendendo la felice definizione di Danny Quah, in economia vuol dire istantanea trasmissione da un posto all’altro del globo delle merci senza peso (moneta, suoni, immagini, dati) ed estensione dei mercati (finanziario, del lavoro e del prodotto) da locali a globali. Il costo sociale sta pertanto nella concorrenza, a parità di qualifiche, tra lavoratori altamente sindacalizzati e ben pagati dei paesi ad alto reddito con lavoratori molto meno ben pagati. E in particolare con l’esercito di riserva di 1,2 miliardi di persone che vivono sotto la soglia di povertà di 1,25 dollari al giorno e dei 2,7 miliardi che vivono sotto quella dei 2 dollari al giorno secondo gli ultimi dati disponibili delle Nazioni Unite al 2013. Questa pressione (che stimola crescita e convergenza condizionata nei paesi poveri ed emergenti) produce una drammatica serie di delocalizzazioni, la crisi della produzione nei nostri territori se la qualità del sistema paese non è in grado di controbilanciare questa nuova forza di gravità e comunque uno spostamento distributivo enorme con una riduzione della quota di PIL appropriata dal lavoro del 10 per cento che diventa appannaggio del capitale. Ma la globalizzazione ha anche un dividendo monetario in grado di controbilanciare il costo sociale. In

questo contesto profondamente nuovo stampare moneta non ha più gli effetti inflattivi di prima. In primo luogo perché chi produce nei nostri paesi ed è in concorrenza con cinesi ed indiani non può permettersi di alzare i prezzi a fronte dell'aumentata disponibilità di risorse monetarie e di domanda interna. In secondo luogo perché la massa monetaria creata in eccesso rispetto ai dettami della teoria quantitativa serve a compensare la distruzione di base monetaria che si produce nelle crisi bancarie (in questo niente di nuovo rispetto alle politiche che risolsero la crisi del '29) oltre che a mettere soldi direttamente nelle tasche dei cittadini con acquisti di titoli sul mercato aperto da parte dei governi (come gli Stati Uniti stanno facendo con il quantitative easing immettendo 85 miliardi di dollari al mese e riuscendo a ridurre significativamente il tasso di disoccupazione). Ma c'è di più. Il dividendo monetario della globalizzazione può essere massimizzato trasferendo allo stato e ai cittadini l'intera rendita da signoraggio, ovvero quel guadagno sicuro che le banche centrali realizzano stampando moneta (ovvero passività irredimibili per loro a costo zero se escludiamo quello minimo di fabbricazione) e vendendola a tassi positivi ai cittadini e alle banche. La Ue e il nostro paese non stanno riscuotendo il dividendo per vari motivi. In primo luogo siamo bloccati dalla trappola ideologica del "rigorismo espansivo" che ritiene di poter migliorare la sostenibilità del debito pubblico lavorando prevalentemente dal lato del controllo della spesa. Si tratta della teoria del "rigorismo espansivo" secondo la quale riduzioni di spesa pubblica sarebbero percepite da agenti razionali lungimiranti come future riduzioni di tasse e indurrebbero gli stessi ad aumentare da subito i consumi stimolando la domanda interna. L'evidenza empirica portata a supporto di questa teoria è stata recentemente rinnegata dagli stessi autori (Alesina, Giavazzi e Perotti hanno riconosciuto limiti nei loro dati, altri autori hanno trovato errori di calcolo nei lavori empirici di Rehinard e Rogoff e il Fondo Monetario Internazionale ha rivisto al rialzo le stime del moltiplicatore della spesa pubblica calcolato in un precedente lavoro) e sconfessata dalla realtà dei fatti. Perseguire l'approccio del rigorismo espansivo si è rivelato miope e la domanda interna, invece che ripartire è crollata in quasi tutti i paesi dell'eurozona producendo un avvistamento verso l'alto dei rapporti debito/PIL dove i cali di spesa sono stati seguiti da cadute del PIL ancora maggiori che hanno fatto aumentare il rapporto stesso tra le due grandezze. A questa logica sconfessata dai fatti si rifà ancora adesso il Fiscal Compact, la camicia di forza che l'Italia è chiamata ad osservare nei prossimi anni per la quale si pretende una riduzione di un ventesimo all'anno (da rispettare come media triennale) del rapporto debito/PIL eccedente il 120%. Si tratta ai livelli di oggi di trovare qualcosa come 57 miliardi all'anno. Calcoli su di un rapporto debito PIL al 120% stabilivano che questo è possibile con tassi di crescita nominali del 2.5%. È del tutto evidente dunque che l'UE con la sua politica monetaria troppo deflazionistica sta rendendo ancora più difficile quest'impresa già di per sé così difficile. Un conto rispettare il vincolo con un'inflazione del 2% (quella limite per la BCE) un conto con un'inflazione allo 0.5% o addirittura in deflazione. Ecco perché oggi l'Italia deve chiedere a gran voce all'UE una politica monetaria diversa (se necessaria volta a produrre shock reflattivi) e una politica fiscale espansiva dove l'enorme surplus tedesco venga utilizzato per stimolare la domanda aggregata nell'UE.

Inoltre bloccata dai vincoli dei trattati che la inchiodano al solo obiettivo di controllo dell'inflazione (e non anche di stimolo alla crescita come la Fed negli Stati Uniti) la BCE non mette direttamente soldi nelle tasche dei cittadini con le manovre di mercato aperto ma si limita a ridurre i tassi di riferimento cosa che, come sappiamo, è parzialmente inefficace per il famoso detto keynesiano che si può portare il cavallo alla fonte ma non costringerlo a bere. Il governatore Draghi che vorrebbe seguire l'esempio americano può soltanto imitarlo offrendo denaro non direttamente ai cittadini ma alle banche con le operazioni di rifinanziamento a lungo termine (LTRO), ma finisce per pompare acqua in un acquedotto pieno di perdite perché le banche massimizzatrici di profitto trovano molto più redditizio sfruttare la maggiore liquidità disponibile per fare tesoreria o attività speculativa più rischiosa piuttosto che prestare denaro a cittadini e imprese (è un dato di fatto che banche non massimizzatrici di profitto come quelle etiche o cooperative registrino rapporti tra prestiti su totale dell'attivo sistematicamente e significativamente superiori a quelli delle banche massimizzatrici di profitto). Ma c'è un secondo lato del problema sul quale si potrebbe agire subito anche a livello nazionale che è quello del signoraggio. E del l'anomalia di Banca d'Italia, un istituto di diritto pubblico che sfrutta in regime di monopolio un bene pubblico come il diritto di stampare moneta ed è controllato da istituti un tempo pubblici ora privatizzati. Si dirà che le regole di gestione di Banca d'Italia sono stringenti

ed eliminano possibili conflitti d'interesse ma non è così. Il Consiglio Superiore controllato dalle banche private azioniste decide ogni anno quanto degli utili da signoraggio (tra i 7 e gli 8 miliardi) trasferire sui bilanci dello stato e quanto accantonare a riserva (aumentando il valore delle quote azionarie delle banche proprietarie). E, come fa notare Giovanni Siciliano in un pezzo su *LaVoce.info*, la bilancia verso la seconda scelta e ha portato nel corso degli anni ad un accumulo di riserve anomalo che ha portato oggi Bankitalia a trovarsi con più di 131 miliardi di euro di riserve per aver distribuito negli anni una quota di utili allo stato molto inferiore rispetto a quella di Banque de France o della Bundesbank. A che servono le riserve ad un *deus ex machina* come la BCE (o ad una banca centrale ad essa strettamente subordinata) che ha il supremo potere di creazione di base monetaria, ovvero un'attività priva di rischio ad utile garantito con la quale può colmare tutti gli eventuali buchi di bilancio derivanti dall'aumento del suo attivismo e dalla presenza di titoli tossici in bilancio? Il rischio sarebbe appunto quello di non poter creare tutta la moneta che si vuole per non generare inflazione ma è appunto questo rischio che si è enormemente attenuato grazie al dividendo monetario della globalizzazione è che è ancora meno presente in eventuali fasi di crisi finanziaria in cui la moneta viene distrutta dalla crisi stessa e dai fallimenti delle banche.

Per il nostro paese poi intascare il dividendo monetario della globalizzazione vorrebbe dire ridurre il debito pubblico (oggi al 133% del PIL) di più dell'8 percento del PIL (previo modesto rimborso delle quote agli azionisti), mentre la destinazione degli utili annuali in toto allo stato potrebbe ridurre di qualche importante decimale il rapporto deficit/PIL. Molto meglio che voler fare un altro regalo alle banche private proprietarie riconoscendogli l'aumento del valore delle loro quote, consentendo di venderle a istituzioni finanziarie private internazionali sottoponendo i *capital gain* della vendita a tassazione. Tutto questo ci porterebbe l'anomalia di uno strumento così delicato per la nostra economia sotto il controllo di banche private internazionali. Usi alternativi del dividendo possono essere quelli di utilizzare le riserve per costituire un fondo di garanzia che avvii finalmente l'emissione di eurobond per investimenti pubblici in Europa come propone da tempo Quadrio Curzio.

La globalizzazione presenta un costo sociale ma anche il nuovo vino del dividendo monetario, ancora più inebriante se combinato con la rendita da signoraggio (che cresce se la moneta stampata aumenta). È un vino da consumare con prudenza, se non altro perché ci addentriamo in un terreno nuovo, ma perché condannarsi ad essere astemi? Una politica monetaria un pò più coraggiosa potrebbe aiutare di molto il difficile compito di risanamento dei bilanci pubblici degli stati nell'area euro riducendone l'impatto recessivo.

3. Pompate acqua in un acquedotto che non perde: la riforma della finanza

3.1. Lo stato dell'arte

Intascare il dividendo monetario della globalizzazione implica dunque il pompate acqua nel sistema economico e finanziario. Ma un limite c'è ed è quello del rischio che l'acqua finisca in un "acquedotto" pieno di perdite e vada a gonfiare la speculazione finanziaria piuttosto che arrivare a cittadini ed imprese. Il secondo problema più urgente da affrontare è dunque quello di un sistema finanziario autoreferenziale uscito da tempo fuori controllo e trasformatosi in una gigantesca slot machine. Sappiamo tutti dell'enorme moltiplicatore nel rapporto tra aggregato del valore nozionale di tutti i derivati (gran parte dei quali scambiati su mercati non regolamentati) in circolazione e PIL mondiale. E del gigantesco moltiplicatore nel rapporto tra finanza ombra non bancaria e sistema bancario. In finanza gli strumenti derivati hanno potenzialmente una funzione assicurativa ma, di fatto, come riporta uno studio recente di Mediobanca, il loro uso effettivo da parte delle banche sistemiche troppo grandi per fallire è al 99 percento orientato a finalità puramente speculative. La moneta, fondamentale per il funzionamento degli scambi nei sistemi economici in virtù delle sue tre proprietà di unità di conto, mezzo di scambio e fondo di valore è ormai diventata altamente tossica tanto da creare in una parte non piccola dell'opinione pubblica reazioni di stampo luddistico con il desiderio del ritorno a forme di scambio informale come il ritorno a circuiti di baratto o alimentati da monete locali (sistemi che in realtà aiutano il sistema a risolvere il problema degli scambi nelle

situazioni in cui liquidità e moneta sono scarsi). I derivati dunque non sono affatto usati se non in piccolissima parte per finalità di copertura ma scambiati essenzialmente per finalità speculative. Un esempio tra tutti la creazione dei credit default swap che sono in teoria strumenti assicurativi ma in pratica violano alcuni principi elementari dell'assicurazione quale la proprietà del bene da assicurare da parte dell'assicurato, la proporzionalità tra danno e indennizzo e la capacità dell'assicuratore di risarcire l'assicurato in caso di sinistro. In sostanza mentre nel mercato assicurativo tradizionale un individuo stipula una polizza assicurativa sulla propria auto per garantirsi in caso di sinistro, nei mercati finanziari odierni una quantità a piacere di individui stipula una polizza assicurativa sulla sua auto (sul suo paese) sperando che la probabilità che gliela rubino aumenti in modo tale da poter realizzare un guadagno in conto capitale rivendendola sul mercato secondario. Le follie della finanza sono alimentate dalla pretesa maniacale di una crescita di utili a due cifre sui mercati azionari. Ben noto lo sfogo di un manager di una grande impresa alimentare che afferma che la commodity che vende in un mercato altamente competitivo non consente di realizzare utili superiori al 2-4%. E dunque per soddisfare equity investment fund che pretendono utili a due cifre è costretto a trasformare la propria attività core in attività secondaria utilizzando le proprie risorse per speculare giornalmente sui mercati finanziari puntando a rendimenti a due cifre che nascondono sempre (per la legge della correlazione positiva tra rendimento e rischio) rischi molto elevati che possono portare al fallimento della propria società. Le follie della finanza, accompagnate a sistemi d'incentivo perversi (stock options per i CEO su finestre di beve senza penalità per le perdite o bonus per i traders), spingono individui chiave all'interno delle organizzazioni produttive a mettere continuamente a rischio l'esistenza delle stesse. E il sistema degli intermediari finanziari troppo grandi per fallire è ormai sfuggito al radar della concorrenza creando delle concentrazioni di mercato imponenti nei segmenti della finanza derivata e dei mostri con attivi superiori a quelli dei paesi di origine (è il caso di Royal Bank of Scotland nel Regno Unito, di Banco Santander in Spagna, di ING nei Paesi Bassi se osserviamo i dati riportati dal noto Rapporto Liikanen dell'Unione Europea).

3.2. I quattro punti chiave della riforma

Se tutti (istituzioni, politici e società civile) dicono che bisogna correre ai ripari quanto fatto sinora è largamente insufficiente. Voci autorevoli come quella della commissione Liikanen nell'UE e della commissione Vickers nel Regno Unito indicano le direzioni da prendere per correre ai ripari: separare banca commerciale e banca d'affari, regolamentare la finanza derivata. Da molti arriva anche il suggerimento di tassare le transazioni finanziarie. Ad oggi vari progetti d'intervento sono stati avviati nei diversi paesi su tutti questi fronti ma i regolamenti necessari per la loro attuazione stentano ad essere varati per via del fuoco di sbarramento delle lobbies. È arcinoto in economia che gli interessi diffusi di un gruppo enormemente più numeroso rappresentato dalla società intera finiscono spesso per soccombere paradossalmente nello scontro con quelli molto più pressanti e concentrati di una lobby che difende i propri profitti, soprattutto quando, come abbiamo evidenziato, questa lobby è rappresentata da soggetti più grandi degli stati. La speranza nuova però è che la rete si trasformi in fondamentale strumento aggregatore e sensibilizzatore degli interessi dispersi della grande maggioranza e diventi così capace di vincere l'opposizione delle lobbies. Da tempo in Europa la campagna 005 per la riforma della finanza che raccoglie attorno a sé centinaia di sigle rappresentative della società civile ha individuato alcuni obiettivi chiave per la riforma del sistema finanziario. In Italia gli obiettivi sono 4: i) tassare le transazioni finanziarie; ii) separare banca commerciale e banca d'affari come ai tempi del Glass-Steagall Act in vigore negli Stati Uniti fino alla fine del secolo scorso; iii) regolamentare in modo severo la finanza derivata e iv) combattere i paradisi fiscali. Si tratta di obiettivi tutt'altro che velleitari ed ormai a portata di mano.

Il cammino della tassa sulle transazioni finanziarie è stato da tempo sbarrato da chi sosteneva che fosse impossibile applicarla se non in tutto il mondo per via del rischio di fuga dei capitali dall'incauto paese che ne avesse anticipato l'attuazione. In realtà sappiamo bene che esistono una decina di singoli paesi in cui la tassa è in vigore e la storia del Regno Unito, il paese con la Tobin tax (Stamp Duty Tax) più elevata può insegnarci molto a proposito. Gli inglesi hanno scelto di applicare un'aliquota molto alta (2 per mille) su ogni transazione di acquisto o vendita di titoli azionari quotati sulla

loro borsa escludendo dal perimetro della tassa tutte le altre transazioni finanziarie. Il risultato è stato quello di stabilizzare sensibilmente il loro mercato azionario riservandolo ai cassettisti e di provocare la fuga degli “scommettitori” che si sono riversati su quelli della finanza derivata ed hanno creato un mercato artificiale di scommesse sulle differenze dei prezzi dei titoli azionari (market for differences) per evitare di pagare la tassa. Nonostante questa segmentazione del mercato, indotta dalla tassa e dai successivi tentativi di eluderla, il Regno Unito raccoglie con la Stamp Duty tax tra i 3 e i 4 miliardi di sterline l’anno. La storia inglese e i risultati in letteratura sostanzialmente convergenti sul tema devono fare da benchmark la definizione di una Tobin tax ottimale e per il percorso che l’UE ha avviato con la cooperazione rafforzata ad 11 stati per varare la tassa stessa. La questione di fondo è quale obiettivo porsi perché in realtà la tassa si pone due (in realtà tre) obiettivi che sono in parte confliggenti. Si può decidere di massimizzare il gettito da destinare a obiettivi di fiscalità nazionale ed internazionali, oppure di massimizzare il contrasto ai movimenti speculativi ed, in particolare al trading ad alta frequenza sapendo che ormai più del 50 per cento degli scambi sulle borse “evolute” è sviluppato da algoritmi automatici che hanno il solo obiettivo di aprire e chiudere operazioni in brevissimo tempo per sommare tanti piccoli guadagni in conto capitale, anche attraverso operazioni scorrette e considerate illegali in molti paesi come i flash trades, ovvero l’apertura di molti ordini non eseguiti ed immessi solo per stimolare movimenti dei piccoli operatori nella direzione desiderata. Ma si può anche decidere, come nel caso inglese, di segmentare il mercato perseguendo su uno l’obiettivo della lotta alla volatilità e della raccolta di gettito e lasciando su un altro libertà ai movimenti speculativi. La proposta dell’UE, sostanzialmente analoga a quella della campagna 005, è di applicare un’aliquota molto più bassa (5 per 10000) su azioni e obbligazioni e ancora più bassa, dello 0,5 per 10000, su tutti gli strumenti di finanza derivata. Secondo i calcoli della Commissione il gettito potrebbe essere attorno ai 50 miliardi di euro anche perché le possibilità di evasione saranno di molto limitate applicando un doppio principio di imputabilità della tassazione (basta la nazionalità dell’asset o lo stabilimento di una sola filiale di una delle due controparti nel perimetro UE). La proposta campagna 005 è leggermente diversa perché propone una tassa del 5 per 10000 uniforme su derivati e azioni con un obiettivo più penalizzante sui volumi di scambio dei derivati stessi in virtù del loro utilizzo in larga prevalenza speculativo e destabilizzante per i mercati.

Nel frattempo come sappiamo Francia ed Italia sono partite autonomamente varando rispettivamente ad Agosto 2012 e Marzo 2013 per loro conto una tassa sostanzialmente analoga con aliquota del 1 per mille sulle sole azioni escludendo dall’applicazione i market makers e gli scambi su titoli di capitalizzazione medio-bassa. L’elemento largamente penalizzante della tassa italiana e francese è in realtà l’applicazione limitata ai soli saldi di fine giornata, cosa che di fatto consente ai traders ad alta frequenza di eludere il prelievo (basta chiudere l’operazione prima della chiusura del mercato). Nei fatti l’intervento delle lobbies bancarie che difendono gli utili dei traders ad alta frequenza che operano in larga parte su piattaforme di loro proprietà ha dunque stravolto le intenzioni originali e portato ad un gettito assai limitato ed inferiore alle attese dei legislatori (200 milioni invece di un miliardo). Alcune simulazioni su dati in nostro possesso ci consentono di affermare che l’applicazione di un’aliquota molto inferiore (3 per 10000) a tutte le transazioni effettuate in Italia (il cui volume sfiora gli 11 trilioni di euro) ridurrebbe ai minimi termini l’elusione consentendo di raccogliere somme attorno ai 3 miliardi di euro solo da noi.

Un altro dei quattro punti chiave attorno ai quali deve ruotare la riforma della finanza è quello della separazione tra banca d’affari e banca commerciale. Tornando indietro rispetto alla fine del secolo scorso la pressione delle lobbies finanziarie aveva “convinto” i regolatori ad abolire il Glass-Steagall Act negli Stati Uniti. Il problema è in primo luogo un problema di trasparenza. Quello a cui assistiamo oggi è uno scenario in cui depositanti mettono le loro risorse in banche che credono le utilizzino per finanziare cittadini ed imprese praticando un’attività tutto sommato a rischi limitati e chiedono pertanto un premio per il rischio (una remunerazione per i propri risparmi) contenuta visto il rischio non elevato. Quello che poi spesso accade è che le banche usano i risparmi dei depositanti per il trading proprietario (attività molto più rischiosa) per la quale pagherebbero in caso di trasparenza relativamente alle loro operazioni di trading costi di raccolta ben più elevati visti i costi opportunità della stessa. Quando il trading proprietario delle banche “centauro” (metà banche commerciali metà banche d’affari), reso più pericoloso dagli incentivi perversi di trader e manager di cui

abbiamo parlato, le porta sull'orlo del fallimento si chiede allora l'intervento pubblico di salvataggio in virtù della presenza dei depositanti da salvare. Questi meccanismi aumentano l'azzardo morale e spingono se necessario a comportamenti ancora più rischiosi quando gli intermediari sono certi dell'intervento pubblico che socializzerà le loro perdite. La nuova normativa europea sui salvataggi bancari aggiunge al danno alla beffa perché, non dicendo nulla in termini di separazione, aumenta le responsabilità dei depositanti rendendo possibile il loro non salvataggio per i depositi superiori ai 100.000 euro.

La soluzione più elementare e di trasparenza dunque è separare i due ambiti ponendo limiti molto severi ai gradi di libertà nella gestione di tesoreria delle banche commerciali. Il che non vuol dire affatto tarpare lo sviluppo di forme di finanziamento diverse dal credito tradizionale alle imprese che hanno enorme bisogno di una molteplicità di canali (che includano merchant banking, crowdfunding, equity financing, etc.) quanto piuttosto di separare gli ambiti. Uno dei rischi principali della nuova separazione potrebbe però essere l'ulteriore crescita e sviluppo della finanza ombra, ovvero di quell'enorme zona grigia di soggetti non bancari che sfuggirebbero alla nuova regolamentazione. La soluzione anche in questo caso però è quella di classificare e sottoporre a maggiore anche le tipologie di intermediari che operano in questo spazio come gli hedge funds, i fondi monetari, i fondi pensione e molti altri riducendone le possibili tossicità e limitandone il raggio di azione alle funzionalità positive che essi possono svolgere nel sistema finanziario.

3.3. Sviluppo locale: rinforzare il sistema paese e puntare su fattori competitivi non delocalizzabili

Quanto all'economia reale l'urgenza dei *policymaker* è oggi quella di lavorare per colmare il gap che ci separa dal benchmark tedesco in termini di sistema paese e su quelli che Confartigianato ha definito qualche tempo fa i 50 spread di economia reale tra Italia e Germania. L'urgenza dell'imprenditore è invece quella di cercare a tutti i costi di identificare dei vantaggi competitivi non delocalizzabili e costruire su quello la propria azienda.

Il motivo è stato più volte citato. L'integrazione globale dei mercati ci mette in concorrenza con paesi il cui costo del lavoro è fino a 10 volte inferiore al nostro e la perdita di tutte le leve di policy, dal tasso di cambio alla politica monetaria a quella fiscale, quest'ultima almeno in termini di vincoli aggregati rende quasi impossibile usare le leve (forse drogare ?) che hanno aiutato la nostra competitività in passato (svalutazione competitiva e politiche di bilancio espansive). Bisogna dunque riuscire a compensare con altri fattori lo svantaggio che abbiamo dal lato del costo del lavoro (piuttosto che pensare di inseguire al ribasso il costo del lavoro di paesi poveri ed emergenti con l'effetto di deprimere ulteriormente la nostra domanda interna). I ritardi di sistema paese rispetto al benchmark tedesco riguardano molti ambiti. Uno primario è quello dell'efficienza della giustizia sintetizzabile dall'indicatore della durata media delle cause civili (uno dei motivi più importanti per i quali gli imprenditori non vengono a produrre da noi). Siamo indietro in termini di capitale umano (come sappiamo decisivo se guardiamo alla letteratura micro dei rendimenti della scolarizzazione e a quella macro della crescita della convergenza condizionata) con una quota di popolazione che non ha più della licenza media superiore al 50 per cento e una quota di laureati nella fascia giovanile attorno al 20% quando la media UE è attorno al 35 per cento e l'obiettivo comunitario per i prossimi anni fissato al 40 per cento. Siamo indietro in termini di infrastrutture digitali e diffusione della banda larga (disponibile per il 55 per cento delle famiglie contro una media UE del 72 per cento e ad una velocità media di 6 megabit al secondo contro una media mondiale 14 megabit al secondo). Come è noto in letteratura l'ICT è un fattore fondamentale di sviluppo e il ritardo in questo campo riduce di gran lunga la capacità di generare aumenti di produttività totale dei fattori. Siamo indietro in termini di efficienza complessiva della Pubblica Amministrazione e di lotta alla corruzione. Lavorare su tutti questi fronti migliorando la nostra posizione rispetto ai modelli dell'Europa del nord renderebbe il sistema paese più forte consentendoci di competere nella sfida globale anche a costi del lavoro più elevati.

Guardando alla prospettiva dell'imprenditore (o anche dell'amministratore locale che vuole rilanciare le prospettive di crescita sul proprio territorio) dobbiamo cercare di puntare su prodotti/servizi

che non siano facilmente replicabili nei paesi a minor costo del lavoro (appunto su vantaggi competitivi non delocalizzabili). E la risorsa non delocalizzabile per eccellenza è il nostro territorio, inteso come insieme di risorse paesaggistico-ambientali ma anche storiche, artistiche e culturali. San Pietro e Venezia non si possono delocalizzare anche se c'è chi ci ha provato (San Pietro è stata ricostruita in scala 1 a 1 in Costa d'Avorio), ma questo non vuol dire che i nostri siti turistici di eccellenza non siano in competizione con quelli diversi ma egualmente attraenti di altri paesi nella scelta delle destinazioni da privilegiare da parte del turismo internazionale. Nonostante ciò, se ci mettiamo in questa prospettiva scopriamo l'oro del nostro paese. In base agli ultimi aggiornamenti effettuati dall'Unesco nel 2013 a Phnom Penh l'Italia è infatti il primo paese a livello mondiale per numero di siti dichiarati patrimonio dell'umanità (49 siti su 981, ovvero più del 5 per cento dei siti del mondo). L'Italia è inoltre leader europeo in termini di biodiversità ambientale grazie all'estensione in lunghezza del suo territorio e leader mondiale come patrimonio artistico-religioso.

Tutto ciò può rappresentare un volano enorme per il turismo che rappresenta già oggi circa il 10% del nostro PIL se consideriamo anche l'indotto. Siamo al momento il paese leader dell'UE in termini di presenze di turisti extra UE (con un vantaggio di più di 10.000 presenze anno rispetto al secondo, il Regno Unito) e leader anche in termini di presenze all'estero di turisti giapponesi, cinesi, brasiliani e turchi. La capacità di valorizzare la risorsa turistica però è ancora ben al di sotto delle sue potenzialità. Basti pensare che il Metropolitan Museum a New York "produce" 14,2 euro per visitatore contro i 3,8 degli Uffizi e gli 0,3 di Pompei. Da questo punto di vista è bene ricordare che la risorsa turistica si costruisce con sapienza ed investimento. Basti pensare alla best practice di Matera che ha saputo intercettare una gran mole di finanziamenti europei e trasformare con essi una "vergogna del paese" (come la definì nel dopoguerra De Gasperi in vista ai sassi dove vivevano i ceti più poveri della città) in un'attrazione di primordine in grado oggi di portare in città flussi turistici imponenti. Valorizzare la risorsa territorio vuol dire molte altre cose. Ad esempio costruire filiere agroalimentari fondate su prodotti Doc/Dop anch'essi il più possibile legati al *genius loci* del territorio e non delocalizzabili. Innovare con nuovi prodotti nelle filiere vitivinicole che rappresentano un settore ad alto valore aggiunto. Costruire attorno a questa risorsa prodotti artigianali anch'essi legati alla specificità artistico-culturale dei nostri borghi e delle nostre regioni. Le vie sono dunque molteplici e già in parte valorizzate dai nostri amministratori con una certa dose di creatività. Si pensi anche all'enorme sviluppo dei festival anch'essi volano di attrazione del turismo nazionale ed internazionale sui territori.

4. Il voto col portafoglio

Il problema più radicale da affrontare per garantire un sistema economico orientato alla creazione di valore economico socialmente ed ambientalmente sostenibile è quello dell'equilibrio di poteri tra società civile, imprese ed istituzioni. Quest'equilibrio era garantito prima della globalizzazione da rapporti di forza bilanciati tra istituzioni (demandate dai cittadini a tutelare il bene della collettività) ed imprese volte a massimizzare i profitti o a perseguire altri obiettivi in caso di struttura cooperativa. Con la globalizzazione l'equilibrio salta perché, mentre le istituzioni restano prevalentemente nazionali o fanno fatica ad internazionalizzarsi, le imprese colgono subito l'opzione della delocalizzazione che aumenta significativamente il loro potere contrattuale nei confronti delle istituzioni stesse. Con l'opzione della delocalizzazione le imprese possono infatti mettere in concorrenza diverse istituzioni scatenando una corsa verso il basso (race to the bottom) sulle regole sociali ed ambientali. Inoltre la stessa opzione della delocalizzazione ha l'effetto di squilibrare profondamente i rapporti di forza all'interno delle imprese mettendo in concorrenza, soprattutto sulle qualifiche più basse, lavoratori ben pagati e sindacalizzati nei paesi del nord del mondo con l'esercito di riserva del miliardo e più di poveri del sud del mondo e dei paesi emergenti. La naturale conseguenza è una pressione verso il basso dei salari ed uno spostamento significativo di ricchezza dalla quota dei salari alla quota dei profitti sul PIL. Il sistema così strutturato produce sempre meno "felicità sostenibile" facendo saltare la coerenza interna del modello economico neoclassico. In un contesto siffatto diventa impossibile infatti pretendere che le tre mani della concorrenza, della reputazione e delle istituzioni "benevolenti" riequilibrino in direzione del bene comune le pulsioni orientate alla massimizzazione del profitto di

cittadini ed imprese. In particolare è profondamente contraddittorio ipotizzare che, se tutti si comportano in modo miope e autointeressato, tutta l'etica e le virtù siano magicamente trasferite nel *deus ex machina* di istituzioni (nazionali che fronteggiano imprese multinazionali e delocalizzate) benevolenti, perfettamente informate ed in grado di sfuggire alla cattura da parte dei regolati. Il caso già citato del rapporto tra istituzioni finanziarie e banche troppo grandi per fallire, con attivi più grandi dei paesi in cui hanno la principale sede, è un classico esempio del problema. Nessuna sorpresa dunque se questo sistema produce diseguaglianze crescenti e, nel migliore dei casi, crescita senza creazione di posti di lavoro. L'unico modo per ricreare gli equilibri del sistema è quello del rinnovato protagonismo di una quota anche minoritaria di cittadini che, orientati da una forma di autointeresse lungimirante, lavorano dal basso attraverso il voto col portafoglio o azioni mirate di voce (es. interessante il mail bombing della campagna Behind the Brands di Oxfam) per premiare le aziende leader nella responsabilità sociale ed ambientale e sanzionare quelle meno meritevoli. Il voto col portafoglio è un fenomeno a diffusione crescente per il semplice motivo che non richiede per essere attivato particolari dosi di altruismo ma si fonda più semplicemente su considerazioni di autointeresse lungimirante. I cittadini iniziano a capire che comprare prodotti di aziende leader nella sostenibilità ambientale aiuta ad evitare danni alla salute, inquinamento e catastrofi climatiche le cui conseguenze ricadono direttamente su di loro. E che comprare prodotti di aziende leader nella sostenibilità sociale aiuta a premiare aziende più efficienti nel conciliare creazione di valore economico e sostenibilità sociale e tutela del lavoro. L'affermazione di tali aziende sul mercato è garanzia per i consumatori solidali della tutela dei propri diritti come lavoratori e quindi risponde anch'essa al loro autointeresse lungimirante. I dati empirici indicano generalmente attorno al 30 per cento la quota di cittadini disposti a pagare di più per le qualità socioambientali dei prodotti (una quota inferiore alle dichiarazioni nelle indagini virtuali dove esiste una distorsione verso l'alto tipica delle domande sulla *willingness to pay*). La quota effettiva deriva da esperimenti sul campo nei quali i cittadini possono effettivamente esercitare questa scelta. Il voto col portafoglio produce importanti effetti di contagio. Modelli di organizzazione industriale di concorrenza tra imprese pioniere (*not for profit* come le organizzazioni di commercio equo-solidale o simili) e imprese tradizionali dimostra che l'ingresso delle imprese pioniere con una piccola quota di mercato, alimentata dai consumatori che votano col portafoglio, produce una risposta di parziale imitazione da parte delle concorrenti tradizionali massimizzatrici di profitto. I risultati di questi modelli teorici di oligopolio misto nel quale le imprese utilizzano una nuova variabile competitiva "*retailing public goods*" (ossia vendendo al dettaglio beni pubblici) o meglio beni che contengono caratteristiche di beni privati e caratteristiche di beni pubblici, come dicono efficacemente Besley e Ghatak, spiegano bene quanto accaduto nella realtà dei fatti nei settori della grande distribuzione e della finanza. Famosi esempi di imitazione parziale sono quelli di Starbucks, Tesco, Sainsbury, Ciquita ed altri mentre nel settore della finanza l'ingresso di banche etiche è stato di stimolo alla destinazione di parte dell'attività ad iniziative di responsabilità sociale da parte delle banche tradizionali.

La frontiera della questione appare oggi quella della qualità dell'informazione dell'offerta sulla responsabilità socioambientale dei prodotti. Per evitare che i meccanismi del voto col portafoglio non diventino pienamente efficaci è necessario lavorare per ridurre le asimmetrie informative tra acquirente e venditore relative ad un bene (la qualità socioambientale del prodotto) che non è un bene di esperienza nel quale l'asimmetria stessa può essere colmata con acquisti ripetuti. Per questo motivo assistiamo al fiorire di società di rating e di marchi supportati in modo crescente dallo sviluppo di tecnologie di monitoraggio e di comunicazione diffuse in rete attraverso applicazioni su i-phones che consentono di ricostruire le caratteristiche della filiera, la sua impronta sociale, ecologica ed idrica collegandosi al codice a barre dei prodotti.

Fondamentale anche il ruolo che le istituzioni possono avere per stimolare questo percorso con iniziative spesso a costo zero in grado di dare grande stimolo al mercato. La stessa *Social Business Initiative* avviata dall'Unione Europea prevede vere e proprie eccezioni al dogma del libero scambio allargando le maglie del *de minimis*, ovvero delle possibilità di creare premialità fiscali per la qualità socioambientale dei prodotti, favorendo così filiere chilometro zero ed equo-solidali.

5. Conclusioni

Un'iniziativa di contrasto alla crisi di creazione di valore economico e di valori che stiamo vivendo va affrontata su più piani. Le risposte vanno date sul fronte finanziario, macroeconomico, delle strategie di sviluppo locale e delle opportunità di iniziativa dal basso della società civile. Il presente saggio ha illustrato le potenzialità di alcune di queste possibili risposte.

Bibliografia

- Alesina A. F., Ardagna S. (2009), Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, *NBER Working Paper* n. 15438.
- Becchetti L. (2012), *Il mercato siamo noi*. Milano: Bruno Mondadori.
- Becchetti L. (2012), Voting with the wallet. *International Review of Economics*, 59, 1: 3-20. Doi: [10.1007/s12232-011-0143-8](https://doi.org/10.1007/s12232-011-0143-8).
- Becchetti L., Castriota S., Corrado L., Ricca E. G. (2013), Beyond the Jones: Inter-Country Income Comparisons and Happiness. *Journal of Socio-Economics*, 45, August: 187-195. Doi: [10.1016/j.socec.2013.05.009](https://doi.org/10.1016/j.socec.2013.05.009).
- Besley T., Ghatak M. (2007), Retailing Public Goods: The Economics of Corporate Social Responsibility. *Journal of Public Economics*, 91, 9: 1645-1663. Doi: [10.1016/j.jpubeco.2007.07.006](https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2007.07.006).
- Blanchard O. J., Leigh D. (2013), Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, *NBER Working Paper* n. 18779.
- Durlauf S. N., Quah D. T. (1999), The New Empirics of Economic Growth. In: Taylor J. B., Woodford M. (eds.), *Handbook of Macroeconomics. Edition 1, volume 1, chapter 4*. Amsterdam: Elsevier. 235-308.
- Mankiw N. G., Romer D. (1992), A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 107, 2: 407-437. Doi: [10.2307/2118477](https://doi.org/10.2307/2118477).
- Reinhart C. M., Rogoff K. S. (2010), Growth in a Time of Debt. *American Economic Review*, 100, 2: 573-78. Doi: [10.1257/aer.100.2.573](https://doi.org/10.1257/aer.100.2.573).

La necessità di rilanciare gli investimenti

Stefano Casini Benvenuti¹

Sommario

La recente crisi è probabilmente la più grave della nostra storia unitaria; alla sua base stanno fattori diversi, alcuni esterni al paese, come il ruolo perverso che il capitalismo finanziario ha avuto nell'allocazione delle risorse, come l'incertezza dell'Unione Europea nell'affrontare con coraggio le difficoltà dei paesi più deboli o, se vogliamo, la stentatezza del processo di formazione dell'Europa. Ma vi sono anche molti fattori interni al paese, fattori che spesso hanno radici profonde, rintracciabili nei modi in cui negli ultimi decenni è avvenuto il nostro processo di sviluppo e soprattutto nell'assenza di una politica economica che puntasse a fare dell'Italia non più un paese *low cost* come era stato con successo nel ventennio successivo alla fine della II guerra mondiale (gli anni cinquanta e sessanta).

Negli anni più recenti -quelli dell'attuale recessione- la caduta degli investimenti è forse il segno più allarmante delle difficoltà del paese. Per questi motivi la ripresa degli investimenti è oggi l'obiettivo più importante per la nostra economia. La mancanza di risorse pubbliche per i noti vincoli di bilancio, da un lato, e di quelle private per le difficoltà del settore del credito, dall'altro, sembrerebbero rappresentare ostacoli evidenti per il finanziamento di nuovi investimenti; l'urgenza del problema rende tuttavia necessario concentrare tutte le risorse a disposizione per raggiungere l'obiettivo ed evitare l'ulteriore arretramento della competitività del paese.

1. Il presunto declino ovvero la caduta della produttività

La fase che si è aperta nel settembre 2008 con il fallimento di Lehman Brothers è stata per il nostro paese probabilmente la più grave della sua storia unitaria (Tabella 1); infatti, dall'unità d'Italia ad oggi non vi era mai stata una recessione che fosse, simultaneamente, così prolungata ed intensa, tanto da rendere del tutto giustificato per l'Italia il termine di "grande depressione" con cui si tende spesso a rappresentare l'attuale periodo attraversato dall'economia mondiale.

Tabella 1 - Italia: recessioni a confronto

	<i>Durata</i>	<i>Anni di recessione in senso stretto</i>	<i>Caduta del PIL</i>
1867-1872	6 anni	3 anni	-4,1%
1930-1936	7 anni	4 anni	-3,4%
2008-2013	6 anni	4 anni	-8,8%

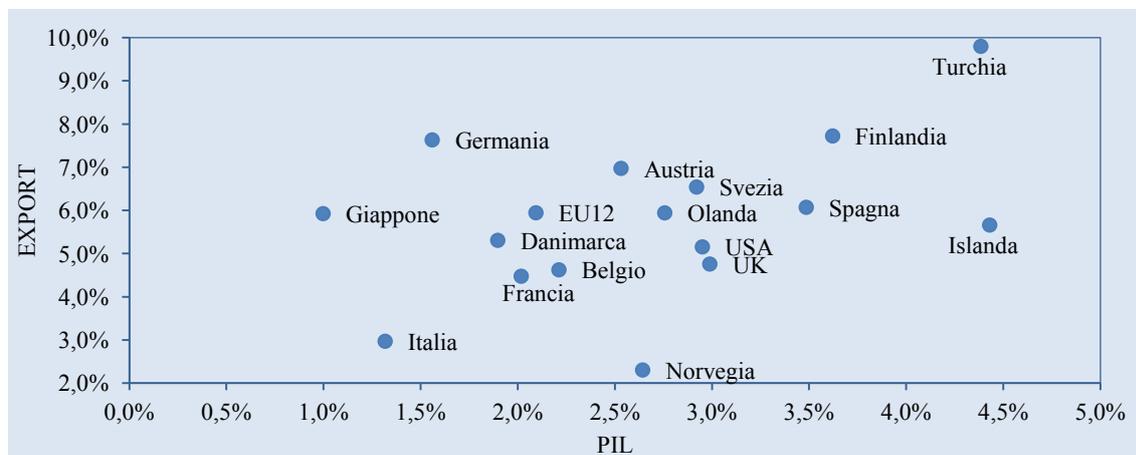
Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT

In Italia questa fase ha avuto conseguenze ancora più gravi di quelle del resto d'Europa anche perché essa viene dopo un periodo in cui non pochi osservatori (tra gli altri: Faini, Gagliarducci, 2005; Nardozi, 2004; Toniolo, Visco, 2004), avevano avanzato il fondato sospetto di un presunto declino della nostra economia. Del resto, perlomeno a partire dalla metà degli anni novanta, la crescita del PIL è stata molto più bassa di quella degli altri paesi europei e si è associata ad una graduale perdita di quote di mercato non solo nei confronti dei paesi emergenti, ma anche nei confronti di paesi a livello di sviluppo simile al nostro (Grafico2).

1. Irpet Toscana, e-mail: stefano.casini@irpet.it.

Sono dunque molti gli elementi che giustificano l'ipotesi che l'economia italiana si trovasse, già prima del 2008, in una situazione di difficoltà e che, quindi, la crisi attuale sia intervenuta su di un sistema già fragile, accelerando e, ovviamente, aggravando il processo di decadimento in atto.

Grafico 2- Dinamiche di PIL ed export a confronto, anni 1992-2008



Fonte: elaborazioni su dati EUROSTAT

Questo processo di decadimento si legherebbe in larga misura alla bassa crescita della produttività dal lavoro che vede l'Italia agli ultimi posti tra i principali paesi sviluppati (Tabella 2). Dalla metà degli anni novanta agli anni che precedono l'attuale crisi, la crescita della produttività è stata talmente bassa da allontanare significativamente l'Italia dal resto d'Europa: infatti, se nel 1995 era il 97% di quella media dell'UE a 12, essa scende all'88% nel 2008; rispetto alla Germania le distanze si sono ancora più allungate, passando dal 90% del 1995 al 77% del 2008.

Tabella 2 - Produttività del lavoro per ora lavorata in alcuni paesi

	Migliaia di euro			Variazione %	
	1995	2008	2012	1995-08	2008-12
Euro area (12 paesi)	31,8	36,9	38,0	16,0%	3,0%
Belgio	39,9	46,0	45,7	15,3%	-0,7%
Danimarca	45,3	51,1	52,6	12,8%	2,9%
Germania	34,1	42,0	42,6	23,2%	1,4%
Spagna	26,9	28,7	31,5	6,7%	9,8%
Francia	36,9	44,4	45,4	20,3%	2,3%
ITALIA	30,7	32,4	32,1	5,5%	-0,9%
Olanda	37,9	46,2	45,6	21,9%	-1,3%
Austria	30,5	38,3	39,5	25,6%	3,1%
Portogallo	13,6	16,1	17,0	18,4%	5,6%
Finlandia	30,0	40,3	39,5	34,3%	-2,0%
Svezia	32,4	43,3	44,9	33,6%	3,7%
Regno Unito	30,2	40,3	39,3	33,4%	-2,5%
Norvegia	58,0	68,8	69,5	18,6%	1,0%

Fonte: EUROSTAT

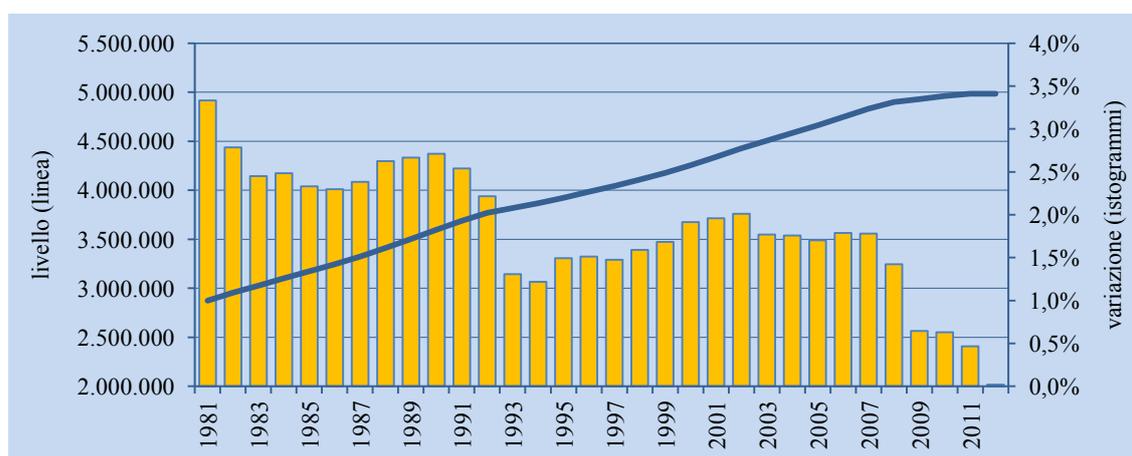
Quello che è accaduto negli anni successivi è, in realtà, più difficile da interpretare, semplicemente per il fatto che quando si hanno cadute così acute della produzione, anche gli andamenti della

produttività del lavoro hanno dinamiche che non è sempre facile valutare, dipendendo molto dalla maggiore o minore vischiosità che ha il lavoro nel seguire le sorti della produzione. In alcuni paesi infatti – e tra questi anche l'Italia – la produttività tra il 2008 ed il 2012 addirittura diminuisce (Tabella 2).

2. L'indebolimento del processo di accumulazione negli anni precedenti la crisi

La produttività del lavoro -e soprattutto la sua crescita- rappresenta quindi il problema principale della nostra economia. Ma la sua lenta evoluzione ci riconduce immediatamente alle caratteristiche assunte dal processo di accumulazione, in base all'ipotesi che è soprattutto attraverso nuovi investimenti che si accresce la produttività. Il riferimento non è solo al volume degli investimenti, ma anche al tipo di investimenti che vengono effettuati: vi sono investimenti privati e investimenti pubblici, investimenti in immobili e investimenti in macchinari o in ricerca e sviluppo, vi sono investimenti fatti dalle imprese esistenti, ma vi sono anche nuovi investimenti fatti dalle imprese che nascono. Il significato è dunque assolutamente diverso a secondo del tipo di investimento di cui si sta parlando e a cui dovremmo, in realtà, aggiungere anche quello in capitale umano visto il rilievo che quest'ultimo ha sulla capacità di introdurre crescenti dosi di innovazione all'interno dei processi produttivi.

Grafico 3 - Il capitale netto nell'economia italiana (Livello e variazioni percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Occorre quindi verificare se, nel nostro caso, il problema della lenta crescita della produttività sia attribuibile alla bassa crescita degli investimenti e/o alla loro inadeguata distribuzione tra imprese, settori, tipologie di beni di investimento.

In realtà, i confronti con altri paesi europei come Francia o Germania non evidenziano particolarità dell'Italia né in termini di ammontare di investimenti fatti, né di tipologia di beni di investimento acquistati: anzi nel periodo 1995-2008 l'Italia supera addirittura la Francia e la Germania per ammontare di investimenti fatti (perlomeno in rapporto agli addetti), mentre per tipo di bene di investimento in Italia pesano maggiormente quelli in impianti e macchinari, ritenuti in genere più importanti di quelli in costruzioni. Le differenze maggiori restano quelle per settore investitore, riflettendo la diversa struttura produttiva dei paesi e rivelando come l'Italia si distingua per il maggior peso dell'industria manifatturiera anche rispetto a paesi più industriali come la Germania (in cui, rispetto all'Italia, vi è casomai un maggiore addensamento degli investimenti nel settore dei servizi alle imprese). Sarebbe quindi errata l'impressione, che spesso viene data, che in Italia si siano fatti pochi investimenti dagli anni novanta in poi, almeno se il confronto è limitato agli altri grandi paesi europei.

Il rallentamento del processo di accrescimento dello stock di capitale fisso, proprio a partire dagli anni novanta, risulta comunque evidente, per cui può venire spontaneo attribuire a questo la causa principale della bassa crescita della produttività del lavoro. Per completare questo giudizio occorre,

però, tener conto anche del fatto che i cambiamenti che intervengono nell'apparato produttivo di un'economia moderna dovrebbero spingere verso processi a più alta intensità di lavoro, giustificando quindi anche un rallentamento del processo di accumulazione del capitale, come del resto è accaduto negli altri paesi industrializzati d'Europa.

In effetti, nel corso del periodo considerato, il processo di accumulazione sembrerebbe essersi rivolto proprio in tale direzione, ovvero verso settori a più bassa intensità di capitale. Resta tuttavia da chiedersi se tale processo sia l'espressione tipica delle economie moderne, verso attività a più alto contenuto di conoscenza -spesso nel terziario avanzato- e quindi in grado di accrescere la produttività del sistema o sia, invece, l'espressione di un atteggiamento di avversione al rischio, orientando le scelte imprenditoriali verso attività in cui la bassa apertura del mercato garantisce posizioni di relativa sicurezza (rendita?). Si tratta cioè di capire se siamo di fronte ad un processo che ha spinto verso i settori più avanzati o verso quelli più garantiti.

Tabella 3 - Il processo di accumulazione in Italia

Stock di capitale netto e valore aggiunto per unità di lavoro tra il 1992 e il 2008

	Stock di capitale	Valore aggiunto per unità di lavoro	
	netto (var. %)	Var. %	Media 1992-2008
Agricoltura, silvicoltura e pesca	2,5	3,3	17,8
Industria manifatturiera	4,1	1,4	45,9
Altre industrie	3,7	1,3	99,3
Costruzioni	6,6	-0,5	41,5
Commercio; trasporto e magazzinaggio; alloggio e ristorazione	6,3	1,0	39,1
Servizi di informazione e comunicazione	4,9	2,7	88,2
Attività finanziarie e assicurative	4,2	2,4	94,5
Attività professionali, scientifiche e tecniche; servizi di supporto	7,2	-0,9	48,8
A.P.; assicurazione sociale obbligatoria; istruzione; sanità e assistenza sociale	4,2	0,7	46,8
Attività artistiche, di intrattenimento e divertimento; altri servizi	6,8	-0,3	24,8
Attività immobiliari	4,7	-	-
Totale attività economiche	4,7	1,0	49,5

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Molti indizi sembrerebbero andare nella seconda direzione: infatti, la relazione tra la crescita dello stock di capitale, da un lato, il livello e la crescita del valore aggiunto per addetto, dall'altro, (Tabella 3) risulterebbe addirittura inversa. Tra le attività che hanno assistito al più intenso accrescimento dello stock di capitale figurano infatti molte di quelle terziarie più banali, quelle cioè a basso livello e a bassa crescita del valore aggiunto per addetto². Si tratterebbe cioè di attività che qualcuno ha chiamato suggestivamente "di retrovia" (Grillo, 2007), ovvero attività che, a differenza di quelle "sul fronte", vivono in un ambiente più protetto e sono, per questo, meno indotte ad introdurre elementi di innovazione nei loro processi produttivi: la loro produttività è, quindi, destinata a crescere più len-

2. Tra le attività in cui il processo di accumulazione è stato più intenso negli anni che precedono la fase attuale figurano: programmazione, consulenza informatica e attività connesse; attività dei servizi d'informazione, attività amministrative e di servizi di supporto, altre attività di servizi, attività legali e contabilità; consulenza gestionale; studi di architettura e d'ingegneria; attività artistiche, di intrattenimento e divertimento; costruzioni; commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli; servizi di alloggio e di ristorazione; pubblicità e ricerche di mercato; altre attività professionali, scientifiche e tecniche; servizi veterinari; trasporti e magazzinaggio; assistenza sociale; istruzione; fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento

tamente e, dal momento che il loro peso è costantemente aumentato nel tempo, esse hanno finito col condizionare anche la crescita della produttività dell'intero sistema produttivo nazionale.

3. Il crollo degli investimenti dopo il 2008

La grave depressione che ha colpito il paese a partire dalla fine del 2008 -e che perdura tuttora- ha avuto, come abbiamo già ricordato, conseguenze rilevanti sulle principali grandezze macroeconomiche. Tutte hanno subito una, più o meno, drastica contrazione; tra queste, tuttavia, la caduta più rilevante riguarda proprio gli investimenti: si può infatti stimare che rispetto all'andamento tendenziale, derivato, cioè, dalle dinamiche precedenti alla crisi (che, come abbiamo visto, erano tutt'altro che esaltanti), l'andamento effettivo abbia comportato qualcosa come circa 240 miliardi di investimenti lordi in meno sino al 2012 (Tabella 4); considerando che anche il 2013 ha condotto ad un ulteriore calo degli investimenti, è probabile che la somma degli investimenti fissi lordi in meno tra il 2008 ed il 2013 ammonti (a prezzi correnti) a oltre 300 miliardi di euro: è come se per un anno intero nel paese non si fossero fatti investimenti.

Tabella 4 - Investimenti totali del periodo 2008-2012

Valori osservati vs valori stimati (a prezzi concatenati 2005)³

	Valori in m. euro		Differenza	
	Osservati	Stimati	Assoluta	%
agricoltura, silvicoltura e pesca	48.399	55.265	6.866	14,2
Industria manifatturiera	246.63	299.542	52.912	21,5
costruzioni	47.7	65.442	17.743	37,2
commercio; trasporto e magazzinaggio; servizi di alloggio e di ristorazione	236.956	299.652	62.697	26,5
servizi di informazione e comunicazione	68.472	73.985	5.513	8,1
Attività finanziarie e assicurative	20.06	25.202	5.142	25,6
Attività immobiliari	395.418	454.639	59.221	15,0
attività professionali, scientifiche e tecniche; amministrazione e di supporto	61.745	78.615	16.87	27,3
AP; assicurazione sociale obbligatoria; istruzione; sanità e assistenza sociale	143.028	151.356	8.329	5,8
attività artistiche, di intrattenimento e divertimento; altri servizi	23.922	25.042	1.12	4,7
TOTALE	1.292.328	1.528.740	236.412	18,3

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

È del tutto evidente che una caduta di queste dimensioni non può che avere avuto effetti estremamente negativi sull'intero sistema produttivo; si tratta di un volume considerevole, che ha interessato di fatto tutti i settori produttivi, confermando, tuttavia, la precedente tendenza verso un ulteriore indebolimento dei settori più aperti alla concorrenza internazionale. Non a caso osservando le dinamiche del valore aggiunto (Tabella 5), tra i settori più in colpiti in questa fase recessiva continua a comparire l'industria manifatturiera (oltre a quella delle costruzioni). Il settore dei servizi, con alcune eccezioni, conserva invece dinamiche migliori della media, soprattutto per il fatto di poter usufruire ancora della possibilità di aumentare i prezzi, sfruttando la presenza di forme più blande di concorrenza nei mercati in cui opera.

Si può, dunque, sostenere che nel corso della crisi si sono accelerate alcune delle trasformazioni che erano già in atto nel periodo precedente compromettendo verosimilmente la già bassa forza

3. Il calcolo è stato effettuato comparando gli investimenti effettivamente osservati a quelli che vi sarebbero stati se fosse proseguita la dinamica osservata nel periodo 1992-2008 secondo un trend temporale calcolato sulla serie storica 1992-2008 sulla base della funzione: $I=A e^{t}$. Gli esiti della stima sono tutti significativi.

competitiva del paese e indebolendo soprattutto la componente manifatturiera della nostra economia, ovvero quella tradizionalmente più aperta sui mercati internazionali (vale la pena di ricordare che, ciò nonostante, l'Italia resta ancora un paese esportatore di beni dal momento che il peso delle esportazioni di servizi e anche di quello della spesa turistica sono addirittura diminuiti nel corso degli anni).

Sembra, in altre parole, che si stia manifestando nel paese -e da molto tempo- un fenomeno di allontanamento da quelle attività più aperte al mercato, ovvero quelle in cui maggiori sono i fattori di rischio, per la presenza di una più diffusa concorrenza tra gli operatori; si stanno quindi abbandonando proprio quelle attività che in passato avevano garantito il successo della nostra economia. È ovviamente da capire se ciò dipenda davvero da una minore competitività di sistema, determinata in parte anche dalla presenza di diffuse inefficienze e quindi dalla effettiva minore convenienza a stare su tali settori o se invece tenda a prevalere, nel paese, un atteggiamento più avverso al rischio, per cui si preferisce restare in attività relativamente sicure, anche se meno redditizie e soprattutto con minori prospettive future.

Tabella 5 - Il valore aggiunto per settore

Variazioni % tra il 2008 ed il 2012

	<i>Prezzi concatenati</i>	<i>Prezzi correnti</i>
Agricoltura, silvicoltura e pesca	-7,0%	-2,0%
Industria manifatturiera	-12,0%	-12,2%
Costruzioni	-20,1%	-8,8%
Commercio; trasporto e magazzinaggio; servizi di alloggio e di ristorazione	-6,9%	0,5%
Servizi di informazione e comunicazione	1,0%	-5,9%
Attività finanziarie e assicurative	12,5%	0,6%
Attività immobiliari	-2,0%	8,5%
Attività professionali, scientifiche e tecniche; amministrazione e di supporto	-7,6%	2,2%
AP; assicurazione sociale obbligatoria; istruzione; sanità e assistenza sociale	-1,5%	1,5%
Attività artistiche, di intrattenimento e divertimento; altri servizi	3,3%	10,8%
TOTALE	-5,5%	-1,0%

Fonte: ISTAT, conti economici nazionali

4. Ricordando Hirschman: verso uno sviluppo squilibrato

Quale che sia la spiegazione, è del tutto evidente che le recenti tendenze, associate agli andamenti precedenti, indicano la necessità di un urgente recupero di competitività, senza il quale è difficile immaginare di ritornare su livelli accettabili di crescita, ritenendo per accettabili livelli che siano anche in grado di generare nuova occupazione. Ricordiamo infatti che nel corso di questa crisi è stato perso circa un milione di posti di lavoro, ma che probabilmente la caduta continuerà anche negli anni a venire, nonostante la maggior parte delle previsioni indichino il contrario.

Vi è, a mio avviso, più di un fattore che spingerebbe a pensare che la caduta occupazionale registrata sino ad oggi sia stata persino troppo ridotta e che quindi il processo non sia ancora concluso. Vale in effetti la pena di ricordare, che nella prima metà degli anni novanta, a fronte di una crisi assai meno grave di quella attuale, si perse all'incirca lo stesso numero di posti di lavoro. In parte ciò può essere dipeso dalla maggiore possibilità di fare, oggi, ricorso a forme di lavoro più precario, ma è assai probabile che in molti dei settori –in particolare quelli di retrovia- si siano accumulati, nel corso degli anni, forti elementi di inefficienza, favorendo il mantenimento di un certo numero di lavoratori in sovrannumero. Peraltro, già in molti studi del passato –addirittura negli anni settanta- si metteva in evidenza la debolezza del nostro modello di sviluppo, non tanto (e non solo) per la presenza di troppe piccole imprese, ma anche per la presenza di una diffusa inefficienza in larghe parti del sistema

-pubbliche, ma anche private- che favorivano la formazione di un eccesso di domanda di lavoro, sottolineando la necessità di quelle riforme strutturali di cui oggi si discute, ma che già si manifestava in anni ormai lontani (De Cecco, 1979; Graziani, 1979; Napoleoni, 1979; Sylos Labini, 1974)⁴.

Il recupero della competitività dovrà passare, per forza di cose, attraverso una ripresa degli investimenti; ciò significa che, per questa via, si sosterebbe prima di tutto la domanda interna. La successione logica degli eventi dovrebbe quindi essere, nel medio periodo, la seguente: ripresa degli investimenti, aumento della competitività, crescita delle esportazioni, crescita del valore aggiunto e del reddito disponibile, crescita dei consumi. Un circolo virtuoso che manifesterebbe i suoi effetti benefici, non solo nel corso degli anni, ma avrebbe effetti positivi anche nel breve periodo, dal momento che la crescita degli investimenti determinerebbe, fin da subito, un aumento della domanda interna e quindi del valore aggiunto prodotto, secondo il classico meccanismo del moltiplicatore keynesiano.

La questione è, quindi, dove investire per recuperare competitività, come trovare le risorse e quale ruolo dovrebbe avere in questo ambito la politica economica nazionale, ma soprattutto quella dell'Europa. In attesa di capire quali saranno le scelte europee, ciò che risulta chiaro è che, comunque, lo sviluppo non potrà avvenire che recuperando parte della capacità di esportare che è stata persa nel corso degli ultimi anni e quindi puntando soprattutto su solo coloro che più di altri hanno le caratteristiche per operare con successo sui mercati internazionali. Questi soggetti per mantenere e sviluppare tale capacità hanno, però, bisogno anche di un ambiente efficiente, di servizi adeguati e, a loro volta, potranno trasmettere impulsi positivi alla parte restante del sistema.

Gli investimenti dovrebbero quindi andare in tale direzione, creando pertanto squilibri rispetto alla precedente situazione perché alcune imprese (settori) cresceranno più di altri, ma crescendo genereranno anche quelle economie esterne di cui altri potranno beneficiare per crescere a loro volta. Tutto questo non avverrà simultaneamente, ma in una sequenza di azioni successive che, a partire da un punto, dispiegherà i suoi effetti su tutti gli altri punti del sistema, richiedendo tuttavia tempo per essere portata a termine con successo.

Vi sono molti nobili precursori di questo ragionamento, tra questi Hirschman il quale sosteneva che per rompere l'equilibrio del sottosviluppo occorreva puntare sui soggetti che fossero, allo stesso tempo, dinamici e in grado di diffondere gli effetti benefici della loro azione al proprio esterno; in questo stava la sua critica allo sviluppo equilibrato⁵. La situazione del nostro paese non è certamente quella di un paese in via di sviluppo su cui si calava l'analisi di Hirschman, ma è comunque quella di un paese che deve avviare di nuovo un cammino di crescita attraverso la rottura di un pre-

4. Sylos Labini ricordava, all'interno di un interessante dibattito sulla competitività del paese che si era sviluppato negli anni settanta come "Vi sono dunque nella nostra società numerosi e ampi casi di parassitismo e una fetta non indifferente del reddito nazionale viene sprecata, dal punto di vista economico in diversi modi, a volte in modi che non comportano semplicemente una redistribuzione, ma anche una riduzione del reddito e una distorsione nella sua composizione: rendite urbane (con le connesse operazioni speculative che in questo dopoguerra sono all'origine di numerosi patrimoni di medie e grandi dimensioni), guadagni di intermediazione spesso ingiustificabili sul piano strettamente economico, stipendi e compensi ingiustificatamente elevati per i gradi più alti della burocrazia statale e parastatale, stipendi e compensi per persone economicamente inutili. Si tratta, in tutti questi casi, di parassitismo economico; se spesso -specialmente nel settore del piccolo commercio e degli impiegati dei gradi inferiori- i guadagni sono magri, ciò non toglie affatto che si tratta, dal punto di vista economico, di guadagni parassitari." (Paolo Sylos Labini, Saggio sulle classi sociali, 1974)

5. Sulla critica al concetto di sviluppo equilibrato l'autore sostiene: "Coloro che sostengono l'importanza dello sviluppo equilibrato, dando rilievo all'interdipendenza tra i diversi investimenti e le attività economiche, hanno certo offerto un notevole contributo; ma da quella intuizione essi hanno tratto la troppo facile conclusione che tutte queste attività debbano essere svolte insieme. È vero che le automobili non sono molto utili quando non vi sono le strade, e che le strade sono piuttosto inutili quando non si sono veicoli; ma questo non significa che il solo, o anche il miglior modo per sviluppare il nostro sistema dei trasporti sia l'espansione simultanea e parallela dell'industria automobilistica e della rete stradale. Perché non trarre vantaggio dallo stimolo che l'espansione dell'una costituisce per l'altra? In altre parole, non nego assolutamente l'interdipendenza tra le varie attività economiche, sulla quale ha tanto insistito la teoria dello sviluppo equilibrato. Al contrario ritengo che ne possiamo trarre vantaggio, purché scopriamo ciò che nella struttura tiene unite insieme queste attività interdipendenti. In ciò, come in un atomo, c'è tanta energia che può essere utilizzata -e lo è infatti- per costruire i nuclei dello sviluppo economico. In seguito, sembrerà che questi nuclei non siano mai stati separati, nemmeno per un istante; mentre in realtà non sarebbero mai stati uniti se non fosse stata trovata, razionalmente, per istinto o per caso, una sequenza di sviluppo non equilibrato. In altre parole, studiare lo sviluppo non equilibrato significa esaminare in piccolo la dinamica del processo di sviluppo." (Hirschman, La strategia dello sviluppo economico, 1964).

cedente equilibrio che stava – e sta tuttora – portandolo verso un inevitabile declino, attraverso il mantenimento di troppe posizioni di inefficienza e di rendita.

5. Verso un modello *export-led* o di *import substitution*?

Come dicevamo sopra, molti degli scenari che si stanno formulando sembrerebbero indicare che la via principale, se non unica, per un ritorno ad una crescita adeguata è rappresentata, per un paese come l'Italia, dalla capacità di approfittare della evoluzione della domanda mondiale così come era successo negli anni felici dello sviluppo del paese. Si tratta cioè di puntare sulla domanda mondiale, poiché quella interna difficilmente potrà aumentare nei prossimi anni.

È tuttavia evidente che la ripresa delle esportazioni non dipende solo dalle condizioni della domanda mondiale (quali paesi, quale elasticità al reddito e ai prezzi,...), ma anche dalle caratteristiche dell'offerta e quindi dalla capacità di introdurre innovazione e conoscenza all'interno delle produzioni: quindi, di nuovo, dagli investimenti, comprendendo al loro interno anche quelli di capitale umano.

Naturalmente occorre ricordare che, rispetto al passato, la capacità di produrre e di esportare con successo è legata a fattori diversi e non dipende quindi solo da ciò che fa il settore manifatturiero e in particolare le sue imprese esportatrici. Basta osservare, a questo proposito, come è composto oggi il subsistema rivolto alle esportazioni per verificare quanto sia esteso il numero di settori produttivi che ne fa parte: oltre la metà è collocato nel terziario, ma un peso rilevante lo hanno anche i servizi pubblici locali (Tabella 6). È quindi evidente che anche la qualità dei servizi forniti e i costi di produzione per realizzarli sono fondamentali per accrescere la capacità delle nostre imprese finali di stare con successo sui mercati internazionali.

Tabella 6 – I settori a monte di 1000 euro di esportazioni italiane

Agricoltura, silvicoltura	18,2
Attività estrattiva	4,4
Industria manifatturiera	321,0
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	14,1
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti	6,1
Costruzioni	9,6
Servizi privati	348,1
Servizi pubblici	11,6
Totale	733,0

Fonte: elaborazioni sulle tavole intersettoriali ISTAT per l'Italia

Sarebbe pertanto importante che gli investimenti dei prossimi anni andassero ad alimentare la competitività dell'intero subsistema verificando sia la presenza di imprese in grado di fare da traino, ma verificando anche le loro esigenze, i servizi e le infrastrutture di cui hanno bisogno, ma anche la loro capacità di trasmettere poi, all'interno del sistema, impulsi positivi in termini di domanda, di trasferimento di conoscenze, di stimoli imitativi. In questo ambito anche formule nuove come i contratti di rete andrebbero sperimentati con maggior vigore per valutare l'effettiva capacità di superare alcuni limiti che il mondo della piccola impresa sembrerebbe avvertire in questo momento.

Si tratterebbe quindi di riprendere il concetto -per molti versi antico- di "settore chiave", in grado cioè di trasmettere significativi effetti di attivazione sia a monte che a valle, un concetto che andrebbe naturalmente aggiornato rispetto alle attuali esigenze e trasformazioni del sistema produttivo. È soprattutto il concetto di settore ad essere poco attuale sia per la particolare natura del nostro processo di sviluppo che ha avuto come asse portante i territori (Becattini, 1979), sia anche perché, se oggi guardiamo alle performances del sistema produttivo, non troviamo, salvo poche eccezioni, settori eccellenti e settori in difficoltà, ma all'interno di ogni settore troviamo imprese eccellenti ed imprese in difficoltà. Le prime sono, quasi sempre, imprese che operano direttamente o indirettamente sui

mercati internazionali e si tratta in genere di imprese innovative, spesso di imprese di medie dimensioni che richiamano il cosiddetto quarto capitalismo (Turani, 1996; Colli, 2002). È attorno a queste imprese che potrà essere avviata una nuova fase di sviluppo del paese.

Se la crescita dell'export è la base per tornare a crescere, resta comunque il fatto che, affinché questo accada, occorre innanzitutto attivare investimenti e quindi domanda interna, altrimenti il rischio è quello di una crescita delle esportazioni che poggia solo su di una presunta crescita della domanda mondiale, ma che sarebbe destinata gradualmente a dissolversi se le nostre imprese non fossero in grado di innovare in modo continuo, anche perché difficilmente potremmo puntare su quelle forme di svalutazione competitiva che tanti (ed effimeri) vantaggi ci avevano assicurato in passato. Viene quindi meno la contrapposizione, spesso artificiosa, tra domanda estera e domanda interna: le opportunità offerte dalla domanda mondiale possono essere colte solo se si rilancia innanzitutto la domanda interna di beni di investimento.

In questo scenario, volto ad un nuovo rafforzamento del modello export-led, occorre tuttavia non trascurare anche l'ipotesi alternativa di una riduzione della dipendenza dall'estero e non solo attraverso la riduzione della domanda interna (come sta avvenendo in questi anni di recessione), ma anche attraverso una sua ricomposizione e, soprattutto, attraverso l'investimento in settori strategici, per i quali siamo oggi fortemente dipendenti dall'estero.

Dal primo punto di vista occorre, in effetti, ricordare che sebbene gli anni della crisi siano stati anni di riduzione delle importazioni, la dipendenza dall'estero (ovvero il rapporto tra importazioni e PIL) è rimasta sostanzialmente inalterata ad indicare come si tratti in linea di massima di importazioni che ad oggi non hanno un'offerta alternativa a livello nazionale. In questo caso esse possono essere ridotte soprattutto attraverso investimenti volti a ridurre la dipendenza dall'estero in settori come quello energetico o quello agroalimentare, i cui deficit commerciali con l'estero da soli vanificano i surplus realizzati dal nostro "made in Italy" (Tabella 7).

Tabella 7 - Saldi commerciali con l'estero dell'Italia

Media del periodo 2010-12 in milioni di euro

Attivi		Passivi	
Macchinari ed apparecchi	43.299	Petrolio greggio	66.175
Tessili, abbigl., pelli e accessori	13.685	Computer, appar. elettronici e ottici	17.683
Lavorazione minerali non metalliferi	10.245	Sostanze e prodotti chimici	10.514
Altre attività manifatturiere	9.223	Agricoltura, silvicoltura e pesca	6.404
Coke e prodotti petroliferi raffinati	7.640	Articoli farmac., chimico-medicinali	3.247
Metalli di base e prodotti in metallo	7.407	Prodotti da trattamento dei rifiuti	3.180
Apparecchi elettrici	6.399	Energia elettrica, gas, vapore	2.482
Mezzi di trasporto	167	Prodotti alimentari, bevande e tabacco	2.476
Altri	1.239	Prodotti in legno; carta e stampa	2.369
Totale attivi	99.304	Totale passivi	114.530

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Più utopistica è invece l'ipotesi di uno spostamento dei consumi verso beni e soprattutto servizi a minor contenuto d'importazione. Per un certo verso le cosiddette filiere corte andrebbero in tale direzione, ma nella stessa direzione vanno alcune recenti trasformazioni del modello di consumo volte ad una riduzione negli acquisti dei beni durevoli a favore dell'acquisto di servizi di vario tipo. Si tratta di comportamenti, al momento, dettati dall'impoverimento generato dalla crisi e quindi non si sa in che misura potranno essere duraturi; resta tuttavia il fatto che tutto ciò ha determinato, almeno dal lato dei consumi, una certa riduzione della dipendenza dall'estero che, se permanesse anche in seguito, porterebbe comunque un vantaggio per la nostra economia.

6. Come è possibile oggi un aumento degli investimenti?

Comunque la si guardi, la ripresa degli investimenti rappresenta la via principale, se non l'unica, per recuperare competitività e quindi tornare a crescere, cogliendo le opportunità offerte da una domanda internazionale che, almeno in molte parti del mondo, sarà ancora in espansione. In altre parole, dovremmo contare sulle nostre presunte maggiori conoscenze (se siamo un paese avanzato così dovrebbe essere), sostenendo quegli investimenti che siano in grado di incorporarle più intensamente. Ciò ci porta ovviamente ad estendere il concetto di investimento anche alla formazione del capitale umano, proprio per far sì che, davvero, sul fronte delle conoscenze si consolidi il presunto vantaggio competitivo del paese.

È tuttavia evidente che questa scelta -praticamente obbligata- richiede, da un lato, tempi non brevi per produrre i suoi effetti e, dall'altro, cozza col clima di austerità che stiamo vivendo; un clima in parte imposto dai problemi del nostro passato, dalla gravità della crisi, ma anche da scelte nazionali ed europee che sembrerebbero non avere assunto appieno la percezione della gravità della situazione, attivando un circolo vizioso attraverso il quale le politiche di austerità stanno deprimendo la crescita, finendo con l'aumentare invece di abbassare il rapporto debito/PIL.

L'esigenza di un periodo di austerità per l'Italia è certamente una logica conseguenza dell'alto rapporto tra debito pubblico e PIL, e rappresenta una sorta di prezzo da pagare per avere dilapidato nel corso degli anni troppe risorse. Non si deve infatti dimenticare che tale rapporto è passato, nel ventennio che va dagli anni settanta agli anni novanta, dal 40% al 120% per raggiungere oggi, a seguito della crisi, il 130%, ovvero il livello più alto all'interno dell'Unione europea, superato solo da quello della Grecia. Con riferimento a quegli anni la critica non sta tanto nell'eccessivo ricorso all'indebitamento, ma nell'uso che ne è stato fatto: in effetti se esso fosse stato destinato a rafforzare la capacità competitiva del paese, alimentando investimenti produttivi, invece che spesa corrente, probabilmente avremmo avuto una crescita più sostenuta e quindi anche un rapporto sul PIL assai meno problematico.

Vi sono quindi anche motivazioni condivisibili sul fatto che la spesa pubblica debba essere contenuta per recuperare un rapporto debito/PIL accettabile (o forse addirittura ridotta nell'intento di alleviare la pressione fiscale). Il *fiscal compact* e soprattutto il pareggio di bilancio inserito in costituzione sono le due conseguenze più immediate dell'adozione di comportamenti basati sull'austerità. È tuttavia necessario domandarsi sino a che punto l'obiettivo di riduzione del rapporto debito/PIL possa essere raggiunto mantenendo l'equilibrio di bilancio, senza fare distinzione tra la parte corrente e quella per investimenti. Se infatti si può concordare sul fatto che sia necessario avere comportamenti virtuosi sul fronte della spesa e delle entrate correnti, non si può che tornare a sottolineare l'importanza degli investimenti, anche quelli pubblici, proprio con l'obiettivo di aumentare la capacità produttiva e la competitività del paese e quindi il PIL.

In realtà il *fiscal compact* potrebbe avere una lettura più generosa, pur mantenendo l'obiettivo che si è posto (quello cioè di ridurre di un ventesimo la distanza tra il livello osservato del rapporto debito/PIL e l'obiettivo del 60%). In realtà, anche con una crescita molto bassa, attorno allo 0,7% e un tasso di inflazione del 2%, l'obiettivo sarebbe raggiunto mantenendo il bilancio in equilibrio. Quindi, se la crescita fosse superiore, il rapporto debito/Pil potrebbe ridursi anche in presenza di un incremento del debito pubblico. Se infatti si attivassero per questa via nuovi investimenti pubblici si alimenterebbe una spirale virtuosa che, attraverso tali nuovi investimenti, aumenterebbe anche il PIL nel breve e soprattutto nel medio-lungo periodo. L'obbligo del pareggio di bilancio a tutti i costi, pur nella versione più edulcorata e con le cautele legate agli adeguamenti al ciclo, pare quindi eccessivo per un paese come il nostro e rischia di vanificare lo stesso obiettivo per cui è stato imposto.

Ma il problema della carenza di risorse non riguarda solo la componente pubblica degli investimenti, dal momento che vi sono gravi problemi anche sul fronte del credito bancario e, se vogliamo, anche su quello del risparmio delle famiglie e delle imprese. Sul primo fronte si assiste dal 2011, prima, ad un calo nella crescita degli impieghi e, successivamente, ad una vera e propria diminuzione, convalidando l'ipotesi del *credit crunch* che colpisce soprattutto le imprese più piccole. Naturalmente, occorre non sottovalutare i problemi di insolvenza affrontati oggi dalle banche e soprattutto occorrerebbe favorire lo sviluppo di meccanismi in cui il finanziamento delle imprese possa avvenire

anche attraverso canali diversi da quello bancario, contrariamente a quanto accade ancora oggi per la maggior parte delle nostre piccole imprese. Sarebbero in altre parole necessarie, per il finanziamento degli investimenti, forme di intermediazione creditizia diversa da quella bancaria.

Ma potrebbero esservi problemi anche sul fronte del risparmio dal momento che in questi anni si assiste ad una vistosa contrazione della propensione a risparmiare che è passata da valori prossimi al 20% di metà anni novanta all'attuale 8,4%. Si potrebbe naturalmente sostenere che, in realtà, il rilancio degli investimenti non dovrebbe avere problemi di risorse, ma piuttosto di aspettative di rendimento. A livello locale infatti le risorse per finanziare investimenti possono considerarsi, di fatto abbondanti, potendo fare affidamento sul risparmio che si forma nel mondo. Il problema quindi è di nuovo legato alla convenienza ad investire nel nostro territorio e quindi all'eliminazione di tutte quelle condizioni che possono fare da freno: il riferimento alla pressione fiscale sull'impresa e sul lavoro, ma soprattutto alla eccessiva burocratizzazione è evidente. Vi sono probabilmente ancora settori della nostra economia che potrebbero essere appetibili per capitali stranieri se tali problemi venissero risolti.

Siamo però sicuri che l'ipotesi di mantenere un certo legame territoriale tra risparmio ed investimento sia, nell'epoca della globalizzazione, da ritenersi del tutto fuori dalla storia? A questo proposito dobbiamo ricordare che il modello distrettuale che, volenti o nolenti, ha fatto la fortuna di parti rilevanti del nostro paese, si basava sul forte radicamento territoriale delle persone, delle conoscenze, ma anche dei risparmi visto il ruolo che per lungo tempo hanno giocato le banche locali. D'altra parte, occorre anche tenere conto del fatto che negli anni più recenti dell'ubriacatura finanziaria, il risparmio in cerca dei migliori rendimenti è andato a trovarsi soluzioni nel mondo intero, garantito dai rating forniti da organismi cosiddetti indipendenti e sopra le parti, rating che si sono rivelati a posteriori fallaci. Il fallimento di queste garanzie potrebbe riproporre oggi il tema di un ritorno ad una fiducia basata sulla prossimità e sul controllo sociale che essa garantisce. Non è quindi impossibile pensare che una parte del risparmio che si forma nei territori possa permanere all'interno dei territori stessi se si è, naturalmente in grado di proporre forme di investimento sufficientemente redditizie e in grado di creare occupazione in loco. Le banche di credito cooperativo svolgono di fatto questo ruolo ed hanno garantito in questi anni la sopravvivenza a molte imprese (certo con problemi, oggi, di insolvenza talvolta preoccupanti), i mini bond, il microcredito potrebbero essere forme alternative di finanziamento di progetti (talvolta anche di consumi) che potrebbero trovare interesse da parte dei risparmiatori locali.

7. Conclusioni

Se accettiamo l'idea che una crescita più sostenuta sia la via obbligata attraverso la quale il paese può uscire dalle gravi difficoltà in cui si trova, occorre puntare sui soggetti che, più di altri, siano in grado di realizzare simultaneamente due obiettivi: il primo quello di conquistare domanda mondiale, il secondo quello di generare il massimo di economie esterne. Se venisse meno uno dei due obiettivi l'azione sarebbe praticamente inutile.

Tutto questo ci rimanda al tema delle imprese e dei territori: quali imprese sono in grado di compiere questa azione? E in quali territori sono localizzate? Quale il ruolo delle città e quale quello dei distretti o dei luoghi della produzione industriale? Quali reti di imprese favorire? Ma anche quali infrastrutture rilanciare.

Mi pare evidente che se si accetta questa ottica la politica economica -e più precisamente la politica industriale- dovrà prima individuare quei soggetti per far sì che la loro azione dispieghi il massimo effetto sull'intero territorio. Questo ne cambia i connotati in quanto l'azione va rivolta su specifiche imprese o reti di imprese, su specifici territori, su specifiche infrastrutture trascurando -almeno su questo fronte- altre imprese, altri territori, altre infrastrutture che non siano ritenuti in grado, in questo momento, di fare da locomotiva al resto del sistema economico.

L'abitudine prolungata a parlare di sviluppo equilibrato può rendere impopolare questa impostazione; in fondo il ricorso al concetto di sviluppo squilibrato è riferito alle prime fasi dello sviluppo ovvero alle fasi del *take-off* e sembrerebbe quindi inadatto quando si parla di un paese già sviluppato.

In realtà quello che si vuole affermare è proprio che l'Italia ha, in questo momento, bisogno di un nuovo *take-off* e quindi deve rompere gli equilibri preesistenti per trovarne di nuovi; questo non può avvenire istantaneamente, ma richiede un processo di continui squilibri sino a trovare un nuovo assetto finale equilibrato.

Affinché questo accada la condizione prima è rappresentata dal rilancio degli investimenti, visto che si proviene da un lungo periodo di lenta crescita di tale grandezza, seguita dal crollo negli anni della crisi: dal 2008 ad oggi è come se si fosse saltato un intero anno di investimenti. Il problema del futuro è come conciliare questa esigenza con lo scenario di austerità imposto dalle regole europee, regole che, se hanno un senso con riferimento alla parte corrente, non lo hanno se estese anche alle spese per investimenti. A queste difficoltà si associano, peraltro, quelle del mondo del credito che è ad oggi ancora fondamentale per il finanziamento degli investimenti delle nostre piccole imprese.

Questi problemi si possono affrontare operando simultaneamente su più fronti:

- quello europeo fornendo un'interpretazione più lungimirante al fiscal compact (eliminando cioè gli investimenti dall'obbligo di pareggio di bilancio);
- quello del credito, attraverso interventi pubblici sul fronte delle garanzie in modo da ridurre il rischio delle banche;
- quello dell'innovazione finanziaria, volta ad individuare vie diverse da quella bancaria per il finanziamento degli investimenti, cercando di dare un ruolo diverso anche al risparmio che si forma nei territori;
- quello dell'attrazione di investimenti dall'estero in settori strategici della nostra economia in cui esistono prospettive di guadagno, ma solo se si liberano queste scelte da tutti gli oneri burocratici esistenti (che allungano i tempi e rendono incerta la realizzazione dell'obiettivo) e se si provvede a quelle riforme strutturali –da quella fiscale a quella della giustizia civile- che da troppo tempo deprimono le prospettive di investimento nel nostro paese.

Bibliografia

- Becattini G. (1979), *Dal "settore" industriale al "distretto" industriale: Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale Intestazione secondaria*. Bologna: il Mulino.
- Colli A. (2002), *Il quarto capitalismo*. Venezia: Marsilio.
- De Cecco M. (1979), Un'industria a mezza strada. In: Graziani A. (a cura), *L'economia italiana dal 1945 ad oggi*. Bologna: il Mulino.
- Faini R., Gagliarducci S. (2005), Competitività e struttura dell'economia italiana: un'anatomia del declino, Sviluppo o declino. *Il contributo delle istituzioni alla competitività del Paese. Quaderno di Astrid, 18 gennaio*.
- Graziani A. (1979), *L'economia italiana dal 1945 ad oggi*. Bologna: il Mulino.
- Grillo M. (2004), *Dentro un'economia che non gira*. Bologna: il Mulino.
- Napoleoni C. (1979), Le inefficienze causano la crisi. In: Graziani A. (a cura di), *L'economia italiana dal 1945 ad oggi*. Bologna: il Mulino.
- Nardozi G. (2004), *Miracolo e declino. L'Italia tra concorrenza e protezione*. Roma-Bari: Laterza.
- Sylos Labini P. (1974), *Saggio sulle classi sociali*. Roma-Bari: Laterza.
- Toniolo G., Visco V. (a cura) (2004), *Il declino economico dell'Italia. Cause e rimedi*. Milano-Torino: Mondadori Bruno.
- Turani G. (1996), *I sogni del grande Nord*. Bologna: il Mulino.

Quali politiche dopo la crisi?

Enrico Marelli¹

Sommario

In questo capitolo, all'inizio ripercorreremo brevemente gli eventi che hanno caratterizzato la "doppia crisi" che ha colpito i paesi europei: prima la crisi finanziaria con la conseguente Grande Recessione, poi la crisi dei debiti sovrani (paragrafo 1). Proseguiremo con un'analisi dei problemi di più lungo periodo dell'economia italiana, che stanno causando un progressivo declino economico (paragrafo 2). Caratterizzeremo poi l'attuale situazione di crisi, sulla base dei dati più aggiornati disponibili e con riferimento alle principali macrovariabili, mettendo a confronto la situazione dei maggiori paesi europei con quella dei "Piigs" (paragrafo 3). In seguito svolgeremo un'analisi critica delle recenti politiche economiche intraprese a livello europeo e nazionale, sottolineando soprattutto ciò che poteva essere fatto e non è stato realizzato (paragrafo 4). Le conclusioni contengono alcuni suggerimenti finali di *policy* (paragrafo 5).

1. La doppia crisi che ha colpito i paesi europei

Sono ormai passati cinque anni dall'apice della crisi finanziaria, originatasi già nel 2007 con la nota crisi dei *subprime* negli Stati Uniti, quando nel settembre 2008 si arrivò al fallimento della Lehman Brothers. Al di là delle ragioni specifiche di questa crisi (inclusi errori nella conduzione della politica monetaria), tra le cause di fondo possiamo menzionare gli eccessi della globalizzazione – che da alcuni decenni procedeva praticamente senza regole² – e della finanziarizzazione dell'economia, assieme a rilevanti *global imbalances* (evidenziati dalle situazioni relative di Usa e Cina). I canali di trasmissione della crisi finanziaria all'economia reale hanno riguardato non solo il ristagno del credito, ma anche effetti ricchezza (in particolare sui consumi) ed effetti aspettative (su consumi ed investimenti), nonché una generalizzata incertezza sistemica. Così, tra la fine del 2008 e la metà del 2009 vi sono state contrazioni senza precedenti in produzione, reddito, consumi, investimenti, commercio internazionale.³

L'economia mondiale ha pertanto subito la più grave recessione dai tempi della Grande Depressione degli anni '30, ormai nota come la Grande Recessione. I paesi meno colpiti all'inizio sono stati i paesi emergenti, appena scalfiti da un rallentamento dell'economia. Le politiche economiche nazionali reagirono all'inizio abbastanza prontamente alla crisi, attraverso estesi salvataggi bancari, politiche monetarie oltremodo accomodanti, con tassi d'interesse quasi azzerati e misure non convenzionali di immissione di liquidità (operazioni di *quantitative easing*) e politiche fiscali altrettanto espansive, lasciando non solo agire gli stabilizzatori automatici ma approntando importanti pacchetti di stimolo fiscale (come quelli di Obama del 2009). Molto più lentamente si è invece proceduto con la riforma del sistema finanziario internazionale, nonostante le numerose proposte avanzate ad esempio nei vari vertici del G-20 che si sono succeduti negli ultimi anni.

Il mondo pareva quindi uscito abbastanza in fretta, tra la fine del 2009 ed il 2010, dalla crisi, grazie al fatto che non erano stati ripetuti gli errori di politica economica di ottant'anni fa (adottando subito politiche espansive e frenando sul nascere il ritorno a pratiche protezionistiche). Infatti, smettendo le ipotesi di una *double-dip recession* (Roubini, 2009), la ripresa economica aveva acquisito vigore, al punto che la crescita media nel quinquennio 2009-13 è stata negli Usa del 1,2% (inclusa

1. Università di Brescia, Dipartimento di Economia e Management, e-mail: emarelli@eco.unibs.it.

2. Come ammonito da Stiglitz (2002) fin dall'inizio del nuovo secolo.

3. Parte di questa trattazione riprende quella svolta in Marelli (2012).

la contrazione del 2009), dopo il valore medio del 2,3% nel quinquennio precedente (2004-08). Tra i paesi europei, la Germania è quello che pareva essersi ripreso meglio dalla recessione, al punto che il tasso di disoccupazione è significativamente sceso (caso unico) proprio nel quinquennio post-crisi (Tabella 1 più avanti).

Sotto la cenere stava però covando, proprio in Europa, un fuoco che sarebbe poi divampato nel biennio successivo. I conti pubblici sono ovunque peggiorati, sia per la caduta del Pil (effetto aritmetico sul rapporto debito/Pil), sia per gli stabilizzatori automatici, sia infine per le politiche fiscali attive (inclusi i salvataggi bancari): si vedano gli effetti sui disavanzi e sul debito (Tabella 1).⁴

A far precipitare la situazione è stata la rivelazione da parte del nuovo premier greco (Papandreou) che il vero disavanzo era del 12% sul Pil, il doppio di quello prima annunciato (poi ulteriormente rivisto al rialzo da Eurostat). Accanto all'evidenza di finanze pubbliche deteriorate, la notizia della precedente falsificazione dei conti determinò un crollo di fiducia sui mercati finanziari. Lo *spread* sui titoli decennali rispetto ai *bund* tedeschi iniziò subito a salire. Anche gli indici dei *credit default swap*, che misurano le probabilità di *default* dei paesi sovrani, cominciarono ad aumentare, prima per la Grecia poi per altri paesi periferici. D'altro canto, le agenzie di rating (Moody's, Standard and Poor's, Fitch) in certi casi hanno anticipato le tendenze dei mercati – attraverso il declassamento dei titoli dei vari paesi – ma in altri hanno ratificato dinamiche già in corso. In generale, si può affermare che dopo la crisi è mutata la percezione del rischio rispetto al decennio precedente, quando l'euro era ritenuto irreversibile ed il *default* di un paese membro altamente improbabile (infatti gli *spread* sui titoli italiani erano stati per molti anni dopo l'avvento dell'euro tra i 20 o 30 punti base).

Il contagio si è quindi propagato dalla Grecia ad altri paesi periferici, i cosiddetti “Pigs”: più avanti esamineremo le differenze tra i vari Piigs (così ridenominati perché oltre a Portogallo, Grecia e Spagna sono venuti a ricomprendere sia l'Irlanda che l'Italia). Il contagio ha avuto luogo anche a causa di inadeguate, incerte o tardive risposte di politica economica, soprattutto all'interno dell'Ue. Nella primavera 2010, quando si capiva che la Grecia non riusciva a salvarsi da sola, gli interventi furono rinviati non solo per problemi giuridici (clausola di *no bail out* o divieto di salvataggi inclusa nel Trattato di Maastricht) od economici (rischio di favorire l'azzardo morale dei paesi aiutati), ma anche per motivi politici (gli equilibri politici in Germania consigliarono di rinviare ogni decisione fino all'espletamento delle elezioni in alcuni *lander* tedeschi). Alla fine, l'aiuto concesso attraverso prestiti bilaterali alla Grecia, nei primi giorni di maggio, non calmò le acque ma anzi rese più accanita la speculazione internazionale.

Conseguentemente, il 9 maggio 2010 il Consiglio europeo decise l'istituzione di un Fondo per la stabilità finanziaria (*Efsf*) destinato ad intervenire in soccorso, tramite prestiti a tassi agevolati, ai paesi dell'Eurozona in difficoltà. Contemporaneamente la Bce decise, attraverso il *Securities market program* (*Smp*), l'acquisto di titoli sovrani sul mercato secondario, con operazioni congiunte di sterilizzazione al fine di evitare indesiderati aumenti dell'offerta di moneta. Nei mesi successivi si cercò di definire meglio le caratteristiche e le modalità operative dell'*Efsf* – non senza ritardi a causa delle contrapposizioni tra i membri dell'Eurozona sull'ammontare delle risorse impiegabili – a cui a partire dal 2012 si è aggiunto un nuovo fondo permanente l'*European Stability Mechanism* (*Esm*).⁵

Nel frattempo si erano susseguite altre ondate di vendite di titoli sovrani, incentivate dal fatto che si decise di fare comunque partecipare i privati alle perdite nel caso di *default* o di ristrutturazioni del debito (una prima ristrutturazione del debito greco fu in effetti realizzata nel febbraio 2012). Livelli di *spread* così elevati erano dovuti alla percezione non solo del rischio di *default* (ossia dell'incapacità di rimborsare il proprio debito a scadenza in funzione dei progressi nazionali nelle azioni di risanamento) ma anche di quello connesso alla stessa esistenza dell'euro: per la prima volta dalla sua nascita i mercati cominciarono a mettere in dubbio l'irreversibilità della moneta comune.

Furono quindi direttamente contagiati l'Irlanda a fine 2010 ed il Portogallo all'inizio del 2011: entrambi i paesi accettarono, dopo alcune ritrosie, il sostegno europeo. In seguito, nell'estate del

4. Si vedano anche Reinhart e Rogoff (2011), Coenen *et al.* (2012).

5. L'*Esm*, per cui è stato predisposto un apposito Trattato ratificato dai Parlamenti nazionali, interviene non solo concedendo prestiti ai paesi in difficoltà, ma anche acquistando titoli sovrani sul mercato primario o (in certi casi) rifinanziando le banche commerciali. È prevista l'assistenza finanziaria anche del Fondo monetario internazionale: è la “troika” (Bce, Commissione europea, Fmi) che sorveglia sul risanamento dei conti dei paesi assistiti.

2011 la speculazione si accanì contro la Spagna e soprattutto l'Italia, paesi troppo grandi per essere salvati (per la limitatezza dei fondi salva-Stati) ma anche per essere lasciati fallire (per il contagio e l'effetto sistemico derivante). Lo *spread* italiano raddoppiò in poche settimane e venne a superare quello spagnolo per un periodo di circa mezz'anno (da agosto 2011 a febbraio 2012), toccando una punta massima di 575 punti base ai primi di novembre 2011, causando tra l'altro il cambio di Governo. La manovra di bilancio decisa a seguito della lettera congiunta di Bce e Banca d'Italia del mese di agosto non era stata sufficiente a invertire le aspettative sulla sostenibilità del nostro debito pubblico. Un temporaneo raffreddamento degli *spread* era stato favorito dalle operazioni del *Smp* della Bce, indirizzate anche a favore di Italia e Spagna e continuate fino alla fine dell'anno.⁶

L'approccio di politica economica seguito dalle istituzioni europee (su ispirazione tedesca) è stato quello di procedere ad un rapido risanamento dei conti pubblici, non solo dei paesi assistiti ma di tutti i paesi dell'Eurozona. È stato anche approvato il Trattato sul *Fiscal Compact*, che contiene norme rafforzate (rispetto al precedente Patto di stabilità e crescita), circa il rispetto del principio del pareggio di bilancio, da inserire nelle Costituzioni nazionali, e la riduzione dei debiti pubblici in rapporto al Pil.

Pertanto molti paesi europei hanno dovuto implementare severe politiche d'austerità, sia per rassicurare i mercati circa la sostenibilità dei debiti pubblici sia per rispettare le condizioni poste dall'UE. Tali politiche, aggiunte all'incertezza sistemica creata dalla stessa crisi dei debiti sovrani, hanno provocato una nuova recessione: la *double-dip recession* dei paesi europei, con generalizzate cadute del Pil nel 2012-13, ha anche contribuito al nuovo rallentamento dell'economia mondiale (assimilato da Krugman, 2012, ad una vera depressione). Si può notare (Tabella 1) che nell'UE, diversamente dagli Usa, la crescita nell'intero quinquennio 2009-2013 è stata negativa (-1,2%), con punte molto più basse nei Piigs: Grecia (-5,1% medio annuo), Italia e Portogallo (-1,5%), Spagna (-1,4%) e Irlanda (-1%). Inoltre, questa recessione ha fatto di nuovo innalzare, in un perverso circolo vizioso, i rapporti debito/pil, e resa più ardua la discesa dei rapporti disavanzo/pil. La Tabella 1 mostra quanto i rapporti debito/pil siano aumentati in media nel quinquennio, ma aggiungiamo qui dalla stessa fonte (EC, 2013) i valori finali per l'anno 2013: 176,2% Grecia, 133% Italia, 127,8% Portogallo, 124,4% Irlanda, 94,8% Spagna (ma per questo paese è previsto un aumento oltre il 100%; era il 41% prima della crisi). Le virtù taumaturgiche della cosiddetta "austerità espansiva" non si sono riscontrate.

Perfino i mercati finanziari sembrano ora penalizzare i Paesi più per le mancate prospettive di crescita piuttosto che per temporanei sconfinamenti da posizioni di equilibrio di bilancio. La discesa degli *spread* per tutti i Piigs riscontrata a partire dall'autunno 2012 è in gran parte attribuibile all'intervento più diretto da parte della Bce. Già l'annuncio del presidente Draghi di fine luglio 2012 ("faremo di tutto per salvare l'euro") aveva un poco rasserenato i mercati; la Bce ha quindi deciso di predisporre un nuovo piano (*Outright monetary transactions, Omt*) per l'acquisto di titoli pubblici fino a tre anni sul mercato secondario; pur essendo soggetti a condizioni – richiesta del singolo paese, accertamento dei suoi progressi nell'aggiustamento dei conti pubblici ed altre – gli interventi della Bce potrebbero essere illimitati.

2. Il declino di lungo periodo dell'economia italiana

L'economia italiana è in una situazione del tutto particolare. Pur non essendo tra i paesi all'inizio più colpiti dalla crisi finanziaria (quali Usa, Regno Unito, Irlanda, Spagna), nel 2008-09 ha subito, tra le maggiori economie, una delle più forti contrazioni, paragonabile a quella che ha colpito altri grandi paesi industriali ed esportatori, come Germania e Giappone. Diversamente da questi ultimi paesi, tuttavia, è stata colpita duramente dalla doppia crisi: l'andamento a W del ciclo economico (con una debole ripresa nel 2010-11) ha causato una perdita di prodotto prossima al 9% in un quinquennio. Tenuto conto che già nel decennio antecedente la crisi la crescita era molto fiacca (l'Italia

6. Nel dicembre 2011 la Bce decise anche un'importante azione di rifinanziamento delle banche commerciali (*Long term refinancing operation, Ltro*) a medio termine (3 anni) ed al tasso fisso dell'1%; l'operazione fu ripetuta nel febbraio del 2012. Il complesso delle due operazioni ha portato ad assegnare alle banche dell'Eurozona circa 1000 miliardi di euro. Le banche, specie italiane, hanno però utilizzato gran parte di questa liquidità per acquistare titoli di stato (guadagnando sul differenziale di rendimento) piuttosto che concedere finanziamenti al sistema produttivo.

era agli ultimi posti tra i Paesi europei), il reddito pro-capite è ora tornato ai livelli degli anni '90, caso più unico che raro di decrescita. Inoltre, anche a causa delle misure d'austerità intraprese negli ultimi anni e della crescente pressione fiscale, il reddito disponibile pro-capite è ridisceso in termini reali fino ai livelli degli anni '80. Le famiglie italiane, pur avendo necessariamente dovuto intaccare i propri risparmi, hanno visto drasticamente compromesso il proprio tenore di vita, come testimoniato dal crollo dei consumi (Tabella 1 e paragrafo 3).

I problemi che affliggono l'economia italiana sono non solo di tipo ciclico, ossia connessi alla recente "doppia crisi", ma anche precedenti e di natura più strutturale. Già a metà degli anni '90 era terminato il processo di convergenza verso i livelli di sviluppo (e di reddito pro-capite) medi europei

La stentata crescita anche negli anni precedenti la crisi era dovuta alle dinamiche del tutto insoddisfacenti della produttività, sia del lavoro sia totale dei fattori (Marelli, Pastore, 2010). A monte stanno quindi gli scarsi investimenti in capitale fisico, in R&S, nel capitale umano, oltre che problemi con la capacità innovativa e imprenditoriale e la "qualità" delle forze di lavoro. Si noti che fino alla crisi era parecchio cresciuta l'occupazione, grazie alle riforme del mercato del lavoro ed in particolare all'acresciuta flessibilità in entrata (Pacchetto Treu del 1997 e Legge Biagi del 2003) ma in gran parte attraverso rapporti di lavoro instabili o precari: giovani con un livello d'istruzione anche elevato ma non adeguatamente formati (se il rapporto di lavoro è a termine le imprese non hanno incentivo a svolgere attività formative) o immigrati adibiti a *low-skill jobs*.

Le condizioni "ambientali" e riferite al contesto macroeconomico – competitività ed efficienza dei mercati, infrastrutture di trasporto e comunicazione, capitale sociale (elevato in certe regioni ma in generale penalizzato dai fenomeni di evasione fiscale, corruzione, criminalità organizzata), servizi pubblici (apparato burocratico, lentezza della giustizia, ecc.), fardello del debito pubblico – hanno pure costituito un ulteriore deterrente. Comunque, assieme alle croniche carenze del sistema economico e politico italiano, uno dei fattori sottostanti al declino è la decrescente propensione all'investimento; gli investimenti sono poi crollati nell'ultimo quinquennio di crisi (vedi paragrafo 3).

Un'interpretazione particolare del declino economico italiano, che si aggiunge alla nota questione dimensionale delle imprese, pone l'accento sul modello di specializzazione produttiva, ritenuto "obsoleto", essendo la nostra economia specializzata in settori tradizionali, a basso valore aggiunto ed a limitato contenuto tecnologico (Faini, Sapir, 2005). Mantenersi competitivi con questa specializzazione produttiva ed in un contesto di globalizzazione, in cui nuovi *competitor* si sono affacciati sulla scena mondiale, dai "Bric" a tutti gli altri paesi emergenti, era una scommessa difficile da vincere. Tanto più che, dopo la nascita dell'euro, non era più possibile ricorrere alla facile ed effimera scappatoia delle svalutazioni competitive. Molte imprese hanno cercato di superare le sfide competitive puntando sulla qualità delle produzioni – si pensi al *made in Italy* – ed elevando in questo modo il valore aggiunto. Alla lunga, tuttavia, questi sforzi non sono sufficienti per riuscire a preservare le proprie posizioni in un ambiente di competizione globale sempre più spinta. Nonostante questo, le imprese italiane che esportano sono quelle che tutto sommato sono riuscite a reggere meglio l'impatto della crisi. Invece le imprese più colpite sono quelle che producono solo per il mercato nazionale: sia beni intermedi e strumentali, che beni di consumo (Marelli, 2012).

Le imprese italiane sono state danneggiate non solo dalla contrazione della domanda aggregata ma anche da altre dinamiche negative del contesto macroeconomico. Il *credit crunch*, conseguente dapprima alla crisi finanziaria e poi alla crisi dei debiti sovrani, ha fortemente ridotto la capacità delle imprese di prendere a prestito. È inoltre aumentato il costo del danaro, nonostante i tassi delle banche centrali abbiano raggiunto livelli storicamente bassi. Il beneficio delle politiche monetarie oltremodo accomodanti è stato limitato al biennio 2009-10; in seguito, l'aumentato *spread* sui tassi d'interesse nazionali ha riguardato non solo i titoli del debito pubblico (cfr. paragrafo 1), ma anche i tassi sui prestiti alle imprese. Le imprese italiane sono infine penalizzate per gli elevati livelli della pressione fiscale e contributiva. Le pesanti manovre finanziarie del 2011-13 hanno comportato che la pressione fiscale – sulla media dell'economia – salisse verso il 47% (Tabella 1); il nostro Paese è superato solo

Tabella 1 – Macrovariabili per alcuni paesi UE ed USA

		USA	UE	UK	D	F	I	E	PT	IRL	EL
<i>Variaz. % medie annue (vol.)</i>											
Pil	2004-08	2,3	2,3	2,4	2,0	1,8	1,1	3,1	1,2	3,7	3,1
	2009-13	1,2	-1,2	-0,2	0,7	0,2	-1,5	-1,4	-1,5	-1,0	-5,1
Consumi privati	2004-08	2,4	1,8	1,9	0,5	1,8	0,7	3,0	2,0	4,8	4,1
	2009-13	1,4	-0,2	0	1,0	0,5	-1,4	-2,0	-2,2	-1,5	-6,3
Investimenti totali	2004-08	1,3	3,5	3,1	2,9	3,7	0,9	3,7	0,1	4,1	2,6
	2009-13	0,2	-3,6	-3,2	-0,4	-5,4	-5,4	-8,5	-9,0	-11,3	-14,7
Investimenti produttivi (equipment)	2004-08	4,5	5,0	0,7	6,9	3,5	1,7	5,6	5,4	7,1	7,9
	2009-13	-2,5	-3,2	-3,3	-1,6	-1,3	-5,0	-3,6	-7,1	-3,7	-12,8
Esportazioni (beni e servizi)	2004-08	7,8	6,1	4,9	8,4	2,9	4,2	3,8	4,6	4,8	6,4
	2009-13	3,2	1,9	1,2	2,7	1,3	0,4	3,2	3,2	2,0	-2,8
Occupazione totale	2004-08	1,1	1,1	0,9	0,7	0,7	0,5	2,5	0,1	3,3	2,0
	2009-13	-0,6	-0,6	0,2	0,7	-0,2	-1,3	-3,8	-2,7	-2,6	-4,1
Produttività (per occupato)	2004-08	1,2	1,2	1,5	1,2	1,1	0,5	0,5	1,1	0,3	1,1
	2009-13	1,4	0,4	-0,4	-0,1	0,4	-0,3	2,5	1,5	1,1	-1,0
CLUP (tot. economia)	2004-08	2,5	1,7	2,4	-0,4	1,9	2,5	3,8	2,0	4,8	2,4
	2009-13	0,6	1,6	2,6	2,1	1,7	1,9	-1,1	-0,4	-2,5	-1,7
Inflazione (deflatore Pil)	2004-08	2,7	2,2	2,5	0,9	2,2	2,2	3,6	2,4	1,4	3,2
	2009-13	1,4	1,4	1,8	1,4	1,2	1,4	0,1	0,7	-0,6	0,4
<i>% su Pil</i>											
Saldo commerciale (merci)	2004-08	-5,8	-0,5	-5,8	7,3	-1,6	0,0	-7,7	-11,2	15,1	-18,6
	2009-13	-4,4	-0,1	-6,5	6,2	-2,8	0,2	-3,2	-7,2	21,6	-13,1
Saldo corrente BP	2004-08	-5,2	-0,2	-2,0	6,0	-0,9	-1,4	-8,4	-10,4	-3,6	-14,2
	2009-13	-2,8	0,5	-2,7	6,6	-2,0	-1,6	-2,6	-5,9	1,7	-9,3
Spesa pubblica totale	2004-08	35,4	46,2	44,0	45,4	53,1	48,0	39,2	45,2	36,3	46,6
	2009-13	39,6	49,8	48,8	46,2	56,6	50,9	46,1	49,4	49,2	53,8
Investimenti pubblici	2004-08	3,0	2,5*	1,7	1,5	3,2	2,3	3,7	3,2	4,2	3,4
	2009-13	3,0	2,5	2,4	1,6	3,2	2,1	2,9	2,6	2,6	2,2
Entrate totali	2004-08	30,8	44,2	40,5	43,7	50,1	44,9	39,5	40,9	36,1	39,6
	2009-13	29,5	44,8	40,4	44,5	50,8	46,9	36,6	42,1	34,6	42,1
Saldo di bilancio	2004-08	-4,6	-1,9*	-3,5	-1,7	-3,0	-3,1	0,2	-4,4	-0,3	-7,0
	2009-13	-10,1	-5,0	-8,3	-1,7	-5,8	-4,0	-9,5	-7,3	-14,6	-11,7
Spesa per interessi	2004-08	3,5	3,0*	2,1	2,8	2,7	4,8	1,7	2,8	1,1	4,7
	2009-13	3,8	2,8	2,9	2,5	2,5	5,0	2,5	3,6	3,3	5,4
Saldo primario	2004-08	-1,1	0,7	-1,4	1,1	-0,3	1,7	1,9	-1,6	0,9	-2,3
	2009-13	-6,2	-2,2	-5,5	0,9	-3,3	1,0	-7,0	-3,7	-11,3	-6,2
Debito pubblico	2004-08	„	69,0*	44,1	67,0	65,7	105,0	41,1	67,8	30,0	107,6
	2009-13	„	82,7	82,6	79,5	86,2	123,3	73,4	107,5	100,3	156,3
<i>% su forze lavoro</i>											
Tasso di disoccupazione	2004-08	5,1	8,2	5,2	9,7	8,8	7,1	9,6	8,4	4,9	9,1
	2009-13	8,7	10,0	7,8	6,3	10,0	9,5	22,3	13,8	13,7	18,2

Nota: (*) euro area

Fonte: elaborazioni su dati European Commission, European Autumn Forecast 2013

dalla Francia nel rapporto tra entrate pubbliche e Pil. Sarebbe invece importante, per rilanciare la crescita, cominciare a ridurre almeno le imposte sulla produzione e sul lavoro.

3. Evidenze empiriche sulla crisi in Italia e nei paesi europei

La Tabella 1 pone a raffronto la situazione macroeconomica nel quinquennio precedente la Grande Recessione (2004-08) con il quinquennio post-crisi (2009-13), sulla base delle informazioni più aggiornate disponibili (European Commission, 2013). Sono state selezionate le più significative macrovariabili. Il confronto viene fatto innanzi tutto tra l'economia americana (USA) e quella media europea (UE). All'interno di questa sono considerati sia i Paesi di maggiori dimensioni (UK, D, F, I) sia i Piigs (Spagna E, Portogallo PT, Irlanda IRL e Grecia EL). L'Italia sta nel mezzo, essendo una grande economia, ma è pure stata pienamente colpita dalla crisi.

È ancora una grande economia, non solo per le sue dimensioni demografiche e produttive, ma anche perché possiede tuttora la seconda industria manifatturiera del continente. Ma ancora per quanto? I segni della de-industrializzazione sono del tutto evidenti. Con un Pil caduto di quasi il 9% in un quinquennio e la produzione industriale che si è contratta di oltre un quarto dal 2008, interi comparti produttivi sono scomparsi o sono stati drasticamente ridimensionati.

Differenze notevoli si riscontrano all'interno dell'industria, non solo con riferimento alla variabile dimensionale. È vero che il sistema delle PMI ha riscontrato maggiori difficoltà dopo la crisi; tuttavia start-up innovative si osservano in alcuni settori (biomedicale, informatica, ecc.). D'altro canto, diverse imprese di maggiori dimensioni sono pure entrate in crisi e, se non sono fallite, hanno attuato drastiche operazioni di *downsizing*, hanno delocalizzato le attività o sono state esse stesse acquisite dalle multinazionali (l'elenco delle società passate in mano straniera è particolarmente lungo). Il problema non sta nel flusso di IDE *incoming*, che anzi dovrebbe aumentare, ma piuttosto nelle modalità secondo cui avviene il passaggio di proprietà: le società straniere vengono per investire e mantenere/allargare le capacità produttive oppure solo per realizzare profitti di breve periodo o addirittura per eliminare potenziali *competitor*? Inoltre occorre superare l'incapacità delle nostre imprese di effettuare significative acquisizioni all'estero.⁷

Tornando alla Tabella 1, i Piigs sono certamente stati accomunati dall'instabilità finanziaria causata dalla crisi (cfr. paragrafo 1). Nondimeno, la loro situazione macroeconomica e produttiva è molto varia. Circa il primo punto, in quasi tutti i Piigs i disavanzi pubblici sono fortemente aumentati, con l'eccezione proprio dell'Italia (il saldo medio di -4% è tra i migliori, subito dopo quello tedesco: Tabella 1); i debiti pubblici sono invece molto elevati proprio in Italia, oltre che in Grecia. In alcuni paesi (Irlanda e Spagna) la crisi è stata accentuata da problemi dell'economia privata (settori immobiliare e creditizio), altri come l'Italia presentano una situazione meno negativa sul fronte del debito privato (anzi la ricchezza delle famiglie è perfino maggiore di quella tedesca in rapporto al Pil). Se quasi tutti i paesi del sud Europa sono caratterizzati da scarsa competitività e da più o meno consistenti disavanzi delle partite correnti (qui l'eccezione è l'Irlanda che è passata ad un saldo attivo proprio nel quinquennio di crisi), i tassi di crescita economica nell'ultimo decennio erano stati alquanto differenziati con Spagna, Grecia e soprattutto Irlanda molto dinamiche, ed invece Italia e Portogallo fanalini di coda (si vedano anche i dati del quinquennio 2004-08).

Della contrazione del Pil in questi paesi dopo la crisi si è già detto (paragrafo 1): a parte il crollo greco (oltre il 5% di contrazione media annua), Italia Spagna e Portogallo hanno subito riduzioni simili (circa -1,5% medio annuo), pur con differenziazioni nei singoli anni; leggermente messa meglio è l'Irlanda, grazie alla più robusta ripresa nel biennio 2012-13. Un fatto nuovo è che quasi tutti i Piigs nell'ultimo anno hanno registrato un riequilibrio nei conti con l'estero, con saldi correnti della BP quasi nulli o leggermente in surplus; ma ciò è dovuto al crollo delle importazioni causato dalla recessione piuttosto che a guadagni di competitività.

È peraltro interessante notare (Tabella 1) che nell'ultimo quinquennio quasi tutti i Piigs hanno avuto un'inflazione bassa, inferiore all'1% (l'eccezione è proprio l'Italia); come pure una dinamica della produttività del lavoro più che discreta, tra l'1% ed il 2,5% (le eccezioni sono Italia e Grecia in

7. Su questi temi si vedano gli specifici contributi in questo volume.

questo caso); ed anche una dinamica del Clup contenuta⁸, negativa o al massimo dello 0,7% annuo in Portogallo (in questo caso l'eccezione è solo l'Italia dato che in Grecia hanno prevalso i drastici tagli ai salari ed al costo del lavoro). Un'altra nota sull'inflazione è che si è avvicinata allo zero proprio nell'ultimo anno (2013), con accentuati rischi di deflazione.⁹ Come è noto, quest'ultima non solo complica l'uscita dalla recessione (a causa dei rinvii nei consumi e negli investimenti) ma anche il rientro dal debito pubblico: l'abbassamento del rapporto debito/pil, già difficile in presenza di una crescita anemica, diviene praticamente impossibile con la deflazione.

Sempre in tema d'inflazione, è pure degno di menzione il fatto che l'unico paese in cui è aumentata negli anni di crisi rispetto al quinquennio precedente è la Germania: il motivo è che era sempre stata bassa in passato (0,5% negli anni 2004-08); negli anni più recenti è cresciuta, ma rimane su valori simili a quello italiano, francese, americano ed inferiore a quello inglese. Quanto si è appena detto per l'inflazione, si può ripetere in tema di consumi privati: la Germania è l'unico paese in cui i consumi sono cresciuti tra i due quinquenni (dallo 0,5% al 1% annuo). Tuttavia, un Paese con un saldo di bilancio lievemente negativo (-1,7%) nel quinquennio ed ora in equilibrio, con un surplus commerciale ed un saldo delle partite correnti entrambi positivi ed elevati (superiori al 6% anche negli anni di crisi) avrebbe potuto permettersi politiche più espansive.¹⁰

Con riferimento ai consumi, la Tabella 1 mostra il quadro fosco che l'UE presenta nel periodo più recente. Non solo sono crollati in Grecia (-6,3% medio annuo), ma si sono contratti in tutti i Piigs (tra il -2,2% del Portogallo al -1,4% dell'Italia); sono perfino rimasti stazionari nel Regno Unito e cresciuti di poco in Francia, con una conseguente lieve variazione negativa nell'UE nel suo complesso. Questo dato, assieme alla crescente disoccupazione, evidenzia il dramma sociale che attanaglia molti paesi europei.

Riguardo all'impatto della crisi sul mercato del lavoro, bisogna osservare che gli effetti sono sempre ritardati (specie a seguito delle crisi finanziarie)¹¹ ma prolungati. Solo nei paesi più flessibili (Stati Uniti, Regno Unito, Irlanda, paesi baltici e Spagna) la disoccupazione è fortemente aumentata subito; nei paesi più rigidi o caratterizzati da forme di flessibilità interna, quali l'aggiustamento dell'orario di lavoro o fenomeni di *labor hoarding*, gli effetti sono stati nulli: come si nota dalla Tabella 1, la Germania è l'unico paese, forse al mondo, che ha visto il suo tasso di disoccupazione diminuire – ed in modo significativo – proprio negli anni di crisi.

Proprio a causa dei ritardi sopra menzionati, i dati della tabella relativi alla disoccupazione sono in parte fuorvianti: ad esempio in Italia il tasso di disoccupazione¹² sta ancora aumentando: ha toccato il 12,5% nel 2013, a fronte del 9,5% medio del quinquennio 2009-13. Molti posti di lavoro sono stati distrutti, a seguito dei licenziamenti attuati dalle imprese, in molti casi esse stesse fallite; i posti vacanti e le occasioni di lavoro si sono rarefatti. Il tasso di disoccupazione giovanile al 42%, che pone in evidenza la tragedia di una “generazione persa”¹³, dovrebbe allarmare tutti circa gli effetti dolorosi della crisi sul tessuto sociale.

Last but not least, gli investimenti. Diversamente dal caso americano, dove gli investimenti totali hanno subito solo una decelerazione, nell'UE sono crollati (Tabella 1): -3,6% è il calo medio annuo; vuol dire che ancora oggi sono di un quinto inferiori ai livelli pre-crisi. La contrazione minore si riscontra in Germania (-0,4%, ma si arriva al -1,6% per gli investimenti in *equipment*); diminuzioni più accentuate si registrano nel Regno Unito, in Francia ed ovviamente nei Piigs. In questa specifica classifica il dato italiano non è particolarmente negativo, essendo meno peggio rispetto agli altri Piigs e simile a quello della Francia (-5,4% medio annuo); a differenza della Francia, però, il calo si è veri-

8. Questo può spiegare la buona performance esportativa mostrata di recente da Spagna, Portogallo e Grecia.

9. In Italia, la deflazione, già presente nei mesi centrali del 2009, si è ripresentata nell'autunno del 2013.

10. Che forse ora potrebbero essere attuate parzialmente, grazie all'innalzamento dei salari, a seguito dell'accordo tra i due maggiori partiti (dicembre 2013) in vista del nuovo governo di Grande Coalizione.

11. In condizioni normali la disoccupazione raggiunge il massimo un anno e mezzo dall'inizio della recessione: cfr. IMF (2010).

12. La disoccupazione era salita nel periodo 2007-2011 “soltanto” dal 6% al 8,5%; ciò grazie ai fenomeni di *labor hoarding*, ma soprattutto alla Cassa Integrazione Guadagni (CIG) ordinaria e straordinaria, inclusa quella “in deroga”. Il tasso complessivo di disoccupazione, tenuto conto dei lavoratori scoraggiati e di quelli in CIG, era superiore di 2-3 punti a quello ufficiale.

13. Scarpetta *et al.* (2010). Si veda anche Bruno *et al.* (2013).

ficato proprio negli investimenti produttivi delle imprese. Questo allunga molte ombre sulle capacità di tenuta del nostro apparato industriale.

4. Politiche adottate, scelte mancate e politiche auspicabili

La visione neoliberaista tradizionale è che la crescita è stata bassa, in Italia ed in Europa, a causa della lentezza nell'introduzione delle riforme strutturali: sia nel mercato del lavoro, sia ancora più in quello dei beni (Alesina *et al.*, 2011).

Riguardo al mercato del lavoro e con riferimento al caso italiano, si è già osservato che le riforme intraprese – come quella “Biagi” del 2003 – avevano sì consentito un'espansione occupazionale significativa (fino alla crisi), ma a scapito della produttività: si trattava infatti di lavori atipici e precari, spesso intermittenti (per cui le imprese non investono in formazione ed il capitale umano diviene rapidamente obsoleto), in molti casi ricoperti da forza lavoro immigrata. Il dualismo che si è venuto a creare nel mercato del lavoro è pertanto non solo iniquo ma anche inefficiente. Quanto al mercato dei beni, è vero che in certi settori – in particolare terziari o nelle *utilities* – sarebbe auspicabile una maggiore concorrenza; ciò anche perché le azioni di privatizzazione non sempre sono state coronate da successo e solo in certi casi si sono accompagnate a vere liberalizzazioni (anche su questi temi rinviamo ai numerosi contributi in questo volume).

In ogni caso, è mancata una politica industriale che potesse indirizzare e stimolare gli operatori privati verso strategie produttive di lungo periodo, poggianti su adeguati investimenti in capitale fisico, umano, in ricerca e costantemente orientate all'innovazione. Non è vero che l'anemica crescita della produttività è dovuta solo – come sostiene la vulgata neoliberaista – all'ancora eccessiva presenza dello Stato ed alle rigidità presenti nei mercati. Le riforme strutturali sono utili, per eliminare i noti intralci alla crescita (cfr. paragrafo 2), ma devono essere integrate da “più Stato” almeno come arbitro del gioco¹⁴, ossia da una efficace politica industriale, regionale, del lavoro, e così via. Invece, tutta la politica economica è stata piegata agli obiettivi di stabilizzazione macroeconomica e di consolidamento finanziario. Ciò si è verificato in modo eclatante dopo la recente crisi, ma fin dall'approvazione del Trattato di Maastricht e dall'iniziale convergenza verso la moneta comune se ne potevano scorgere le premesse.

L'enfasi delle istituzioni europee sui criteri di convergenza nominale – dal Trattato di Maastricht al Patto di Stabilità e Crescita, al Fiscal Compact – deriva dalla visione secondo cui la stabilità macroeconomica (bassa inflazione e disciplina fiscale), l'eliminazione del rischio di cambio, la riduzione dell'incertezza (sull'inflazione e sui tassi d'interesse) avrebbe dovuto stimolare gli investimenti ed il commercio internazionale, quindi la crescita.¹⁵ Alcuni economisti, come Krugman ritenevano poco probabile che l'integrazione monetaria potesse produrre una convergenza tra le strutture produttive e quindi rendere meno probabili gli shock asimmetrici; è infatti noto che secondo la teoria delle “aree valutarie ottimali” (AVO) un'unione monetaria ha successo se è bassa la probabilità di shock asimmetrici e se la flessibilità di prezzi e salari e la mobilità del lavoro consentono di fare fronte all'eventuale comparsa di tali shock. Altri economisti (ad es. De Grauwe, 2007) avevano invece da tempo enfatizzato i rischi deflazionistici di politiche monetarie e fiscali restrittive. In realtà la crescita media europea è stata nell'UE, anche prima della crisi, più bassa non solo di quella dei paesi emergenti ma anche di quella degli Usa. Una maggior crescita si è riscontrata solamente nei Nuovi stati membri dell'Europa centro-orientale che stanno realizzando il *catching-up*, oltre che nei paesi dove la crescita è stata “drogata” (Irlanda, Spagna) prima della crisi (paragrafo 3).

Un problema specifico dell'UME è l'asimmetria tra politica monetaria e politica fiscale: sola la prima è stata centralizzata mentre la seconda è di competenza delle autorità nazionali. Il crescente coinvolgimento delle istituzioni UE anche per la politica di bilancio ha riguardato solo regole e vincoli (Patto di stabilità, Fiscal compact, ecc.): questi in un certo senso sono anche comprensibili, ma

14. Questo è ancor più necessario nel campo finanziario, dato che le riforme nel sistema di regole e nella vigilanza, attuate nell'ultimo quinquennio negli Usa, nell'Ue ed a livello internazionale, sembrano alquanto blande e non hanno ridotto in modo significativo il rischio di nuove crisi finanziarie.

15. Le interdipendenze tra convergenza nominale, convergenza reale e processi istituzionali d'integrazione sono discussi in Marelli e Signorelli (2010b).

dovevano essere accompagnati da un coinvolgimento pro-attivo della stessa UE. È noto che le teorie AVO standard auspicano un crescente ruolo di un bilancio centralizzato (come avviene negli Usa) per attutire – attraverso appropriati trasferimenti fiscali – gli effetti di shock asimmetrici. Invece nell'UE non solo il bilancio è minuscolo nell'ammontare (1% del Pil comunitario), ma le ultime decisioni sono state al ribasso piuttosto che verso l'alto.¹⁶

Un secondo difetto dell'UME è la considerazione esclusiva della stabilità macroeconomica e finanziaria. Pur consapevoli dei difetti insiti nella creazione di un'unione monetaria tra Paesi caratterizzati da condizioni strutturali differenziate, diverse potenzialità di crescita e dinamiche di produttività, persistenti discordanze nei saldi delle bilance dei pagamenti, si è fatto poco per favorire la convergenza reale¹⁷. Piani quali l'Agenda di Lisbona, Europa 2020 e gli stessi fondi strutturali sono utili, ma con risorse finanziarie limitate le realizzazioni non possono essere ambiziose.

In prospettiva, la sopravvivenza dell'euro dipenderà dalla capacità di realizzare ulteriori progressi sulla strada dell'integrazione¹⁸: unione bancaria, unione di bilancio, unione economica ed infine (forse) unione politica. Il principio dovrebbe essere quello per cui una maggiore solidarietà all'interno dell'Eurozona deve accompagnarsi alla responsabilizzazione di tutti i paesi membri; questa richiede adeguati controlli sovra-nazionali ed inevitabili "condivisioni" delle sovranità nazionali. La maggiore solidarietà potrebbe estrinsecarsi in forme di mutualizzazione del debito, quali gli Euro-bond, per cui già esistono numerose proposte (Schäfer, 2012). Ma, a parte la perdurante contrarietà tedesca, lo stesso cammino verso l'unione bancaria, il primo dei quattro pilastri del documento di van Rompuy e che dovrebbe concretizzarsi nel 2014, ha già incontrato notevoli difficoltà (la supervisione diretta da parte della Bce sarà limitata alle banche commerciali di maggiori dimensioni).

Dopo la crisi, le misure di austerità imposte ai paesi soggetti ai piani di assistenza finanziaria e più in generale a tutti i paesi dell'Eurozona hanno esasperato ancor più il *trade-off* tra stabilità macroeconomica e finanziaria di breve periodo ed obiettivi di crescita di lungo periodo. Pur essendo il consolidamento fiscale inevitabile, al fine di ridurre il rischio di *default* di alcuni paesi o addirittura della stessa fine dell'euro, le politiche restrittive sono state troppo intense, troppo prolungate e troppo estese a più paesi contemporaneamente. Gli effetti negativi sui livelli di attività sono stati sottovalutati.

A livello teorico¹⁹, mentre i keynesiani hanno sempre sottolineato l'impatto negativo su domanda, produzione e reddito di politiche fiscali restrittive, i monetaristi e la Nuova Macroeconomia Classica hanno ipotizzato l'esistenza di possibili "effetti non-keynesiani". Questi riguardano il "crowding-in" degli investimenti privati successivo a riduzioni della spesa pubblica, la diminuzione dei tassi d'interesse derivante dall'accresciuta sostenibilità del debito pubblico (il "*confidence factor*"), l'aspettativa di tagli fiscali futuri (ossia la "equivalenza ricardiana"). Quindi contrazioni fiscali anche severe potrebbero essere "espansive" (cfr. ad es. Giavazzi, Pagano, 1990; Alesina, Perotti, 1997; Perotti, 2012).

In questo contesto, si è recentemente inserito il dibattito sul valore dei moltiplicatori fiscali (si veda la rassegna in Marelli e Signorelli, 2014). I sostenitori di dure misure d'austerità ritengono che i moltiplicatori sono piccoli e quindi che politiche restrittive, rapide e violente, non causano forti cadute di reddito e sono in grado di riaggiustare velocemente i conti pubblici. Gli oppositori ritengono invece che le misure d'austerità sono state "*self-defeating*" in quanto la perdita di output è così elevata da far aumentare – invece che diminuire – i rapporti debito/Pil.

Ciò a causa di valori stimati più alti per i moltiplicatori fiscali: lo stesso IMF (2012) nelle più recenti stime ha ammesso che il valore dei moltiplicatori è cresciuto dopo la Grande Recessione, auspicando quindi aggiustamenti fiscali più gradualmente. In ogni caso, le analisi più ragionevoli distinguono

16. Il bilancio pluriennale per il periodo 2014-2020 prevede per la prima volta una riduzione in termini reali delle risorse finanziarie dell'UE: alle iniziali richieste di Regno Unito e altri paesi in tal senso, si sono ben presto accodati i tedeschi.

17. Anche la nuova procedura sugli "squilibri macroeconomici" del Patto di stabilità rafforzato pone solo nuovi vincoli piuttosto che aiutare la convergenza. È peraltro interessante capire che fine farà l'ammonimento riservato dalla Commissione alla Germania per eccessivo surplus commerciale.

18. Come proposto nel piano "*Toward a genuine economic and monetary union*" del Presidente van Rompuy (giugno 2012), ulteriormente elaborato dalla Commissione e dal Consiglio europeo.

19. Si veda ad esempio Marelli e Signorelli (2010a).

perlomeno tra effetti di breve periodo, che sono prevalentemente negativi, e quelli di lungo periodo, che potrebbero essere positivi. Secondo altri conta anche la composizione della manovra fiscale: Alesina e Giavazzi (2012) affermano che gli aggiustamenti realizzati tramite tagli della spesa pubblica sono meno recessivi di quelli attuati per mezzo di aumenti di imposte. La Commissione europea (EC, 2012) riporta invece moltiplicatori più alti per la spesa pubblica, in particolare per gli investimenti pubblici. Inoltre i moltiplicatori risultano essere non lineari ed aumentano durante le recessioni (come trovato anche da Auerbach e Gorodnichenko, 2012), ancor più quando molti partner commerciali attuano contemporaneamente severi consolidamenti fiscali.²⁰ Si può concludere su questo punto, con Wyplosz (2012), che “adottare politiche fiscali restrittive nel mezzo di una *double-dip recession* non ha mai avuto molto senso”; egli poi enfatizza il paradosso secondo cui i mercati finanziari vogliono vedere sia un *commitment* alla disciplina fiscale sia un’immediata crescita, ma come può ristabilirsi la fiducia se le economie sprofondano in una recessione?

Se pure vogliamo ammettere la necessità di consolidamento fiscale nei Paesi a rischio *default*, in Europa è perfino mancato quel coordinamento delle politiche macroeconomiche pur previsto dai Trattati. La nuova recessione nell’Eurozona è infatti stata aggravata dalla perversa connotazione dell’aggiustamento macroeconomico: misure d’austerità imposte ai paesi debitori periferici e politiche miranti al pareggio di bilancio nei paesi creditori (Germania ed altri paesi del Nord-europa). I primi paesi, come abbiamo visto (paragrafo 3), hanno anche ridotto salari e prezzi per ottenere una “svalutazione interna” (surrogato per un’impossibile svalutazione del cambio). Nessun paese ha voluto giocare il ruolo di locomotiva, anche quando era nelle condizioni di farlo (De Grauwe, 2012). Invece, un rilancio della domanda interna – non solo consumi ma anche investimenti – favorirebbe la crescita di lungo periodo, con *spillover* benefici sul resto d’Europa (Stiglitz, 2012).

Alesina e Giavazzi (che nei contributi più recenti hanno anche ammesso certi eccessi nella tesi dell’austerità espansiva) aggiungono comunque che consolidamenti fiscali accompagnati da “giuste” politiche - politiche monetarie accomodanti, liberalizzazioni dei mercati dei beni e del lavoro, altre riforme strutturali - sono meno recessivi o possono stimolare la crescita in breve tempo.

Le virtù dei tagli fiscali erano state enfatizzate da un’altra teoria, quella della “*supply-side economics*”. Certo, un alleggerimento della pressione fiscale, specie sulla produzione e sul lavoro, sarebbe auspicabile anche in Italia nel medio periodo. Infatti, al di là delle diverse possibili preferenze nel *mix* pubblico/privato – ad esempio nel modello scandinavo la consistente azione redistributiva dello Stato non sembra confliggere con le capacità di crescita – occorre tener conto, nel caso italiano, anche della qualità ed efficienza dei servizi pubblici, da un lato, e dell’abnorme fenomeno dell’evasione fiscale, dall’altro lato. Quindi una riduzione della pressione può essere fattibile, stanti gli attuali vincoli europei e nazionali (come il nuovo art. 81 della Costituzione), solo a due condizioni: (i) che si riesca a condurre un’efficace lotta all’evasione fiscale; (ii) che la *spending review* cominci a dare i suoi frutti, ponendo termine da un lato agli sprechi (pur presenti in certi comparti del settore pubblico assieme a inefficienze di vario tipo ed a ricorrenti episodi di corruzione) e dall’altro lato alla logica perversa dei tagli lineari.

Quanto ai benefici derivanti dalle liberalizzazioni e dalle altre riforme strutturali, il problema è che i loro frutti si possono cogliere solo nel medio e lungo termine. Quindi sono politiche auspicabili per contrastare il declino di lungo periodo. Tuttavia, per combattere l’acuta recessione europea, che è invece soprattutto dovuta alla carenza di domanda aggregata, occorrono politiche macroeconomiche espansive. Pertanto, un recupero della spesa pubblica per investimenti consentirebbe un immediato sollievo per l’economia: per esempio investimenti in infrastrutture, di trasporto ma meglio ancora di comunicazione (agenda digitale), per il capitale umano, l’alta formazione, la ricerca.

Sono certamente essenziali, per una vera ripresa, anche gli investimenti delle imprese private, che negli ultimi anni sono crollati (cfr. paragrafo 3). In aggiunta al ribaltamento delle aspettative e del clima di fiducia, conseguente all’auspicato recupero degli investimenti pubblici, un ruolo importante deve essere giocato dal settore del credito. Occorre individuare gli strumenti più idonei affinché la liquidità, che pur la Bce ha fatto fluire alle banche, pervenga davvero al sistema produttivo. È quasi

20. Sui moltiplicatori della spesa pubblica e della tassazione si vedano rispettivamente Christiano *et al.* (2011), Romer e Romer (2010).

superfluo rilevare che un rilancio degli investimenti non solo sostiene la domanda aggregata nel breve periodo ma consente un innalzamento del trend di crescita di lungo periodo: è questa una politica dell'offerta forse più efficace di quella auspicata dalla semplice *supply-side economics*.

5. Conclusioni ed alcune proposte di *policy*

Come uscire dal dramma economico e sociale causato dalla “doppia crisi” che ha colpito l'Italia ed altri paesi europei? Nell'immediato una politica di sostegno della domanda aggregata, di tipo keynesiano, è certamente utile. Le misure di austerità fiscale sono state troppo intense, troppo prolungate e coinvolgendo troppi paesi contemporaneamente. Lo stesso IMF (2012), nel mezzo della crisi, aveva auspicato il mantenimento di politiche monetarie accomodanti, incluse le misure non convenzionali, ed un maggior gradualismo nei programmi di aggiustamento fiscale.

Le popolazioni in Europa sono sempre più convinte che i sacrifici fatti non stanno producendo i risultati sperati (Wyplosz, 2012). Ciò si riflette nel crescente euroscetticismo, come confermato dai più recenti sondaggi dell'Eurobarometro (non di buon auspicio a pochi mesi dalle elezioni per il prossimo Parlamento).

Le politiche dell'UE dovrebbero essere meglio definite e ri-orientate anche verso l'obiettivo della crescita. Riguardo alla politica monetaria, l'unica politica centralizzata, bisogna dare atto alla Presidenza Draghi di aver in qualche modo innovato, dovendo vincere visioni ortodosse e l'opposizione tedesca, con politiche accomodanti (tassi di riferimento al minimo storico) ed operazioni non convenzionali di immissioni di liquidità (*Ltro*). Ciò è stato sufficiente per il momento per salvaguardare l'euro e l'unione monetaria (soprattutto grazie al piano *Omt*), ma non per favorire la crescita. Sebbene questa non sia un obiettivo primario della politica monetaria comune, in un contesto di inflazione bassissima (con rischi di deflazione) e di recessione prolungata, la Bce deve comunque farsi carico altresì di questo obiettivo; anche perché si è riconosciuto che il meccanismo di trasmissione della politica monetaria non funziona bene a causa della segmentazione dei mercati nazionali. L'unione bancaria basterà a superare questi problemi? Vi sono dubbi in proposito. In ogni caso bisogna trovare strumenti immediati affinché il credito fluisca davvero al sistema produttivo.

Con riferimento alle politiche di bilancio, in attesa di una futuribile “unione di bilancio”, esse dovrebbero non solo imporre disciplina fiscale e regole finalizzate alla stabilità finanziaria, ma pure puntare al rafforzamento dei fondi strutturali, al sostegno degli investimenti e dei network europei (trasporti e comunicazioni), del capitale umano e della ricerca. Dovrebbero crescere le pressioni internazionali affinché gli *Eurobond* – od almeno i *Project bond* lanciati dalla stessa Commissione europea – vengano effettivamente utilizzati. accanto ad un maggior coinvolgimento della Banca europea degli investimenti (BEI).

Una politica di rilancio della domanda aggregata, sia investimenti che consumi, potrebbe essere attuata anche nei singoli Paesi. Quanto agli investimenti pubblici, una volta conseguito l'obiettivo di un disavanzo sotto il 3% del Pil²¹, lo stesso Patto di stabilità e crescita – pur senza ammettere una vera *golden rule* – fa rientrare tra le circostanze attenuanti un temporaneo allontanamento dagli obiettivi di medio termine (pareggio di bilancio) causato dagli investimenti pubblici. Una politica nazionale di sostegno degli investimenti dovrebbe rientrare in un articolato programma di interventi dal lato dell'offerta, che coinvolga diverse politiche: tra le altre, quella industriale, quella regionale e dei trasporti, quella del lavoro e per il capitale umano (come ben argomentato dagli specifici contributi in questo volume).

Riguardo ai consumi, abbiamo già rilevato come siano crollati in Italia (similmente agli altri Piigs) negli ultimi anni (paragrafo 3). Pertanto un taglio consistente del cuneo fiscale, come auspicato dalle parti sociali, potrebbe sostenere, da un lato, il potere d'acquisto dei lavoratori; e, dall'altro lato, favorire attraverso il contenimento del costo del lavoro la competitività delle nostre imprese. Si noti che una maggiore competitività dei Paesi periferici – una necessità per ovviare ad una delle asimmetrie di

21. Molto più difficile sarà far accettare a livello europeo una revisione di questa soglia – come auspicato da forze politiche e sociali – oppure un temporaneo sconfinamento da parte di singoli Paesi.

fondo nella costruzione dell'UME – e quindi il contenimento del Clup non possono passare attraverso il taglio dei salari (in diversi casi già troppo repressi con le citate conseguenze negative sui consumi) ma solo per mezzo del recupero della produttività. Le politiche industriali e del lavoro, come pure gli investimenti pubblici, dovrebbero essere orientati a questo fine. Invece che sostegni indiscriminati a tutte le imprese di tutti i settori, sarebbero opportuni aiuti mirati: vuoi alle imprese che effettivamente espandono la “buona” occupazione vuoi a quelle che fungono da traino nei processi innovativi (in modo che a cascata ne benefici l'intero sistema industriale ed economico).

Da questo punto di vista, le risorse messe in campo nell'ultima Legge di stabilità sono troppo limitate per poter apprezzare effetti significativi.²² Inoltre è mancata una politica di immediato sostegno della domanda: consumi ed investimenti. In ogni caso, occorre un cambio di passo. Bisogna agire *hic et nunc*, altrimenti non solo la crisi proseguirà nell'immediato futuro, ma il declino economico italiano diverrà irreversibile.

Bibliografia

- Alesina A., Ardagna S., Galasso V. (2011), The Euro and Structural Reforms. *Review of Economics and Institutions*, 2, 1: Article 2.
- Alesina A., Giavazzi F. (2012), The Austerity Question: 'How' Is as Important as 'How Much'. *VoxEU.org*, 3 April.
- Alesina A., Perotti R. (1997), Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects. Washington: IMF, *International Monetary Fund Staff Papers*, 44, 2: 210-48.
- Auerbach A. J., Gorodnichenko Y. (2012), Measuring the Output Responses to Fiscal Policy. *American Economic Journal - Economic Policy*, 4, 2: 1-27.
- Bruno G. S. F., Marelli E., Signorelli M. (2013), Young People in Crisis: NEETs and Unemployed in EU Regions. Paper presented at the *53rd ERSA Congress*, Palermo, August.
- Christiano L., Eichenbaum M., Rebelo S. (2011), When is the Government Spending Multiplier Large?, *Journal of Political Economy*, 119, 1: 78-121.
- Coenen G., Straub R., Trabandt M. (2012), Fiscal Policy and the Great Recession in the Euro Area. *American Economic Review - Papers & Proceedings*, 102, 3: 71-76.
- De Grauwe P. (2007), *Economics of the Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press.
- De Grauwe P. (2012), How to Avoid a Double-dip Recession in the Eurozone. Brussels: Centre for European Policy Studies, *CEPS Commentary* n. 15, November.
- European Commission (2012), *Report on Public Finance in EMU*. *European Economy*, 4.
- European Commission (2013), *European Autumn Forecast*. *European Economy*, 7.
- Faini R., Sapir A. (2005), Un modello obsoleto? Crescita e specializzazione dell'economia italiana. In: Boeri T., Faini R., Ichino A., Pisauro G., Scarpa C. (a cura di), *Oltre il declino*. Bologna: il Mulino. 19-60.
- Giavazzi F., Pagano M. (1990), Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries. In: Blanchard O. J., Fischer S. (eds.), *NBER Macroeconomics Annual Report 1990*. Cambridge: The MIT Press. 75-111.
- IMF - International Monetary Fund (2010), *Rebalancing Growth, World Economic Outlook*. Washington: IMF.
- IMF - International Monetary Fund (2012), *World Economic Outlook, October*. Washington: IMF.
- Krugman P. (2012), *End this Depression Now!*. New York: W.W. Norton & Co.
- Marelli E. (2012), L'impatto della crisi sull'economia bresciana: un'analisi comparata. In: Porteri A. (a cura di), *Le imprese bresciane e la crisi globale*. Brescia: UBI-Banco di Brescia. 9-37.
- Marelli E., Pastore F. (2010), Labour, Productivity and Growth. *International Journal of Manpower*, 31, 7.
- Marelli E., Signorelli M. (2010a), *Politica economica: teorie, scuole ed evidenze empiriche*. Torino: Giappichelli.
- Marelli E., Signorelli M. (2010b), Institutional, nominal and real convergence in Europe. *Banks and Bank Systems*, 5, 2 (cont.): 41-57.
- Marelli E., Signorelli M. (2014), The Eurozone crisis, the defective policy response and the need for institutional innovation. In: Eisenberg T., Ramello G. B. (eds.), *Research Handbook in Comparative Law and Economics*. London: Edward Elgar, forthcoming.
- Perotti R. (2012), The 'Austerity Myth': Gain Without Pain?. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, *NBER Working Paper* n. 17571.

22. Speriamo che in futuro con una più efficace lotta all'evasione e con la *spending review* – rivolta all'eliminazione dei veri sprechi piuttosto che dei servizi essenziali per i cittadini – si riescano a reperire maggiori risorse.

- Reinhart C. M., Rogoff K. S. (2011), From Financial Crash to Debt Crisis. *American Economic Review*, 101, August: 1676-1706.
- Romer C. D., Romer D. H. (2010), The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks. *American Economic Review*, 100, June: 763-801.
- Roubini N. (2010), Double-dip days. *Project Syndicate*, Jul 16.
- Scarpetta S., Sonnet A., Manfredi T. (2010), Rising Youth Unemployment During the Crisis: How to Prevent Negative Long-term Consequences on a Generation?. Paris: *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 6.
- Schäfer H. B. (2012), The Sovereign Debt Crisis in Europe, Save Banks Not States. *The European Journal of Comparative Economics*, 9, 2: 179-195.
- Stiglitz J. E. (2002), *La globalizzazione e i suoi oppositori*. Torino: Einaudi.
- Stiglitz J. E. (2012), After Austerity. *Project Syndicate*, May 7.
- Wyplosz C. (2012), The coming revolt against austerity, *VoxEU.org*, 2 May.

Strategie di crescita e reti di innovazione nel territorio

Riccardo Cappellin¹

Sommario

Non ci può essere crescita dell'economia se non con una ripresa degli investimenti. Infatti, il fattore fondamentale di una nuova politica di crescita è l'innovazione, che permette di espandere le capacità produttive dell'economia tramite una maggiore produttività, ma anche spinge le imprese a intraprendere nuovi investimenti per evitare di essere superate dalla concorrenza.

La crisi degli investimenti è dovuta soprattutto all'incertezza determinata dalle politiche di austerità e alla diminuzione della propensione al rischio, all'accorciamento delle prospettive al brevissimo termine ed al rinvio di ogni decisione di investimento a medio e lungo termine. La crisi economica durerà più a lungo se i politici non riconosceranno che è necessario abbandonare i modelli tradizionali di politica economica come quelli di tipo liberista e adottare politiche nuove mirate all'innovazione e basate sul metodo della concertazione (*governance*), che permettano un cambiamento delle aspettative di medio e lungo termine e di rimuovere gli ostacoli strutturali all'innovazione.

Pertanto, una nuova politica di crescita richiede un migliore radicamento sul territorio delle imprese e una visione di lungo termine condivisa o la capacità di "fare sistema". Un elemento di una nuova strategia di crescita è lo sviluppo di nuovi settori moderni soprattutto nelle grandi aree urbane, volti alla domanda interna dei cittadini e dei consumatori.

La politica industriale è stata abbandonata sotto la pressione di un'ideologia liberista molto tradizionale e si rivela invece indispensabile in un'economia moderna basata sulla conoscenza e l'innovazione, dati i limiti dell'approccio liberista e delle politiche monetaria e della finanza pubblica nel promuovere la crescita del PIL. Mentre questi strumenti sono stati trasferiti a livello comunitario, in base ad un principio di sussidiarietà verticale spettano invece agli stati nazionali e alle regioni le politiche industriali, regionali e del lavoro, che possono stimolare l'innovazione e nuove produzioni, soprattutto in una situazione cronica di altissimi livelli di disoccupazione.



L'attuale situazione di stagnazione profonda dell'economia italiana dura ormai da almeno 5 anni e anche più ed è probabile che continuerà se non si avrà la capacità tecnica e il coraggio politico di cambiare strada e di cambiare le teorie, l'approccio strategico e gli strumenti di intervento.

È importante sottolineare la rilevanza della dimensione territoriale nell'analisi della recessione attuale e nella proposta di linee di intervento nazionali e europee per il rilancio degli investimenti e dell'occupazione. Infatti, gran parte dell'economia, della popolazione ed anche della disoccupazione in Italia e in Europa si concentra ora nelle aree urbane e le misure di rilancio dell'economia non possono non tenere conto dei problemi e delle potenzialità delle grandi città e dei sistemi produttivi regionali. Inoltre, la crisi ha avuto come effetto non solo la diminuzione del PIL aggregato in Europa, ma anche un aumento enorme delle disparità tra la Germania e i paesi del Sud Europa e anche in Italia tra il Nord e il Mezzogiorno², ove la diminuzione del PIL, degli investimenti, dei consumi, dell'occupazione e della spesa pubblica come anche la stretta creditizia sono state maggiori.

In questo articolo, vengono trattati quattro temi tra loro strettamente collegati. Innanzitutto viene indicata la relazione tra la diminuzione degli investimenti, il processo di *deleveraging* ed il processo

1. Università di Roma "Tor Vergata", Dipartimento di Economia, Diritto e Istituzioni, e-mail: cappellin@economia.uniroma2.it.

2. cfr. i contributi di Alfredo Del Monte e di Gianfranco Viesti in questo e-book.

di finanziarizzazione delle imprese. In secondo luogo, viene proposta una strategia di crescita basata sul rilancio della domanda interna e su progetti di investimento che diano una risposta ai crescenti bisogni dei cittadini di servizi di uso collettivo nelle aree urbane. In terzo luogo, vengono sottolineati i limiti del modello neoclassico di crescita e della dottrina neoliberista delle “riforme strutturali” e del fiscal compact. Infine, viene sottolineato che gli strumenti recenti dell’economia dell’innovazione e dell’economia regionale sono più appropriati per definire una strategia di crescita in un’economia moderna fondata sulla conoscenza.

*Tabella 1 - Carenza di investimenti e stagnazione: 2008-2013
(variazioni nel periodo, migliaia di euro a prezzi 2005)*

	<i>Germania</i>	<i>Spagna</i>	<i>Francia</i>	<i>Italia</i>	<i>Regno Unito</i>
	<i>2013-2008</i>	<i>2013-2008</i>	<i>2013-2008</i>	<i>2013-2008</i>	<i>2013-2008</i>
Prodotto interno lordo a prezzi di mercato	73.228,2	-68.628,7	7.874,2	-104.996,1	-36.523,7
Spesa finale delle famiglie	69.235,0	-57.591,6	19.855,9	-55.137,1	-12.909,2
Spesa finale del governo	35.539,9	-7.441,4	32.670,6	-14.519,5	13.790,1
Investimenti fissi lordi	-42.664,7	-105.159,5	-52.031,7	-86.904,7	-52.337,2
Esportazioni di beni e servizi	163.201,2	39.448,0	24.526,0	4.771,9	22.847,4
Importazioni di beni e servizi	-150.523,3	57.449,8	-15.309,2	45.246,1	-4.934,2
Bilancia esterna di beni e servizi	12.677,9	96.897,8	9.216,8	50.018,0	17.913,2

Fonte: Eurostat

1. La stagnazione e la transizione dal capitalismo industriale al capitalismo finanziario

I dati indicano in modo inequivocabile che il fattore più importante della diminuzione del PIL non è stata la diminuzione della spesa pubblica o delle esportazioni ma il crollo degli investimenti privati (-27,8%). Il PIL tra il 2008 e il 2013 è diminuito di 104.996 miliardi di euro a prezzi 2005 e di questi ben 86.904 miliardi sono stati determinati dal crollo degli investimenti lordi, la cui diminuzione è stata maggiore di quella dei consumi privati, pari a 55 miliardi, e dei consumi pubblici, pari a solo 14 miliardi. Gli investimenti sono diminuiti più del PIL e sono passati dal 21,21% del PIL al 16,49% nel periodo 2008-2013. Pertanto, un aumento degli investimenti di 86.904 miliardi, pari alla loro riduzione avvenuta negli ultimi anni, comporterebbe da solo un aumento di circa il 6% del PIL.

In tutti i grandi paesi europei si è assistito nel periodo 2008-2013 ad una diminuzione degli investimenti (pari a circa 42-105 mld di euro per paese), anche se l’Italia ha una percentuale degli investimenti sul PIL più bassa di quella di Spagna (20,05%), Francia (18,19%) e Germania (16,75%) e superiore solo a quella del Regno Unito (14,92%). Di fatto, anche in Germania e Francia la diminuzione degli investimenti avrebbe determinato una diminuzione del PIL se non fosse stata compensata da un aumento dei consumi privati e della spesa pubblica. Inoltre, la generale riduzione degli investimenti in tutti i paesi europei è stata accompagnata da un miglioramento della bilancia delle partite correnti e quindi da un aumento delle attività finanziarie nette verso l’estero. Non solo in Cina ma anche nei paesi europei, che sono in un periodo di recessione o debole crescita e di alta disoccupazione, un surplus del risparmio sugli investimenti interni comporta un investimento all’estero invece che in Europa.

In Italia, la diminuzione della domanda interna non è attribuibile in misura prevalente alla diminuzione della spesa pubblica, come il dibattito economico-politico continua a ribadire in questi ultimi anni, dato che i consumi pubblici sono diminuiti in misura molto minore della diminuzione dei consumi privati e soprattutto degli investimenti fissi lordi. Invece, la crisi è stata determinata dal fatto che le politiche macro-economiche, fiscali e monetarie, attuate in questi ultimi anni in Europa e in Italia hanno determinato, anche se forse involontariamente, per errore o per l’omissione di altri interventi, come le politiche industriali, che sarebbero stati necessari, la riduzione proprio di quella componente

della domanda: gli investimenti, che ogni teoria economica ritiene strategica per sostenere nel lungo periodo il processo di crescita.

In particolare, la crisi degli investimenti non è dovuta né alla riduzione congiunturale della domanda, che di fatto è il risultato della stessa riduzione degli investimenti, né alla diminuzione dei profitti o alla mancanza di credito, ma soprattutto all'incertezza determinata dalle politiche di austerità e alla diminuzione della propensione al rischio, all'accorciamento delle prospettive al brevissimo termine ed al generale rinvio di ogni decisione di investimento a medio e lungo termine.

In estrema sintesi, il crollo degli investimenti fissi lordi è dovuto al fatto che i diversi operatori: imprese non finanziarie, famiglie, banche e intermediari finanziari e Stato, mirano ad aumentare le loro attività finanziarie o a ridurre il loro indebitamento (*deleveraging*) ed hanno una anomala avversione al rischio e propensione alla liquidità. Essi preferiscono investire i loro risparmi non in attività reali a lungo termine, come gli investimenti fissi lordi, ma in attività finanziarie a breve termine, come partecipazioni azionarie, obbligazioni, depositi presso le banche, titoli pubblici. Pertanto, le imprese hanno ridotto gli investimenti a lungo termine e le banche i prestiti all'economia e hanno aumentato gli investimenti e gli impieghi a brevissimo termine. A questo si aggiunge il processo lento di riequilibrio del bilancio pubblico e di riduzione del debito pubblico, tramite la riduzione degli investimenti pubblici, della spesa corrente e l'aumento delle imposte. Pertanto, la crisi attuale può essere definita una "*balance sheet recession*" ("recessione da bilanci in pareggio").

La crisi non è quindi determinata tanto dai "debiti sovrani" o dalla finanza pubblica dei paesi dell'Europa del Sud, ma da fattori di tipo strettamente finanziario. La maggiore incertezza sui tassi di cambio, sulla crescita economica e sui tassi di interesse e di inflazione hanno in gran parte bloccato il sistema delle transazioni monetarie tra i diversi attori e hanno indotto ciascuno ad aumentare la liquidità e ridurre l'indebitamento. Le famiglie hanno rinviato i consumi di beni durevoli e ridotti quelli correnti, le imprese hanno rallentato il pagamento ai propri fornitori, le banche hanno ridotto il credito interbancario, chiesto il pagamento anticipato dei prestiti concessi e ridotto i nuovi prestiti.

L'alta propensione alla liquidità sia delle imprese che delle famiglie è dimostrata dal fatto che nonostante la crisi economica tra il novembre 2011 e il novembre 2013 i prestiti delle banche alle società non finanziarie residenti in Italia sono diminuiti -10,7%, mentre i depositi totali nelle banche delle società non finanziarie residenti in Italia sono aumentati del 28,3%. Sempre nello stesso periodo i prestiti delle banche alle famiglie consumatrici residenti in Italia sono diminuiti del -1,8%, mentre i depositi totali nelle banche famiglie consumatrici residenti in Italia sono aumentati del 9,7%.

È inoltre indicativo il fatto che i fondi di private *equity* hanno nel 2013 riserve di liquidità non spesa per \$789 mld. superando i \$769 mld. del 2007. Invece, gli affari conclusi nel 2013 sono stati pari a solo \$310 rispetto ai \$776 nel 2007. Infatti, da un lato ci sono minori buone opportunità e dall'altro è aumentata la domanda dei fondi di private equity da parte degli investitori in cerca di rendimenti maggiori.

Il processo di *deleveraging* risulta da alcuni fatti stilizzati che sono indicati dall'analisi delle 2035 maggiori società italiane pubblicata periodicamente da Mediobanca, che rappresentano circa il 9% del PIL. Nel periodo 2007-2012 la variazione delle immobilizzazioni materiali lorde, che risulta da investimenti e disinvestimenti ed altre voci, è diminuita del 20,9%. Il basso livello degli investimenti, assieme agli ammortamenti stanziati nel periodo ha fatto sì che le immobilizzazioni materiali nette (o lo stock di capitale) siano persino diminuite del 3,70%, passando da 267,58 mld di euro a 257,67 mld. e indica che si è verificato un processo di effettivo disinvestimento.

Parallelamente, è continuato a ritmi intensi il processo di deverticalizzazione delle imprese e il rapporto tra il valore aggiunto e il fatturato è diminuito dal 23,2% ad appena il 19,4%. L'esternalizzazione delle produzioni è collegata alla riduzione della capacità produttiva interna, come è indicato dalla diminuzione delle immobilizzazioni materiali nette e del numero dei dipendenti che nel periodo 2007-2012 sono passati da 1.368.349 a 1.294.365.

La bassa propensione all'investimento è indicata dal fatto che sempre nel periodo 2007-2012, il rapporto tra la variazione delle immobilizzazioni materiali lorde e il valore aggiunto è diminuito dal 16,0% al 14,29%. Pertanto, il valore cumulato di tali investimenti è stato pari a solo il 55,37%

del valore cumulato dei dividendi distribuiti, che invece a sua volta è stato quasi identico al valore cumulato dei risultati d'esercizio netti da imposte.

L'alta propensione alla liquidità è dimostrata dal fatto che la variazione delle immobilizzazioni materiali lorde è passata dal 59,16% ad appena il 32,16% delle disponibilità di cassa, data la diminuzione degli investimenti e l'aumento della liquidità. Inoltre, i debiti finanziari a breve sono aumentati del 15,72%, mentre i debiti finanziari verso banche a m/l termine sono diminuiti del 15,02%. Parallelamente, in seguito a un processo di disintermediazione bancaria, i prestiti obbligazionari sono aumentati del 62,33%. Importante è anche il crescente ritardo nel pagamento delle forniture, indicato dal fatto che sempre nel periodo 2007-2012 i debiti verso i fornitori sono aumentati del 8,32%.

Le imprese hanno preferito investimenti di tipo finanziario rispetto agli investimenti reali e le partecipazioni nette sono aumentate di 64,02 mld. o del 47,67% e tale processo di finanziarizzazione delle imprese ha fatto sì che il rapporto tra proventi finanziari e margine operativo netto sia passato dal 46,07% all'81,17%.

Da una "balance sheet recession" secondo gli economisti liberisti si esce spontaneamente solo quando i diversi attori hanno ridotto il loro rispettivo indebitamento a livelli sostenibili per evitare il rischio di un fallimento e questo richiede che i loro flussi in entrata siano superiori ai loro flussi in uscita o che i risparmi siano superiori agli investimenti. Tuttavia, un eccesso globale dei risparmi sugli investimenti implica inevitabilmente una crisi economica prolungata.

L'importanza attribuita alla riduzione dell'indebitamento da parte di tutti gli operatori: imprese finanziarie e non finanziarie, stati sovrani ed anche famiglie, rispetto all'obiettivo tradizionale della crescita economica, largamente condiviso fino ad alcuni anni, può essere collegata alla evoluzione da un "capitalismo industriale" ad un "capitalismo finanziario" nei paesi più sviluppati.

Il moderno "capitalismo finanziario" dei giorni nostri è diverso dal "capitalismo industriale" del '900 e il potere non sta più nella proprietà da parte degli azionisti dei beni capitali indispensabili per la produzione e neanche nella capacità tecnologica o nel potere di coordinare i nuovi "lavoratori della conoscenza" con alti livelli di istruzione. Di fatto, nelle imprese moderne di grandi dimensioni il potere sta nel controllo da parte dei manager sui flussi monetari tra l'impresa e i rispettivi clienti, fornitori, dipendenti, azionisti e creditori o nel potere di decisione sulle scelte di bilancio (conto economico e stato patrimoniale) e sulla forma dei contratti tra l'impresa e gli altri operatori esterni. Nell'evoluzione dal "capitalismo industriale" al "capitalismo finanziario", la circolazione dei flussi monetari (o della ricchezza) è diventata molto più importante della circolazione dei beni e servizi (o del reddito) e il capitale finanziario nelle imprese è molto più importante del capitale fisico e persino del capitale intellettuale o delle nuove conoscenze.

In particolare, il crollo della propensione a investire delle imprese è spiegabile con la trasformazione da un capitalismo industriale ad un capitalismo finanziario. Questo ha spinto le imprese a mirare all'aumento del valore delle azioni immediato piuttosto che alla crescita a lungo termine. Invece che investire nello sviluppo di produzioni nuove o in ricerca, le imprese hanno ridotto l'indebitamento tagliando i progetti di investimento a lungo termine, hanno aumentato la liquidità di fronte a possibili crisi finanziarie, hanno investito nel riacquisto delle proprie azioni, hanno aumentato i margini di profitto tagliando l'occupazione e chiudendo gli impianti meno efficienti e hanno esternalizzato le produzioni riducendo la necessità di investimenti e scaricandone l'onere sui fornitori. Il problema della "deindustrializzazione" non è quindi connesso tanto con il ben noto declino delle attività manifatturiere che vengono sostituite dalle attività di servizio, svolte sia da parte di imprese di terziarie esterne che anche all'interno delle stesse imprese manifatturiere. Esso è connesso piuttosto con il declino relativo dell'importanza delle attività reali di produzione di beni e/o servizi rispetto alle attività finanziarie e speculative nelle stesse imprese industriali, soprattutto nelle imprese di grandi dimensioni. Grandi imprese come General Electric o Fiat traggono gran parte dei loro profitti dalle attività finanziarie piuttosto che dalle attività manifatturiere.

Di fatto si è determinato un conflitto tra, da un lato, il mondo delle famiglie e delle piccole e medie imprese, per le quali i redditi dipendono dall'organizzazione del lavoro e, dall'altro, il mondo delle grandi imprese, delle banche e delle istituzioni finanziarie, i cui profitti dipendono dalla gestione delle attività finanziarie. Lo Stato, le banche e le imprese industriali e dei servizi per ridurre il loro

indebitamento hanno aumentato i propri redditi, tramite l'aumento delle tasse, di commissioni, interessi, prezzi e tariffe a scapito delle famiglie. Questo si traduce in un cambiamento nella distribuzione dei redditi e della ricchezza finanziaria e non finanziaria, che sono diminuiti per la gran parte delle famiglie, e comporta minori consumi privati e la diminuzione della domanda aggregata interna, che è il principale fattore della stagnazione attuale.

Quindi, durante la crisi la riduzione dell'indebitamento o l'aumento del surplus tra risparmi e investimenti delle imprese non finanziarie, delle banche e anche dello Stato sono avvenuti a spese della diminuzione dei risparmi e anche dei patrimoni delle famiglie. Questo è stato tanto più agevole nei settori protetti dalla concorrenza internazionale, che operano in regime di quasi monopolio naturale e che hanno una domanda molto rigida, come molti servizi di utilità collettiva ormai incompressibili: energia elettrica, gas, benzina, acqua, rifiuti, ferrovie, trasporti locali, autostrade e aeroporti, banche e assicurazioni. Infatti, i prezzi di questi servizi sono aumentati negli ultimi anni molto più del tasso di inflazione ed hanno ridotto il reddito disponibile per la spesa in altri tipi di consumi.

2. Una nuova strategia di sviluppo a lungo termine

La situazione di crisi che si protrae in Italia da 5 anni contrasta con le prospettive di sviluppo a lungo termine che sono possibili in Europa. In Italia ci sono le risorse intellettuali, le capacità umane e anche i capitali sufficienti per avviare un processo di re-industrializzazione e un programma nazionale di investimenti mirato alla crescita, che permetta di uscire da una situazione, che sembra essere diventata di cronica stagnazione accompagnata da disinvestimenti e de-industrializzazione. È compito delle politiche industriali, regionali e del lavoro definire una nuova frontiera e un programma di investimenti che guidino l'economia italiana verso un nuovo modello di sviluppo, così come si fece mezzo secolo fa nel periodo del Marshall Plan e della ricostruzione.

L'uscita dalla crisi del 2008-2013 richiede strategie di sviluppo industriale che s'inquadrino nelle linee di evoluzione di maggiore durata che caratterizzeranno anche il prossimo futuro. La prima tendenza è il processo di globalizzazione delle produzioni e quindi l'interdipendenza economica sempre più stretta con la Cina e i paesi dell'Asia e anche con i paesi del bacino del Mediterraneo e dell'Africa. La seconda tendenza è data dal processo di finanziarizzazione delle imprese sopraindicato e da questo discende che lo sviluppo nel lungo termine delle produzioni industriali e dei servizi innovativi nelle singole regioni e paesi spesso contrasta con la logica di breve termine del mondo della finanza e con l'iper-mobilità dei capitali, ma anche richiede la capacità di utilizzare gli enormi fondi liquidi disponibili sui mercati finanziari internazionali per finanziare gli investimenti. La terza tendenza è data da uno sviluppo tecnologico, che è sempre più rapido e caratterizzato da una crescente complessità dei legami tra le diverse tecnologie.

Una nuova strategia di crescita richiede un cambiamento strutturale. È necessario superare il modello dell'innovazione incrementale tipico dei distretti industriali di PMI specializzati nei settori a bassa e media tecnologia e fare evolvere questi ultimi verso il modello dei sistemi di innovazione regionali e delle reti di innovazioni aperte a scala internazionale, sia nei settori manifatturieri che in quelli dei servizi moderni. È anche necessario superare un processo eccessivo di frammentazione delle filiere produttive in tante fasi diverse spesso decentrate in paesi troppo distanti (*out-sourcing* e *off-shoring*) e mirare ad una maggiore integrazione delle produzioni che consenta una velocità di innovazione maggiore (*in-sourcing* e *re-shoring*).

In particolare, una strategia ambiziosa di sviluppo industriale deve spingere a valorizzare ancor più i vantaggi competitivi che caratterizzano le economie europee rispetto a quelle dei paesi a rapida crescita e con costi del lavoro inferiori. Tale è, in primo luogo, la capacità di uscire da produzioni di singoli prodotti tradizionali e di avviare nuove "produzioni complesse" che richiedono l'integrazione di prodotti intermedi diversi e la combinazione di conoscenze specialistiche diverse. Infatti, il sistema produttivo italiano, come quello degli altri paesi ad industrializzazione matura, è molto diversificato e consente l'accesso facile a competenze produttive e tecnologie molto differenziate. In secondo luogo, il sistema produttivo italiano ha un vantaggio competitivo nelle produzioni di alto livello, che mirano a soddisfare gli emergenti bisogni sia individuali che collettivi sempre più

sofisticati dei cittadini e dei consumatori, caratterizzati da livelli di istruzione, di esperienza e di reddito particolarmente elevati, come accade in particolare nelle grandi aree urbane.

Queste nuove specializzazioni produttive sono anche quelle che permetterebbero di creare posti di lavoro qualificati in una situazione di alti tassi di disoccupazione soprattutto delle nuove generazioni, che sono quelle con i livelli di istruzione di base più elevati. Inoltre, esse valorizzano alcune caratteristiche tipiche dei sistemi produttivi locali italiani come la forte identità locale, la disponibilità alla collaborazione informale tra i diversi attori privati e pubblici e lo scambio rapido e articolato di conoscenze anche di tipo tacito e non solo codificato tra le molte imprese locali.

Gli investimenti non sono necessari solo per aumentare la capacità produttiva nelle produzioni, come sostenuto dalle teorie macroeconomiche tradizionali, ma sono indispensabili, secondo le teorie moderne di tipo evolutivo e neo-istituzionale, per diversificare il sistema produttivo e creare nuove produzioni. Esiste, inoltre, una relazione interdipendente tra innovazione e investimento. Dal lato dell'offerta, l'adozione di innovazioni di prodotto e la riconversione delle imprese verso nuove produzioni moderne e la sostituzione delle importazioni con la produzione interna, richiedono investimenti in ricerca, progettazione tecnica, in nuova occupazione qualificata e formazione e in impianti, mezzi di trasporto e strutture. Dal lato della domanda, gli investimenti determinano una crescita della domanda aggregata e questo facilita le imprese nell'adottare innovazioni. In particolare, l'innovazione di prodotto e di processo aumenta la produttività del capitale e del lavoro e traina l'investimento, dato che aumenta il tasso (IRR) di rendimento dei progetti di investimento. Chiaramente, i prerequisiti dell'innovazione sono la progettualità e la creatività e quindi la creazione di nuova conoscenza.

Gli investimenti possono essere rilanciati dalle poche grandi imprese industriali e dei servizi che hanno la liquidità finanziaria e anche le capacità tecnologiche e organizzative di ideare progetti di innovazione e investimento che riposizionino il sistema produttivo su produzioni più innovative e "appropriate" alla emergente divisione internazionale del lavoro, mentre sono molte di più le imprese che non hanno le risorse finanziarie o le capacità di introdurre innovazioni. Spetta quindi alle imprese leader sia italiane che estere in Italia avviare per prime un nuovo ciclo di sviluppo dell'economia trainato dalla crescita degli investimenti.

In generale, in una moderna società ed economia basata sull'intelligenza e l'innovazione ("*learning economy*") il fattore chiave della crescita non sono solamente i mercati anonimi, o il capitale industriale delle imprese o il capitale finanziario delle banche. Un ruolo sempre più determinante lo hanno le persone, in quanto cittadini che discutono e elaborano assieme le idee e le decisioni strategiche per lo sviluppo, in quanto utilizzatori che domandano servizi e produzioni sempre più complessi sia privati che pubblici necessari per rispondere a bisogni sempre più sofisticati, in quanto risparmiatori e investitori che sostengono le nuove iniziative produttive e infine, ma non solo, in quanto lavoratori che sviluppano le innovazioni valorizzando le loro competenze sempre maggiori.

Una nuova strategia di sviluppo deve essere basata su "*smart innovation*" ed essere "*place-based*", dato che è necessaria da un lato l'integrazione tra i settori e tecnologie diverse e dall'altro l'interazione stretta tra le capacità produttive e la domanda e i bisogni locali, e dato che ha un'esplicita dimensione territoriale. Pertanto, il punto di partenza di un programma di rigenerazione o ricostruzione dell'economia italiana dopo la crisi è il territorio, che ha le potenzialità ed anche bisogno di rinnovo e di una straordinaria manutenzione. Il territorio italiano, per la sua complessità e densità insediativa, ha bisogno di una strategia di sviluppo di tipo "orizzontale", dato che è difficile separare le diverse funzioni: industria, servizi, energia, agricoltura, turismo, cultura, arte, amministrazione. Le grandi aree urbane come Roma, Milano, Napoli, Torino, Bologna, Firenze, Bari e Palermo hanno un ruolo fondamentale nel rilancio dell'economia nazionale e devono individuare prima di altre regioni le nuove produzioni che permettano una diversificazione del sistema produttivo e nuove specializzazioni nella competizione globale.

Infatti, da un lato la proposta di progetti innovativi dipende dalle capacità imprenditoriali che sono radicate nel territorio e dal pieno utilizzo delle competenze e delle risorse umane e produttive esistenti sul territorio. D'altro lato, è necessario partire dal territorio e dai bisogni della gente di un ambiente e di una qualità della vita migliori, dato che il cambiamento nei bisogni dei cittadini

rappresenta un'opportunità per investimenti in nuovi servizi e per lo sviluppo endogeno di nuove produzioni.

I dati dell'indagine europea Urban Audit sulla qualità della vita (QoL) in circa 570 città europee relativa al periodo 2007-2010 mostrano che in una città italiana come Torino, certamente tra le più sviluppate in Italia, le persone mediamente sono meno soddisfatte che in altre città europee (come Lille, Monaco e Bruxelles) in tutti i settori considerati (trasporto pubblico, scuole, ospedali, cure mediche, spazi verdi, attrezzature sportive, cinema, attrezzature culturali, prospettive di lavoro, abitazioni a prezzo ragionevole).

Esiste quindi in Italia un grande bisogno insoddisfatto di migliore qualità della vita e questo non rappresenta solo un problema, ma può rappresentare anche un driver o uno stimolo all'innovazione e un fattore che può trainare lo sviluppo futuro. In particolare, opportunità di crescita per gli investimenti privati e pubblici, per lo sviluppo di nuove produzioni e la creazione di maggiori posti di lavoro nei servizi moderni rivolti ai cittadini emergono da bisogni importanti, diffusi e tuttora insoddisfatti, come quelli connessi con i settori di: edilizia popolare, energie rinnovabili, risparmio energetico, smaltimento dei rifiuti, agricoltura e soddisfazione di nuovi bisogni alimentari, protezione dai disastri naturali, acqua, telecomunicazioni e cablaggio delle città, logistica, mobilità a scala urbana, regionale e nazionale, alta velocità ferroviaria, aeroporti, porti, turismo, istruzione superiore, attività culturali, attività sportive e del tempo libero, servizi sociali, salute e sanità.

Ad esempio, si assiste a un'esplosione della domanda di mobilità che coinvolge la città in tutte le sue dimensioni fondamentali - dall'abitare, al tempo libero, dal lavoro al consumo, dall'istruzione alla salute e che determina una moltiplicazione dei tempi e della distanza degli spostamenti, spesso in modo molto maggiore per le professioni più moderne e per i centri urbani maggiori. Se i passeggeri km. in un giorno ferialo medio sono aumentati dal 2001 al 2008 del 42,3% è possibile affermare che non aumenteranno in misura analoga nel prossimo decennio? ed un aumento simile non avverrà anche per altri bisogni essenziali come quelli di migliore salute, cultura, turismo, telecomunicazioni, qualità ambientale e risparmio energetico?

Ma se i bisogni evolvono e aumentano in modo inevitabile, da un lato è chiaro che non potrebbero essere soddisfatti se non venissero realizzati adeguati investimenti e dall'altro è chiaro che tali investimenti contribuirebbero a fare crescere l'economia per lo stimolo che darebbero alle produzioni di molti settori. Tale crescita dei redditi permetterebbe anche di finanziare, con tariffe o tasse, gli investimenti stessi. Esistono pertanto delle forze stabili nel tempo che spingono alla crescita economica ed è necessario recuperare una visione di lungo termine nelle decisioni d'investimento sia private che pubbliche. In particolare, è compito delle politiche macroeconomiche, fiscali e monetarie, facilitare tali processi di crescita, invece che costringere l'economia in una situazione di "stagnozione secolare".

Le situazioni di carenza o di congestione indicate dai dati presentati nell'appendice non solo sottolineano la necessità di aumentare gli investimenti in infrastrutture, ma anche che i progetti di investimento privato in questi settori possono avere un ritorno economico positivo maggiore del basso tasso di interesse a medio e lungo termine ora esistente sui mercati internazionali. L'analisi di diversi fondi privati di infrastrutture australiani porta a stimare un tasso di rendimento interno (IRR) medio annuo storico nel medio termine (7 anni) pari al 10%. La maggior parte dei titoli collegati alle infrastrutture sono collegati a concessioni di lunga durata, hanno un *cash flow* stabile di lungo periodo e un basso grado di rischio oltre che una crescita di valore attesa elevata nel lungo periodo. Le imprese di servizi hanno quindi alti rating di credito e costi di indebitamento relativamente bassi.

Peraltro, il rendimento sociale di investimenti in infrastrutture e servizi è più alto del rendimento di investimenti privati in queste stesse infrastrutture e servizi, dato che gli investimenti possono aumentare la crescita complessiva, la produttività, il valore dei terreni, l'efficienza energetica, la salute pubblica e lo sviluppo industriale. Infatti, istituzioni come la Banca Europea di Ricostruzione e Sviluppo, la Banca Mondiale e l'Unione Europea stimano il tasso di rendimento economico (ERR) nei settori della distribuzione e produzione elettrica, strade e autostrade, ferrovie e metropolitane, porti e aeroporti, infrastrutture idriche, servizi di telecomunicazione e sviluppo industriale in un intervallo tra il 12% e il 35%.

L'attuale situazione i tassi di interesse particolarmente bassi per la raccolta del finanziamento e gli alti tassi di disoccupazione assicura l'opportunità di utilizzare risorse inutilizzate e rendono più basso del normale il costo del capitale e il costo di opportunità del lavoro.

È possibile stimare la dimensione finanziaria degli investimenti aggiuntivi da attivare in circa 80 miliardi, necessari a riportare gli investimenti al livello del 2008: un valore indispensabile per invertire il ciclo e per fare ritornare il PIL al livello del 2008 e un valore realistico se si tiene conto che le emissioni di corporate bond in Europa nel 2013 sono state finora pari a 416 miliardi di dollari e che le banche italiane ottennero 226 miliardi dalla BCE, solo nel 2011 e pari al doppio degli investimenti fissi lordi in macchine e attrezzature nello stesso anno.

Le potenzialità di raccolta di fondi sul mercato internazionale sono dimostrate dalle emissioni obbligazionarie di grandi imprese internazionali, come Verizon (\$49 miliardi) e Apple (\$17 miliardi) e dalle stesse emissioni pubbliche (il BTP trentennale del 16 maggio 2013 ha visto una domanda di 12,7 miliardi di euro a fronte di un'emissione da 6 miliardi). Inoltre, nel novembre 2013 le banche italiane avevano ancora 227,7 miliardi del rifinanziamento a lungo termine (LTRO) ottenuto dalla BCE.

Dato che il settore pubblico non può non continuare il suo graduale processo di consolidamento finanziario e quindi mantenere un surplus primario, spetta al settore privato prendere l'iniziativa ed evitare che un eccesso di risparmio sugli investimenti faccia durare per lungo tempo la recessione. La soluzione della crisi richiede quindi di individuare strumenti finanziari nuovi e non convenzionali. Spetta invece allo Stato rendere convenienti gli investimenti di lungo periodo delle imprese e delle banche, con agevolazioni fiscali e con provvedimenti di regolazione dei nuovi settori in cui orientare gli investimenti.

Sono necessari nuovi strumenti nazionali e regionali di tipo finanziario, che operino dal lato dell'offerta di credito, come le banche e operatori non bancari, ma anche dal lato della domanda di credito, stimolando ed aggregando tra di loro le decisioni stesse di investimento delle imprese non finanziarie. Infatti, le banche e gli altri intermediari finanziari dovrebbero svolgere un ruolo proattivo e sostenere gli investimenti già nella fase di ideazione e organizzazione dei relativi progetti, prendendo parte all'organizzazione delle fasi di ideazione, progettazione, pianificazione e realizzazione dei progetti di investimento innovativi.

In questa prospettiva, la creazione di una Banca di Sviluppo permetterebbe un maggiore co-investimento privato nei progetti infrastrutturali e fornirebbe alle amministrazioni pubbliche il supporto di analisi rigorose per individuare i progetti con i maggiori rendimenti per la società che giustifichino gli investimenti prioritari. La banca potrebbe emettere "obbligazioni nazionali per la crescita" capaci di attrarre i capitali di singoli cittadini italiani ed anche di fondi pensioni e fondi sovrani esteri. Un altro strumento potrebbe essere lo sviluppo dei fondi di *private equity* specializzati nel finanziamento delle infrastrutture. Infine, un altro strumento è la diversificazione del campo delle infrastrutture e dei servizi per la re-industrializzazione delle attività delle maggiori *multi-utility* italiane (A2A, Iren, Acea, Terna), che se adeguatamente ricapitalizzate potrebbero sostenere da sole o creando delle alleanze tra loro e con partner esteri il finanziamento, il coordinamento ed anche la realizzazione di nuove infrastrutture nelle maggiori città italiane. È necessario promuovere il processo di diversificazione dal credito bancario dal quale dipende troppo il sistema produttivo italiano di PMI. Tale potrebbe essere la cartolarizzazione dei prestiti alle PMI e la creazione di *Asset Backed Securities* emesse dalle grandi banche nazionali.

La riduzione del cuneo fiscale non può essere considerata come una misura alternativa ad una svalutazione dell'euro e neanche un sussidio minimo "erga omnes". Invece, le risorse finanziarie aggiuntive faticosamente reperite tramite un risparmio sulle spese pubbliche inefficienti e inefficaci dovrebbero essere utilizzate per una politica industriale moderna, che richiede di stimolare la domanda interna di consumi e di investimenti materiali ed immateriali, e che richiede una forte selettività e concentrazione dello sforzo su innovazioni di prodotto e sugli investimenti necessari per introdurre nuove produzioni e creare occupazione. Prioritario appare collegare la riduzione del cuneo fiscale ad un aumento nelle imprese dell'investimento in formazione continua o nei "contratti di solidarietà" per l'assunzione di giovani o dell'investimento in ricerca e progettazione. Ad

esempio, sarebbe preferibile utilizzare l'1,5 mld. eventualmente disponibile su solo 15 grandi progetti di innovazione industriale o assicurare un tirocinio di alcuni mesi a 150.000 giovani qualificati ma disoccupati.

Proposte ulteriori sono quelle di separare dal punto di vista istituzionale le banche commerciali dalle banche di investimento e di favorire il processo di disintermediazione bancaria. Inoltre, è necessario incentivare l'investimento in attività reali rispetto all'investimento finanziario speculativo da parte sia delle banche che delle imprese. Questo implica una separazione all'interno delle banche dell'attività creditizia dall'attività finanziaria speculativa (Volcker rule) o prevedere un regime fiscale che penalizzi le operazioni speculative (Tobin tax) o che consenta di tassare di più il capitale finanziario (ora tassato con una aliquota di circa il 20%) e l'uso di risorse naturali e di incentivare invece fiscalmente il lavoro e il reddito di impresa (ora tassati con aliquote di circa il 40%), ad esempio tassando in modo diverso il margine operativo lordo dai proventi e oneri di tipo finanziario delle stesse imprese industriali.

3. Le teorie dei *policy-makers* sono l'ostacolo al rilancio dell'economia

È difficile attribuire alla crisi internazionale la recessione dell'economia italiana quando quest'ultima si sviluppa meno di quelle di tutti gli altri grandi paesi europei. Le ragioni della cronica stagnazione dell'economia italiana sono in gran parte interne e sono rappresentate innanzitutto dagli ostacoli che impediscono di sfruttare le opportunità di medio e lungo periodo dell'economia italiana.

Una coraggiosa politica di investimenti in una prospettiva di medio termine è ostacolata in Italia più che dalla mancanza di capacità tecnologiche o dalla carenza di risorse finanziarie dall'incapacità di *governance* sia del settore privato che è vincolato da una logica meramente finanziaria e dall'immobilismo del "capitalismo di relazione" delle grandi imprese, che del settore pubblico che è vincolato dalla debolezza organizzativa dell'amministrazione pubblica e dalla frammentazione dei partiti politici.

Il principale di tali ostacoli sono le scelte economiche della "classe dirigente" (i manager delle grandi imprese private, i tecnocrati dei governi e del mondo della finanza e gli opinionisti nei media) nelle organizzazioni private e pubbliche, che sono vincolate ("effetto di *lock-in*" o "trappola delle competenze") dalle teorie seguite da venti anni e che apparentemente hanno portato al successo. Infatti, esiste una relazione diretta tra le conoscenze degli attori, i comportamenti degli stessi e i risultati delle singole organizzazioni e dell'economia. Ad un'analisi basata su teorie datate o valide in un sistema industriale ormai scomparso non poteva che seguire una terapia sbagliata, inutile se non dannosa, per la perdita di produzione cumulata che ha determinato durante gli ultimi cinque anni di crisi.

Secondo un modello macroeconomico di offerta o di tipo neo-liberista, la crescita del PIL è determinata semplicemente dall'occupazione e dalla produttività. Infatti, nel modello neoclassico e liberista, si suppone che l'economia sia sempre in una situazione di piena occupazione assicurata dalla flessibilità di salari e prezzi. Il prodotto procapite è quindi determinato dalla produttività, dall'occupazione e dalla crescita della popolazione. Gli investimenti aumentano l'offerta o la capacità produttiva delle imprese e quindi la produzione per il mercato internazionale in cui si suppone che la domanda abbia un'elasticità infinita. Infine, l'aumento dei ricavi delle imprese aumenta il risparmio e quindi gli investimenti stessi. La produttività dipende dalla R&S e dalla formazione, secondo un modello che viene definito "lineare" o "top-down". Non c'è spazio per il cambiamento strutturale in questo modello aggregato e quindi non c'è spazio per l'innovazione. Dato che si suppone una situazione di piena occupazione, un aumento della spesa pubblica non fa aumentare il PIL come indicato dal moltiplicatore keynesiano, ma determina solo uno "spiazzamento" (*crowding out*) o un aumento del tasso di interesse e una riduzione della domanda privata ed in particolare degli investimenti privati e un aumento del debito pubblico determina una riduzione dei consumi dato che i privati si aspettano maggiori tasse per ripagare il debito stesso (equivalenza Ricardiana).

La tesi prevalente nel dibattito politico e nei media è quella che si esce dalla crisi con il "fiscal compact", l'aumento delle imposte e la riduzione della spesa pubblica, l'aumento dei prezzi dei servizi collettivi, la riduzione del debito, la ricapitalizzazione delle banche e la pulizia dei loro bilanci

dai prestiti in sofferenza e con le “riforme di struttura” e una “svalutazione reale” dei paesi con alto debito pubblico e quindi con la riduzione dei salari, la ristrutturazione e la chiusura delle produzioni meno efficienti. Questa strategia è quanto meno parziale e non tiene conto dell’interdipendenza generale tra i settori dell’economia, per cui la diminuzione del PIL determina un aggravamento degli squilibri finanziari iniziali. Comunque non è l’unica strategia possibile e senza un cambiamento nell’approccio alla politica economica e l’adozione di una diversa strategia e visione di lungo periodo sia delle imprese che del governo, la situazione di stagnazione è inevitabile che continui per molti altri anni.

Conforme al modello neoclassico e liberista è quanto afferma il Presidente della BCE, Mario Draghi: “Le riforme mirano a sciogliere i nodi che imbrigliano la capacità competitiva e soffocano la crescita. Un’efficace promozione e tutela della concorrenza, un adeguato grado di flessibilità del mercato del lavoro che sia ben distribuito tra generazioni, una burocrazia pubblica che non sia di ostacolo alla crescita, un capitale umano adatto alle sfide poste dalla competizione globale, un ambiente migliore sono fronti su cui, malgrado progressi recenti, non poco resta ancora da fare, sia pure in misura diversa nei singoli paesi” (cfr. Draghi, 2013).

Invece, la causa della crisi economica è stato il crollo della domanda interna e non la diminuzione della competitività internazionale, dato che l’effetto netto sul PIL del commercio estero è stato complessivamente positivo (50 mld), nel periodo 2008-2013 si è assistito ad un aumento, anche se non enorme (4,7 mld), delle esportazioni e si assistito ad una grande diminuzione delle importazioni (45,2 mld). Inoltre, non è neanche efficace economicamente cercare di aumentare la domanda di fattori da parte delle imprese riducendone il costo, quando il vincolo non è l’offerta dei fattori ma la loro domanda e siamo in presenza di un eccesso di capacità produttiva. Infine, la competizione globale si gioca sulle innovazioni di prodotto e gli investimenti necessari per introdurre nuove produzioni e non sui costi produttivi delle produzioni in crisi

Il secondo elemento della dottrina liberista, dopo le “riforme strutturali”, è il “fiscal compact” o la riduzione del deficit e del debito pubblico. In particolare, secondo il cancelliere tedesco Angela Merkel: “Senza solidità finanziaria non possiamo avere crescita e consolidamento e crescita sono due lati della stessa medaglia”, e Jens Weidmann, Presidente della *Deutsche Bundesbank* in una intervista al *Financial Times*, 7 maggio 2012, sosteneva che: “*Macroeconomic imbalances and unsustainable public and private debt in some member states lie at the heart of the sovereign debt crisis*”. Infatti, la Germania teme una “*Transfer Union*” ove i cittadini tedeschi diventerebbero responsabili dell’intero peso delle garanzie sul debito di altri paesi.

La dottrina del *fiscal compact* non considera l’inevitabile interdipendenza tra il riequilibrio dei saldi finanziari del bilancio pubblico e il peggioramento dei saldi finanziari dei bilanci delle famiglie in termini di maggiori tasse e minori trasferimenti, che riducono la domanda interna e quindi la crescita dell’economia. Pertanto, delle politiche di *fiscal compact* e delle politiche di riforma strutturali si può dire quello che si dice della politica monetaria, che “è come una corda che stringe ma non spinge”.

Il fallimento delle politiche monetarie e fiscali di stabilizzazione finanziaria è di fatto indicato non solo dalla recessione ma anche dalla crescita del rapporto debito/PIL (per l’aumento del numeratore e la riduzione del denominatore), del tasso di disoccupazione, delle disparità di reddito procapite tra Germania e Italia e tra regioni del Nord e del Sud Italia, dalla frammentazione dei mercati finanziari in tanti mercati nazionali con tassi di interesse diversi, dal gap tra l’enorme liquidità presente nelle grandi banche e nelle grandi imprese e i minori investimenti produttivi (non finanziari) delle grandi imprese, dalle disparità di reddito tra i membri della classe dirigente e il restante 99% dei cittadini, dal fatto che la capacità produttiva dell’economia nel lungo periodo è diminuita come indicato dagli scarsi investimenti in innovazione e ricerca e dal fatto che molte imprese e molti stabilimenti produttivi sono stati chiusi.

Le politiche macroeconomiche finora seguite o la mancata adozione di politiche diverse, che sono state avversate in quanto troppo interventiste, hanno determinato l’aspettativa di una stagnazione di lungo periodo dell’economia, un’inflazione eccessivamente bassa che scoraggia l’indebitamento, gli investimenti e i consumi, alti tassi di interesse e stretta del credito, alta variabilità dei mercati

azionari e incertezza sul tasso di cambio euro/dollaro e quindi dei prezzi sui mercati internazionali. Questo ha generato una situazione di tale incertezza, di ansietà o di bassa fiducia dei consumatori e delle imprese, che non consente la previsione e il calcolo della convenienza economica dei progetti di investimento e ha portato a rinviare le decisioni sia di investimento che di consumo e ad aumentare i risparmi e la liquidità.

È necessario un allargamento della prospettiva temporale e territoriale. È compito del mondo della ricerca e delle associazioni scientifiche indicare alle istituzioni nazionali ed agli operatori economici analisi obiettive e linee generali di intervento efficaci sulla base dei risultati degli studi e delle teorie più recenti. In particolare, l'economia regionale e l'economia industriale indicano un modello della crescita economica completamente diverso da quello della macroeconomia tradizionale e dell'approccio neo-liberista.

4. La crescita economica e le reti di innovazione territoriali

Il contributo originale dell'economia industriale, regionale, del lavoro e del management sviluppato negli ultimi decenni innova radicalmente le analisi dell'economia rispetto agli strumenti teorici della macroeconomia tradizionale basata su un approccio neoclassico e neolibertista. La dottrina "neoclassica", che insiste sulla flessibilità e la concorrenza dei diversi mercati del lavoro, finanziari, dei prodotti e dei servizi, non considera le economie e diseconomie esterne delle singole imprese né i rapporti tra le diverse imprese nell'ambito di un sistema d'innovazione nazionale, regionale o settoriale. Pertanto, si rivela inadeguata a promuovere la crescita in una società moderna sempre più complessa, ove una sempre maggiore velocità del cambiamento è il requisito fondamentale. Invece, la letteratura economica sull'economia della conoscenza e il modello dei network territoriali, che è alla base di molti studi di Scienze Regionali (Lundvall, Johnson, 1994; Antonelli, 1998; Egidi, Rizzello, 2003; Fagerberg, 2005; Tidd, Bessant, Pavitt, 2005; Metcalfe, Ramlogan, 2005; Cappellin, Wink, 2009) spiegano che la conoscenza e l'innovazione sono il risultato di un processo di apprendimento interattivo all'interno di un network o di un sistema di innovazione composto da diversi attori, come ad esempio le grandi e piccole imprese industriali, le società di servizi tecnologici alle imprese, le istituzioni di ricerca, le banche e le istituzioni locali e nazionali.

Il cambiamento e l'innovazione sono due processi che non si vedono nei modelli di tipo aggregato come quelli neo-liberisti di offerta aggregata. Infatti, la crescita è collegata allo spostamento dell'occupazione dai settori meno produttivi a quelli più moderni, alla nascita di imprese più competitive ed alla chiusura delle imprese più vecchie ed inefficienti all'interno di ogni settore ed allo spostamento delle risorse materiali ed immateriali all'interno delle imprese dai prodotti meno profittevoli ai prodotti e processi più innovativi.

L'innovazione implica, come dice Joseph Schumpeter, un processo di "distruzione creatrice" e cambiamenti nell'allocatione delle risorse, crea conflitti tra vincitori e vinti, richiede tempi di concertazione tra attori con interessi diversi. La crisi e la chiusura delle imprese meno efficienti liberano le risorse produttive che possono essere utilizzate da produttori nuovi e più efficienti e aprono nuovi mercati alle loro produzioni innovative. Tale cambiamento nell'allocatione delle risorse è ostacolato dai costi di transazione nelle relazioni tra gli attori e dai costi di transizione nel cambiamento da vecchie a nuove soluzioni tecnologiche. Questi ostacoli possono determinare situazioni di "lock in" o di trappola delle competenze, in cui non si è capaci o non si vuole uscire da soluzioni superate. Chiaramente l'innovazione è ostacolata dall'esistenza di interessi collusivi tra i diversi attori oligopolisti tipici del "capitalismo di relazione" italiano, che perderebbero le loro rendite di potere ed economiche se si introducessero dei cambiamenti.

Inoltre, l'innovazione richiede, come dice Carlo Cattaneo, "intelligenza" e "volontà" (Loasby, 2003) o da un lato maggiori informazioni e conoscenze e dall'altro maggiori capacità di decisione, di concertazione o di coordinamento. Questo è tanto più vero in un'economia moderna ove il capitale intellettuale o la conoscenza tecnologica e organizzativa e la loro articolazione in progetti industriali validi sono indispensabili per consentire l'innovazione. Inoltre, con riferimento alla "volontà", in un sistema moderno di "capitalismo finanziario" le decisioni sui progetti di investimento e di

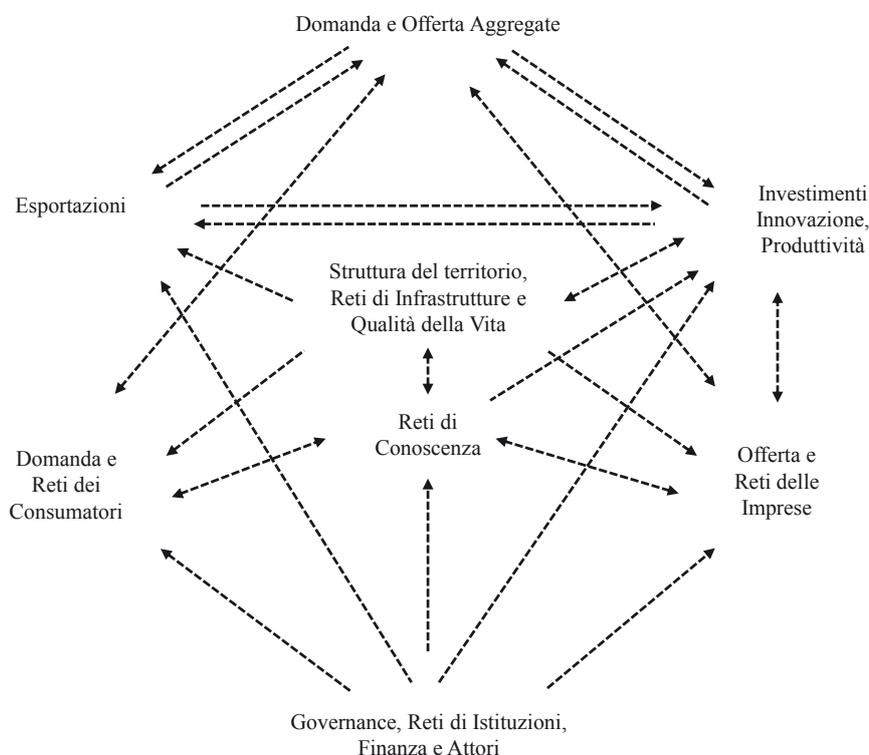
innovazione da parte delle imprese industriali dipendono dalle compartecipazioni azionarie e dalle alleanze tra le imprese, dall'accesso ai mercati finanziari internazionali e dal credito bancario.

Le scienze cognitive e l'economia regionale chiariscono che la conoscenza si può sviluppare solo in un contesto localizzato o specifico e richiede le prossimità geografica e cognitiva dei diversi attori, che partecipano ad un processo di apprendimento interattivo (Simmie, 2005; Cooke *et al.*, 2007; Capello, 2007). Lo spazio e il territorio hanno un forte impatto sui processi cognitivi e sulla generazione della conoscenza. I processi cognitivi possiedono una dimensione localizzata e il processo dell'innovazione è caratterizzato dall'*embeddedness* che favorisce l'agglomerazione spaziale delle attività innovative (Cappellin, Wink 2009; Cappellin, 2010). Infatti, una maggiore prossimità geografica e/o una maggiore prossimità cognitiva facilitano le interazioni tra diversi attori complementari e la combinazione di pezzi di conoscenza complementari e in particolare favorisce lo sviluppo della creatività che dipende dalla condivisione delle conoscenze tacite.

Pertanto, nel modello dei network territoriali, la crescita e l'innovazione risultano dalla combinazione tra tre tipi di rete e di processi, come indicato nella figura 1 (Cappellin, Wink, 2009):

1. la crescita della domanda interna che dipende dalla creazione di *reti di cittadini e associazioni*, che stimolano lo sviluppo di nuovi bisogni e la produzione di beni collettivi la cui domanda è spesso latente,
2. l'aumento della propensione a investire delle imprese in produzioni complesse e innovative che dipende dalla creazione di *reti produttive e di innovazione* tra le diverse imprese,
3. lo sviluppo delle capacità di *governance* che dipende dalle *reti delle istituzioni e degli attori locali* che permettano l'aggregazione della domanda e delle capacità di offerta a scala territoriale e regionale, data la natura collettiva e complessa dei programmi di investimento da realizzare sul territorio nazionale.

Figura 1 - Il modello a rete dello sviluppo regionale



Fonte: adattato da Cappellin, Wink, 2009.

Queste tre reti sono a loro volta collegate da un lato con le *reti di conoscenze* e dall'altro con le *reti fisiche sul territorio*. Infatti, le reti di conoscenza sono influenzate dalle reti sociali tra i consumatori e

dalle reti produttive tra le imprese, in cui circolano flussi di prodotti, servizi, lavoro e capitali. Le reti di conoscenza influiscono sull'adozione delle innovazioni e quindi sulle decisioni di investimento e sulla produttività delle imprese e sul cambiamento delle preferenze e della domanda di beni e servizi da parte dei consumatori. D'altro lato, la struttura del territorio, le reti di infrastrutture e la qualità della vita influisce sulla domanda aggregata e le reti dei consumatori e sull'offerta aggregata e le reti delle imprese, oltre che sulla competitività delle esportazioni.

In questo modello, come indicato dalla figura 1, gli investimenti sono determinati dalle innovazioni che a loro volta sono influenzate dalle reti di conoscenza, all'interno delle quali interagiscono le reti delle imprese e le reti dei consumatori, come indicato di seguito. Inoltre, gli investimenti dipendono dall'efficienza delle reti territoriali e dal bisogno di migliore qualità della vita, e dalla *governance* o dalle reti dei decisori, che determinano le politiche industriali e le politiche del credito e di finanziamento degli investimenti. Infine, la crescita del PIL è determinata non solo dall'offerta o dal potenziale produttivo ma anche dalla domanda per consumi e per investimenti e l'economia non si trova sempre in piena occupazione.

Di fatto a differenza dei modelli keynesiano e neoclassico, ove la domanda determina l'offerta oppure l'offerta determina la domanda, nel modello dei network di innovazione la domanda ed l'offerta interagiscono in modo dinamico tra di loro non solo a livello aggregato ma anche nei singoli settori e gradualmente portano allo sviluppo di nuovi prodotti e servizi. Per ciascun prodotto o servizio la domanda e l'offerta sono in un equilibrio dinamico, in cui a volte la domanda dei consumatori o degli utilizzatori più innovativi (*lead users*) anticipa l'offerta e a volte le nuove capacità dell'offerta dei produttori più innovativi (imprese *leader*) anticipano la domanda. Questo determina un cambiamento graduale delle produzioni (Cappellin, 2012). L'economia avanza come un'imbarcazione in cui i rematori di destra e quelli di sinistra spingono in direzioni opposte. Questo può essere definito un modello di crescita basato sul bilanciamento iterativo delle variazioni della domanda e dell'offerta (*iterative balanced demand and supply changes*). Pertanto, un elemento importante di una nuova strategia di crescita è lo sviluppo di nuovi settori moderni soprattutto nelle grandi aree urbane, trainati dalla domanda interna e che mirano a soddisfare i bisogni emergenti e particolarmente qualificati dei cittadini e dei consumatori. Sono quindi necessarie nuove politiche industriali che incentivino e aggregino tali bisogni, che sono spesso solo impliciti, tramite una regolazione appropriata, il finanziamento, lo sviluppo della progettualità e il sostegno alla sperimentazione, in modo da creare nuovi mercati (*lead markets*) per le nuove produzioni.

Inoltre, il mercato del lavoro e il mercato dei prodotti evolvono assieme (Cappellin, 2012) come effetto dello sviluppo di nuova conoscenza. Le persone caratterizzate da maggiori livelli di conoscenza offrono servizi lavorativi sempre più qualificati. Questo aumenta la produttività delle imprese e le persone ottengono redditi da lavoro maggiori dalle imprese stesse. D'altro lato le persone con maggiori e migliori conoscenze sviluppano bisogni sempre più qualificati, che le portano a domandare beni e servizi nuovi, e le imprese, che ottengono servizi lavorativi più qualificati, possono utilizzare tecnologie più moderne e produrre beni e servizi più qualificati adeguati alla nuova domanda dei consumatori.

5. Il ruolo delle istituzioni in una strategia di crescita

Le politiche monetarie europee di tipo espansivo, che hanno permesso il salvataggio delle banche, e le politiche fiscali europee e nazionali di austerità, che hanno permesso il salvataggio degli Stati, non sono sufficienti a promuovere la crescita. Infatti, per la gran parte dei cittadini sarebbe di grande lunga preferibile una politica industriale, regionale e del lavoro, che promuovesse l'innovazione e l'organizzazione di progetti di investimento validi economicamente sia privati che pubblici in nuovi settori moderni, che migliorasse l'accesso delle imprese all'abbondante liquidità esistente sui mercati internazionali dei capitali, che facesse crescere gli investimenti, il PIL, l'occupazione, la produttività e i salari, che riducesse le tasse e migliorasse la qualità dei servizi pubblici, che aumentasse l'efficienza e riducesse le tariffe nei servizi di interesse collettivo prodotti da imprese private in regime di monopolio o oligopolio.

Dal punto di vista macroeconomico, il rilancio della crescita non può avvenire se non con la crescita della domanda interna e in particolare degli investimenti privati e pubblici. Forti politiche regionali e industriali permetterebbero di rilanciare gli investimenti, nuove produzioni e l'occupazione, partendo in primo luogo dai bisogni insoddisfatti di "migliore qualità della vita" e di nuovi e migliori servizi dei cittadini. Ambito prioritario di una tale politica industriale sono le aree urbane, dove si concentrano gran parte della popolazione, delle imprese più innovative, della domanda aggregata come pure i più acuti problemi sociali e ambientali. Infatti, la politica industriale o è regionale e articolata in modo flessibile sul territorio nazionale o non è realizzabile ed efficace.

Di fatto, la politica industriale è indispensabile perché i progetti di investimento e di innovazione sopra illustrati sono spesso troppo complessi e grandi e richiedono tempi troppo lunghi per una sola impresa. Quindi, la loro progettazione, realizzazione e gestione richiede sia l'integrazione che la successione coordinata delle attività specifiche di imprese tra loro diverse che il libero mercato non può assicurare. Spetta inoltre alle istituzioni pubbliche e alle politiche industriali e regionali allungare l'orizzonte temporale del calcolo economico dei diversi attori privati, migliorare le loro aspettative ed indurli ad aumentare la loro propensione al rischio ed all'investimento promuovendo tramite il metodo della concertazione o della governance grandi progetti strategici di innovazione e investimento a medio e lungo termine.

Le grandi imprese devono essere indotte dalla politica industriale nazionale a riprendere i loro progetti di investimento di medio e lungo periodo³ e questi investimenti faranno da volano alla produzione di molte piccole imprese fornitrici e avranno un effetto moltiplicativo sull'economia. D'altro le politiche industriali a livello regionale dovrebbero aiutare le PMI a rendersi indipendenti dalla domanda di fornitura delle grandi imprese in Italia ed a esportare su nuovi mercati. Pertanto, le politiche industriali a scala regionale dovrebbero avviare progetti di investimento di tipo strategico nelle grandi aree urbane basati sulla cooperazione pubblico-privato e sviluppare le reti di cittadini e di utilizzatori, che permettono lo sviluppo della domanda di mercato interna dei nuovi prodotti e servizi. Inoltre, dovrebbero aiutare le PMI a mettere in comune le loro conoscenze tacite di tipo tecnologico e a fare innovazione diversificando i loro prodotti e i mercati. Infine, dovrebbero sostenere con strumenti di finanziamento speciali le PMI innovative.

Un nuovo approccio alla politica economica di sviluppo richiede un nuovo ruolo dello Stato e delle istituzioni nazionali e locali. Infatti, reti di produzione e innovazione ben strutturate richiedono l'esistenza di un sistema istituzionale ben sviluppato e stabile che riduca i costi di transazione e di aggiustamento, acceleri il processo di decisione politica, diminuisca i tempi di realizzazione degli interventi e permetta una velocità maggiore del processo di cambiamento. In particolare, nuove strutture organizzative e nuove istituzioni sono necessarie per facilitare l'aggiustamento strutturale ad un'economia della conoscenza, promuovere le interazioni sociali e ridurre i tempi per adottare un'innovazione.

Come indicato dalla figura 1, le istituzioni pubbliche assieme alle istituzioni finanziarie determinano la "governance" del sistema produttivo e di innovazione locale e influiscono su tutte le variabili sopra indicate. Tramite le politiche della ricerca e della formazione⁴ influiscono sulle reti di conoscenza e tramite le politiche territoriali influiscono sulle reti dei trasporti e le reti degli insediamenti produttivi e residenziali sul territorio regionale. Tramite le politiche fiscali influiscono sulla domanda dei consumatori. Tramite le politiche commerciali e del tasso di cambio influiscono sulle esportazioni ed anche sugli investimenti esteri⁵ e le fusioni e acquisizioni a scala internazionale. Infine tramite le politiche industriali e dell'innovazione influiscono sulle reti di imprese, le decisioni di investimento e l'adozione delle innovazioni.

La *governance* è un approccio di politica industriale diverso dagli approcci del libero mercato e della pianificazione dirigistica ed è più adatto a "governare" un sistema capitalistico moderno e le complesse reti di conoscenza e innovazione che lo caratterizzano (Cappellin, 2009a e 2009b). Il modello della *governance* o della concertazione è basato sul principio della negoziazione, dello

3. cfr. i contributi di Alessandro Sterlacchini, Marco Bellandi e Enzo Rullani in questo e-book.

4. cfr. il contributo di Sergio Destefanis in questo e-book.

5. cfr. il contributo di Marco Mutinelli in questo e-book.

scambio e del consenso che sono diversi dai principi dell'autorità tipico del modello della pianificazione e dal principio di competizione e della sopravvivenza del più adatto tipico del modello del libero mercato. Pertanto, una nuova politica di crescita richiede l'adozione di una logica d'interazione e cooperazione, che migliori il radicamento sul territorio di molte imprese e permetta di sviluppare una visione o una strategia di lungo termine condivisa o la capacità di "fare sistema".

La critica alle politiche fiscali e monetarie neo-liberiste non implica necessariamente una strategia keynesiana di sviluppo di tipo tradizionale. Non sono indispensabili scelte prese a livello centrale o di tipo dirigitico, come ad esempio un grande progetto di investimento pubblico nazionale o europeo. Una strategia nuova è invece quella di un approccio dal basso (*bottom-up*)⁶, che valorizzi le iniziative collettive e di collaborazione strategica ("Patti per la Crescita" locali e regionali) tra i diversi attori privati e pubblici nelle diverse città e regioni, e colleghi a livello nazionale ed europeo tra di loro i diversi progetti locali e regionali tramite forme flessibili o a rete di raccordo.

Infine, il trasferimento a livello europeo delle politiche del tasso di cambio, della politica monetaria e della stessa politica fiscale, rende necessario che in base ad un principio di sussidiarietà verticale⁷ gli stati nazionali e le regioni possano adottare misure di politica industriale, regionale e del lavoro che stimolino l'innovazione e nuove produzioni soprattutto in una situazione cronica di altissimi livelli di disoccupazione, che rende inadeguato un approccio liberista.

6. Conclusioni

La tesi sostenuta in questo articolo è semplice e può essere sintetizzata come segue. Innanzitutto, esistono le opportunità e le capacità per una crescita rapida dell'economia italiana nei prossimi anni. In particolare, oltre alle potenzialità delle esportazioni sui mercati dei paesi emergenti, un'importante fonte di domanda potenziale che può stimolare lo sviluppo di produzioni innovative è rappresentata dai problemi delle aree urbane in Italia, dalla mancanza di servizi moderni esistenti in altre aree metropolitane internazionali e dalla congestione e dalla scarsa qualità di molti servizi tradizionali.

In secondo luogo, la ricerca nei campi dell'economia dell'innovazione, industriale, regionale, del lavoro e del management ha portato negli ultimi decenni a sviluppare teorie e modelli della crescita validi in un'economia industriale moderna basata sulla conoscenza molto diversi da quelli delle teorie macroeconomiche tradizionali, basate su un approccio neoclassico e liberista. Il modello di crescita presentato in questo articolo in modo schematico illustra tale approccio e in particolare il ruolo cruciale delle reti degli utilizzatori, delle reti delle imprese e delle reti delle istituzioni nello sviluppo delle conoscenze, delle innovazioni e degli investimenti.

In terzo luogo, in questi ultimi cinque anni la crisi è passata attraverso diverse fasi: dalla fase della crisi dei "mutui ipotecari subprime", alla fase della crisi dei "debiti sovrani" fino alla fase attuale che è caratterizzata dalla carenza della domanda aggregata interna e che può essere definita come una stagnazione da rinvio degli investimenti (*capex delay stagnation*). Gli investimenti sono crollati di circa 80 mld, che sono pari a circa il 6% del PIL.

Gli investimenti sono crollati per il panico determinato dall'incertezza e l'instabilità finanziaria che hanno portato ad un accorciamento della prospettiva temporale e ad un'avversione al rischio. È necessario un cambiamento delle aspettative di medio e lungo termine delle imprese. L'approccio della "creazione di valore" tipico del capitalismo finanziario ha portato le imprese e le banche a ridurre nei bilanci i debiti e gli investimenti di lungo periodo (*deleveraging*). Lo Stato è stato costretto a ridurre il deficit corrente e cerca di contenere la crescita del debito pubblico. L'Unione Europea non è stata in grado di avviare una riforma della finanza speculativa e si è limitata a una politica monetaria espansiva che assicurasse la stabilità finanziaria del sistema bancario.

In quarto luogo, la crisi ha enormemente aumentato le disparità di reddito e di ricchezza e d'altro lato queste disparità sono una delle ragioni principali della continuazione della crisi. L'aumento dei prezzi e delle tasse e la riduzione dei costi e degli investimenti ha determinato un enorme trasferimento di reddito e di ricchezza dai cittadini o dalla classe media verso le imprese, le banche e lo Stato, che

6. cfr. i contributi di Enrico Ciciotti e di Roberto Camagni e Roberta Capello in questo e-book.

7. cfr. i contributi di Alessandro Petretto e Roberto Camagni in questo e-book.

d'altro lato con varie misure di politica economica favorisce il trasferimento di risorse dai cittadini e contribuenti alle imprese e alle banche. Di fatto il processo di impoverimento continuo della classe media ha fatto crollare i consumi privati e questo assieme al crollo degli investimenti impedisce l'uscita dalla crisi.

In conclusione, per una ripresa degli investimenti non sono necessari e comunque non sarebbero sufficienti un aumento della spesa pubblica (soluzione keynesiana) o una riduzione delle tasse (soluzione neolibera), ma è indispensabile da un lato una maggiore innovazione che aumenti la redditività degli investimenti (IRR) e dall'altro una crescita di lungo termine della domanda dei beni e servizi nuovi che verranno prodotti.

L'uscita dell'economia italiana da una situazione di stagnazione di lungo periodo richiede una politica economica che miri alla ripresa degli investimenti e il driver degli investimenti è l'innovazione. Pertanto, l'unica strategia di sviluppo dell'economia italiana possibile è quella di avviare un processo intenso e ampio di innovazione nell'industria, nei servizi e nelle amministrazioni pubbliche. Si tratta di innovazioni nelle singole imprese, sia tecnologiche che organizzative che anche di sviluppo in nuovi mercati, ma anche di innovazioni nelle reti di imprese e dello sviluppo di nuove produzioni, che richiedono processi complessi basati su innovazioni interdipendenti nell'ambito dei sistemi di innovazione di settore e regionali.

Promuovere la crescita richiede forti politiche industriali e il territorio rappresenta una dimensione chiave di tale politica. Infatti, da un lato, la proposta di progetti innovativi dipende dalle capacità imprenditoriali che sono radicate nel territorio e dal pieno utilizzo delle competenze e delle risorse umane e produttive esistenti sul territorio. D'altro lato, è necessario partire dal territorio e dai bisogni dei cittadini di un ambiente e di una qualità della vita migliori, dato che il cambiamento nei bisogni rappresenta un'opportunità per investimenti in nuovi servizi e per lo sviluppo endogeno di nuove produzioni.

La politica industriale è stata abbandonata sotto la pressione di un'ideologia liberista molto tradizionale e si rivela invece indispensabile in un'economia moderna basata sulla conoscenza e l'innovazione, dati i limiti dell'approccio liberista e delle politiche monetaria e della finanza pubblica nel promuovere la crescita del PIL. La politica industriale è quindi l'elemento cruciale di una coraggiosa politica economica di riforme, che miri ad aumentare gli investimenti privati produttivi in nuove produzioni e nuova occupazione.

La crisi rende obsoleti i prodotti e i servizi tradizionali e la capacità produttiva esistente nelle imprese e costringe all'innovazione per sopravvivere. La competizione mondiale porrà fuori mercato le imprese che non innovano mentre le imprese eccellenti avvieranno nuovi progetti di investimento. La crisi ha determinato la chiusura di molte imprese per crisi di liquidità e questo crea l'opportunità di espandersi nel loro segmento di mercato per altre imprese capaci di lanciare nuovi prodotti e servizi. D'altro lato, la riduzione dei consumi correnti o l'eccessivo rinvio dell'acquisto dei consumi di beni durevoli determina nei consumatori la comprensibile tentazione di evadere dall'austerità cambiando il loro modello di consumo tradizionale e questo crea opportunità per nuovi prodotti e servizi.

La disciplina della spesa nelle imprese e nello Stato non è in contraddizione con forti investimenti in innovazione, perché la leadership tecnologica è il fattore fondamentale della competitività a lungo termine e di alti margini di profitto futuri ed è necessario aumentare le spese per lo sviluppo di nuove tecnologie. Ad esempio, la Volkswagen nel budget per il periodo 2014-2018 ha previsto più di 82 miliardi di investimenti, mantenendo il rapporto tra investimenti e ricavi tra il 6 e il 7 per cento. La Vodafone ha deciso un piano di investimenti di 7 miliardi di sterline per invertire il processo di deterioramento nei suoi mercati maturi europei che hanno inciso negativamente sui suoi risultati nel 2013.

Ad essere ottimisti, possiamo sostenere che la fine della "grande crisi" sarà collegata alla crescente consapevolezza delle grandi e medie imprese che l'uscita dalla recessione e dalla stagnazione richiede un cambiamento nei modelli culturali e, come in passato, l'onda del progresso o del cambiamento finirà per portare una parte della "classe dirigente" a dissociarsi dalle teorie prevalenti per sopravvivere e ad adeguarsi alle nuove teorie, scoprendo nuove opportunità di sviluppo.

Bibliografia

- Antonelli C. (1998), Localized Technological Change, New Information Technology and the Knowledge-based Economy: The European Evidence. *Journal of Evolutionary Economics*, 8, 2: 177-198. Doi: [10.1007/s001910050061](https://doi.org/10.1007/s001910050061).
- Capello R. (2007), *Regional Economics*. London: Routledge.
- Cappellin R. (2009a), *La governance dell'innovazione: libero mercato e concertazione nell'economia della conoscenza*. *Rivista di Politica Economica*, 99, 4-6: 221-282.
- Cappellin R. (2009b), *Le politiche dell'innovazione e la "governance" delle reti di conoscenza*. *Economia Marche*, 2, 2: 89-114.
- Cappellin R. (2010), *The Governance of Regional Knowledge Networks*. *Scienze Regionali*, 9, 3: 5-42.
- Cappellin R. (2012), Growth in post-industrial cities: an endogenous model. In: Cappellin R., Ferlaino F., Rizzi P. (a cura di), *La città nell'economia della conoscenza*. Milano: FrancoAngeli.
- Cappellin R., Wink R. (2009), *International Knowledge and Innovation Networks: Knowledge Creation and Innovation in Medium Technology Clusters*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Cooke P., De Laurentis C, Todtling F, Trippel M. (eds.) (2007), *Regional Knowledge Economies: Markets, Clusters and innovation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Draghi M. (2013), *L'euro, la politica monetaria, le riforme*. Lectio Magistralis alla Università LUISS "Guido Carli, Roma, 6 maggio.
- Egidi M., Rizzello S. (2003), *Cognitive Economics: Foundations and Historical Evolution*. Torino: Università di Torino, *CESMEP Working Paper Series* n. 04.
- Fagerberg J. (2005), Innovation. A guide to the literature. In: Fagerberg J., Mowery D. C., Nelson R. R. (eds.), *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press. 1-26.
- Herrera S. (2005), *The economic rate of return of World Bank projects*. Washington, DC: World Bank. WB Working paper n. 70427.
- Loasby B. J. (2003), Organisation and the Human Mind. Paper presented at the Università Commerciale Luigi Bocconi, 14 October 2003.
- Lundvall B. A., Johnson B. (1994), The Learning Economy. *Journal of Industry Studies*, 1, 2: 23-42. Doi: [10.1080/13662719400000002](https://doi.org/10.1080/13662719400000002).
- Metcalfe J. S., Ramlogan R. (2005), Limits to the economy of knowledge and knowledge of the economy. *Futures*, 37, 7: 655-674. Doi: [10.1016/j.futures.2004.11.006](https://doi.org/10.1016/j.futures.2004.11.006).
- Simmie J. (2005), Innovation and space: a critical review of the literature. *Regional Studies*, 39, 6: 789-804. Doi: [10.1080/00343400500213671](https://doi.org/10.1080/00343400500213671).
- Tidd J., Bessant J. R., Pavitt K. (2005), *Managing Innovation: Integrating Technological, Market and Organizational Change*. New York: John Wiley & Sons.

Appendice 1

<i>Indic_UR/Cities</i>	<i>Time</i>	2007_2010	2007_2010	2007_2010	2007_2010
		<i>Bruxelles</i>	<i>München</i>	<i>Lille</i>	<i>Torino</i>
Population on the 1st of January, total		1.048.491	1.326.807	1.109.020	908.263
% Population 20-34 years, total		24,0%	24,6%	23,4%	17,7%
% Population 65 years and over, total		14,5%	17,7%	12,7%	23,7%
Infant Mortality per year		77	42		23
Number of murders and violent deaths		144	31		10
% Economically active population, total		40,8%	53,7%	46,4%	
% Persons unemployed, total		7,2%	3,1%	6,8%	
Employment/companies		8,21	22,25		4,23
% Employment (jobs) in mining, manufacturing, energy (NACE Rev. 2, B-E)		5,0%	14,1%	9,9%	16,2%
Gross Domestic Product per inhabitant in PPS of NUTS-3 region		55.000	55.100	22.300	28.500
Students in higher education (ISCED level 5-6), total		77.710	88.552		79.553
Number of days ozone O ₃ concentrations exceed 120 µg/m ³		19	2	16	77
Number of days particulate matter PM10 concentrations exceed 50 µg/m ³		26	12	30	106
Percentage of journeys to work by public transport (rail, metro, bus, tram)		42,8	45,2	19,0	
Percentage of journeys to work by car or motor cycle		53,2	37,5	68,0	
People commuting into the city/population		49,8%	23,7%	33,1%	
Length of bicycle network (dedicated cycle paths and lanes) - km		256,0			119,5
Population/Private cars registered		2,1	2,8	2,3	1,6
Number of deaths in road accidents		35	22	26	39
Number of museum visitors (per year)			4.461.268		
Number of public libraries (all distribution points)		84	81		
Number of public swimming pools (indoor and outdoor, excluding beaches)		17	17		
Total nights spent in tourist accommodation establishments		5.271.014	9.847.122		2.267.915
Number of air passengers using nearest airport - total arrivals		9.356.489			1.701.768
Number of air passengers using nearest airport - total departures		9.353.899			1.694.875
Satisfied with public transport (synthetic index 0-100)		67,5	89,8	86,2	57,1
Satisfied with schools (synthetic index 0-100)		76,0	80,8	92,8	79,3
Satisfied with hospitals (synthetic index 0-100)		88,1	86,4	92,3	69,5
Satisfied with doctors (synthetic index 0-100)		90,9	91,4	94,4	73,1
Satisfied with green space (synthetic index 0-100)		85,4	94,1	75,3	79,6
Satisfied with sport facilities (synthetic index 0-100)		76,3	85,2	81,5	76,9
Satisfied with cinemas (synthetic index 0-100)		87,2	95,8	91,6	91,4
Satisfied with cultural facilities (synthetic index 0-100)		90,4	97,7	94,4	89,1
It is easy to find a good job here (synthetic index 0-100)		43,3	52,9	36,8	22,1
Easy to find good housing at reasonable price (synthetic index 0-100)		24,8	8,2	16,3	20,8

Fonte: Eurostat.

Gli autori

Leonardo Becchetti

È ordinario di Economia Politica all'Università di Roma Tor Vergata. Ha conseguito il Master alla London School of Economics e il dottorato ad Oxford e all'Università la Sapienza. È direttore del corso di laurea biennale European Economy and Business Law, del Master di secondo livello in Development Economics and International Cooperation, presidente del Comitato Etico di Banca Popolare Etica. È autore di circa 380 lavori di ricerca e nel top 2 percento del ranking mondiale REPEC.

Marco Bellandi

È professore ordinario di Economia Applicata presso l'Università di Firenze dove insegna Economia e politica industriale e Local industrial development; dal 2009 è prorettore al trasferimento tecnologico e ai rapporti col sistema territoriale. Contributi e ricerche principali riguardano temi di economia e politica dell'organizzazione e dello sviluppo industriale, e in particolare distretti industriali, sentieri locali e regionali di cambiamento industriale, innovazione e internazionalizzazione, economie esterne e beni pubblici, rapporti industria ricerca.

Patrizio Bianchi

È Professore ordinario di Economia Applicata all'Università di Ferrara ed è, dal 2010, Assessore Scuola, formazione professionale, università e ricerca, lavoro, della Regione Emilia-Romagna. È stato Rettore della dell'Università di Ferrara dal 2004 al 2010. È stato consigliere di diverse istituzioni italiane come la Presidenza del Consiglio e il Ministero dell'Industria, e istituzioni internazionali come la Commissione europea, la Banca Interamericana di Sviluppo e l'UNIDO, Presidente di Sviluppo Italia: l'Agenzia Nazionale di Sviluppo, nel 1999 e 2000. È stato Consigliere economico del Governatore della Provincia del Guangdong in Cina ed è Professore Onorario della South China University of Technology di Canton, Cina. È autore di oltre 200 pubblicazioni su riviste italiane e straniere, sui temi di economia industriale e politica industriale.

Carlo Andrea Bollino

Ph.D. University of Pennsylvania, è professore ordinario di Economia Politica nell'Università di Perugia e insegna Economia dell'Energia alla Università LUISS Guido Carli, Roma. È Presidente della AIEE Associazione Italiana degli Economisti dell'Energia ed è stato Presidente tra il 2007 e il 2008 della IAEE - International Association for Energy Economics. È editor della rivista REI - Review of Economics and Institutions. È stato Presidente del corso di laurea in Economia e Sviluppo Regionale dell'Università di Perugia.

Roberto Camagni

È ordinario di Economia Urbana e Analisi economiche delle trasformazioni Urbane al Politecnico di Milano. È stato Presidente dell'ERSA (European Regional Science Association) e dell' AISRe. Dal 1987 è Presidente del GREMI, Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs, con sede presso l'Università di Parigi 1, Panthéon-Sorbonne. È stato membro dei comitati scientifici della DATAR di Parigi (1988-93 e 1999-2003) e del Plan Urbain (1989-95) È stato Capo del Dipartimento delle Politiche Urbane della Presidenza del Consiglio sotto il Governo Prodi (1996-1998). È autore di un manuale di Economia Urbana, edito da Carocci, e tradotto in francese e spagnolo.

Roberta Capello

È ordinario di Economia Regionale al Politecnico di Milano dal 2003. È stata Presidente della Regional Science Association International (RSAI) (2009-2010), tesoriere della European Regional Science Association (ERSA) (2000-2006) e segretario nazionale dell' AISRe (1995-1998). È direttore capo delle riviste *Papers in Regional Science* (Wiley-Blackwell) e *Scienze Regionali-Italian Journal of Regional Science*. È membro del comitato scientifico di numerose riviste internazionali (*Annals of Regional Science*, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, *Growth and Change*). È autrice di un manuale di Economia Regionale (Il Mulino), tradotto e pubblicato in inglese (Routledge).

Riccardo Cappellin

È stato tra i fondatori dell' Associazione Italiana di Scienze Regionali nel 1980 e il primo segretario dell' Associazione. Dal 2010 al 2013 è stato Presidente dell' AISRe. Ha studiato all' University of Pennsylvania con Walter Isard, fondatore della Regional Science Association, e con Lawrence R. Klein, premio Nobel dell' Economia. È stato professore associato all' Università L. Bocconi, straordinario all' Università della Calabria ed è ordinario all' Università di Roma 'Tor Vergata'. Insegna Economia dell' Innovazione e Economia Regionale e nelle sue pubblicazioni recenti si focalizza sul ruolo della conoscenza nelle attività industriali e dei servizi nelle città e sul modello della governance nei processi di decisione collettiva.

Stefano Casini Benvenuti

Si è laureato nel 1975 in Economia e Commercio presso l' Università di Pisa, ha svolto la sua carriera presso l' IRPET di cui è attualmente il direttore. Si è occupato prevalentemente di macroeconomia e, in questo ambito, ha sviluppato la modellistica input-output multiregionale attraverso la quale ha realizzato molti lavori sia in termini di analisi strutturale che di analisi di impatto con riferimento sia alla Toscana che ad altre regioni italiane. Ha inoltre costruito il modello previsivo dell' IRPET ed ha curato gli studi sullo sviluppo locale. Ha insegnato presso le università di Pisa, Firenze e Padova e ha pubblicato numerosi studi sui temi dell' analisi macroeconomica regionale.

Enrico Ciciotti

È stato tra i fondatori dell' AISRe, di cui è stato Presidente tra il 1999 e il 2001. Ha fondato e diretto (2002-2005) la rivista *Scienze Regionali - Italian Journal of Regional Science*. È stato Preside della Facoltà di Economia e Direttore del Dipartimento di Scienze Economiche dell' Università Cattolica - Sede di Piacenza. È professore ordinario fuori ruolo di Politica Economica.

Romeo Danielis

È professore ordinario di Economia Applicata presso l' Università degli Studi di Trieste. Insegna Economia dei Trasporti e della logistica, Economia e Politica Industriale e Microeconomia Applicata. Attualmente presiede la Società Italiana degli Economisti dei Trasporti e della Logistica (SIET).

Alfredo Del Monte

Si è laureato all' Università Bocconi, ha studiato alla LSE e alla University of Michigan. Professore ordinario di Economia Industriale all' Università degli Studi di Napoli "Federico II". È direttore del Master in "Tutela della Concorrenza ed Economia della Regolamentazione" e responsabile del progetto "Reti, politiche pubbliche e sviluppo" per l' Università di Napoli "Federico II" nell' ambito POR Campania FSE 2007-2013. È autore di oltre 150 pubblicazioni su riviste italiane e straniere sui temi di economia industriale, politiche industriali, criminalità organizzata e corruzione e di 7 monografie su temi di sviluppo del Mezzogiorno, economia regionale ed economia industriale.

Sergio Destefanis

Ha un Ph.D. dell' Università di Cambridge, UK, ed è attualmente professore ordinario di Economia Politica presso l' Università di Salerno. Ha vinto il Premio Tarantelli (AIEL) nel 1995, e il Premio Banco di Napoli (per la ricerca più innovativa sull' economia del Mezzogiorno) nel 1999. I suoi interessi di ricerca includono l' analisi macroeconomica del mercato del lavoro, la crescita e lo sviluppo nelle economie dualistiche, e l' analisi quantitativa dei processi produttivi. È stato presidente dell' Associazione Italiana degli Economisti del Lavoro.

Marco Frey

È professore ordinario di Economia e Gestione delle Imprese e direttore dell'Istituto di Management presso la Scuola Superiore Sant'Anna, dove coordina in particolare le attività di ricerca sui temi della sostenibilità. Insegna anche presso l'Università Cattolica e l'Università Bocconi. Ricopre attualmente le cariche di Presidente della Fondazione Global Compact Network Italia, organo delle Nazioni Unite nell'ambito del programma Global Compact, Presidente nazionale di Cittadinanzattiva, organizzazione non-profit che promuove la partecipazione dei cittadini e la protezione dei diritti dei cittadini in Italia e in Europa, Presidente del Comitato Scientifico di Symbola, Fondazione per le qualità italiane, Vicepresidente della Società Italiana di Management, associazione dei docenti italiani di economia e gestione delle imprese.

Sandrine Labory

È ricercatrice in Economia Applicata nell'Università di Ferrara. È laureata alla University College London, ha un Ph.D. all'Istituto Universitario Europeo di Firenze. Ha coordinato e realizzato progetti di ricerca per la Commissione europea e governi regionali in Italia. La sua ricerca è focalizzata su temi di economia e politica industriale, incluse analisi comparative di politiche industriali nazionali, processi innovativi e produttivi a livello d'impresa e di territori, capitale immateriale e sviluppo industriale. È autore di numerose pubblicazioni su riviste italiane ed internazionali, e ha pubblicato un *International Handbook of Industrial Policy* (2006, Edward Elgar) and *Industrial Policy after the Crisis: seizing the Future*, (2011, Edward Elgar), con Patrizio Bianchi.

Enrico Marelli

È professore ordinario di Politica Economica presso l'Università degli Studi di Brescia. Ha studiato, fatto ricerca ed insegnato presso le università Bocconi, di Cagliari, di Trieste, la London School of Economics e la University of Pennsylvania. Ha pubblicato libri e numerosi articoli scientifici su temi di macroeconomia e politica economica, economia regionale, economia e politica del lavoro, economia comparata. È stato membro del Consiglio direttivo di diverse associazioni scientifiche quali l'European Association for Comparative Economic Studies.

Marco Mutinelli

È professore ordinario di Gestione Aziendale presso l'Università degli Studi di Brescia. La sua attività scientifica e di ricerca ha dato origine a oltre 100 pubblicazioni in ambito nazionale e internazionale, principalmente riguardanti le tematiche dell'internazionalizzazione delle imprese e dell'innovazione tecnologica. È responsabile della banca dati Reprint e co-autore dei rapporti Italia Multinazionale promossi dall'Ice sull'internazionalizzazione delle imprese italiane.

Alessandro Petretto

Laureato nel 1969 in economia all'Università di Firenze, ha perfezionato gli studi di economia presso Essex University e L.S.E (G.B). È professore ordinario di Economia Pubblica presso l'Università di Firenze. Ha insegnato Scienza delle Finanze nell'Università di Siena ed Economia delle Scelte Pubbliche presso l'Università Bocconi di Milano. È stato presidente della Commissione tecnica per la spesa pubblica del MEF, Presidente del C.S. e Direttore dell'IRPET. È attualmente assessore al bilancio e partecipate del Comune di Firenze.

Francesco Prota

È ricercatore di Economia Politica nel Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università di Bari. Si occupa principalmente di politiche industriali e regionali. Fra i suoi ultimi lavori: Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario (Con G. Viesti), Il Mulino, 2013

Enzo Rullani

È docente di Economia della Conoscenza presso la Venice International University, dove presiede il TeDIS Center, centro di ricerca sulle nuove tecnologie e i sistemi territoriali. Dirige il t.Lab (CFMT, Milano), laboratorio di studi e ricerche sull'innovazione nei servizi. Dirige la rivista *Economia e società regionale*. Tra i suoi lavori recenti il libro su la "Modernità sostenibile" (Marsilio 2010) e quello su "Innovazione e produttività" (Angeli, 2013)

Alessandro Sterlacchini

È professore ordinario di Economia Applicata presso la Facoltà di Economia “Giorgio Fuà” dell’Università Politecnica delle Marche dove insegna Microeconomia ed Economics of Innovation. La sua attività di ricerca ha prevalentemente riguardato temi di economia dell’innovazione. In particolare, tramite analisi settoriali, regionali e a livello di impresa, ha esaminato le determinanti e gli effetti delle attività di R&S, dei brevetti e delle innovazioni. Attualmente, è presidente della Società Italiana di Economia e Politica Industriale.

Gianfranco Viesti

È professore ordinario di Economia Applicata nel Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università di Bari. Fra le sue ultime pubblicazioni: *Il Mezzogiorno vive alle spalle dell’Italia che produce. Falso!*, Laterza 2013 e *Italy at the crossroads*, Bordighera Press, 2013.

Contatti ed eventi di presentazione del volume:
I curatori del volume possono essere contattati ai loro indirizzi:
cappellin@economia.uniroma2.it, emarelli@eco.unibs.it,
enzo.rullani@gmail.com, a.sterlacchini@univpm.it

Il volume può essere scaricato dai siti:
www.rivistasr.it
www.economia.uniroma2.it/dedi/ebook-politiche-industriali
www.unibs.it/dipartimenti/economia-e-management/ricerca/pubblicazioni/ebook-crescita-investimenti-territorio
www.univiu.org/research-training/research-tedis
www.dises.univpm.it/ebook-crescita-investimenti-territorio

Gli eventi di presentazione del volume saranno annunciati a chi si iscrive su:
www.linkedin.com/groups?gid=7451330&trk=my_groups-b-grp-v
www.facebook.com/crescitainvestmentiterritorio

I temi illustrati nei diversi contributi pubblicati in questo volume sono discussi periodicamente nelle riunioni scientifiche annuali delle seguenti Società Scientifiche Italiane indicate nei rispettivi siti:

Società Italiana di Economia e Politica Industriale
www.siepi.univpm.it/

Associazione Italiana di Scienze Regionali
www.aisre.it

Società Italiana di Economia dei Trasporti e della Logistica
www.sietitalia.org/

Associazione Italiana Economisti del Lavoro
www.aiel.it/

Società Italiana di Management
www.societamanagement.it/

Società Italiana degli Economisti
www.siecon.org/online/

Accademia Italiana di Economia Aziendale
www.accademiaaidea.it/

Contributi di:

Leonardo Becchetti, Università di Roma “Tor Vergata”, Dipartimento Economia Diritto e Istituzioni
Marco Bellandi, Università di Firenze, Dipartimento di Scienze per l’Economia e l’Impresa,
Patrizio Bianchi, Università di Ferrara, Dipartimento di economia e management,
Andrea Bollino, Università di Perugia, Dipartimento di Economia, Finanza e Statistica
Roberto Camagni, Politecnico di Milano, Dipartimento ABC
Roberta Capello, Politecnico di Milano, Dipartimento ABC
Riccardo Cappellin, Università di Roma “Tor Vergata”, Dipartimento Economia Diritto e Istituzioni
Stefano Casini Benvenuti, Irpet, Toscana
Enrico Ciciotti, Università Cattolica di Piacenza, DISES
Romeo Danielis, Università degli Studi di Trieste, DEAMS
Alfredo Del Monte, Università di Napoli Federico II
Sergio Destefanis, Università di Salerno, CSEF
Marco Frey, Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa, Istituto di Management
Sandrine Labory, Università di Ferrara, Dipartimento di Economia e Management
Enrico Marelli, Università di Brescia, Dipartimento di Economia e Management
Marco Mutinelli, Università di Brescia, Dipartimento di Ingegneria Meccanica e Industriale
Alessandro Petretto, Università di Firenze, Dipartimento di Scienze per l’Economia e l’Impresa e Irpet Toscana
Francesco Prota,, Dipartimento di Scienze Politiche, Università di Bari “Aldo Moro” e Cerpem
Enzo Rullani, Venice International University, TeDIS
Alessandro Sterlacchini, Università Politecnica delle Marche, Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali
Gianfranco Viesti, Dipartimento di Scienze Politiche, Università di Bari “Aldo Moro” e Cerpem

Questo libro contiene i contributi di un gruppo di esperti, nel campo dell’economia industriale, regionale, dei trasporti, del lavoro, del management e della macroeconomia, che svolgono un ruolo significativo nel dibattito all’interno delle rispettive associazioni scientifiche. Il suo intento principale è quello di illustrare a un pubblico vasto che le analisi recenti sviluppate nelle diverse discipline che trattano della cosiddetta “economia reale” si basano su modelli di crescita e propongono interventi di politica economica profondamente diversi da quelli della macroeconomia tradizionale (di stampo neoliberalista) che hanno guidato, con risultati a dir poco deludenti, le politiche seguite in questi ultimi anni in Europa e in Italia. La politica industriale declinata a livello territoriale si rivela indispensabile per definire un programma, nazionale e europeo, di interventi coraggiosi e lungimiranti al fine di promuovere l’innovazione nell’industria, nei servizi e nelle amministrazioni pubbliche e quindi di aumentare gli investimenti privati e pubblici in nuove produzioni e ridurre gli attuali elevatissimi livelli di disoccupazione in Italia e in Europa.

Per uscire dalla recessione e ritornare a tassi di crescita accettabili non sono necessari e comunque non sarebbero sufficienti un aumento della spesa pubblica (soluzione keynesiana) o una riduzione delle imposte (soluzione neoliberalista), ma è invece indispensabile, da un lato, stimolare una ripresa degli investimenti che ponga l’innovazione al centro degli interventi e, dall’altro, promuovere una crescita continua della domanda di nuovi beni e servizi. La disciplina della spesa nelle imprese e nello Stato non è in contraddizione con forti investimenti in innovazione, perché la leadership innovativa nelle filiere globali è il fattore fondamentale della competitività a lungo termine e di alti margini di profitto futuri ed è necessario aumentare le spese per lo sviluppo di nuove produzioni.

La politica industriale è stata abbandonata sotto la pressione di un’ideologia liberista molto tradizionale e si rivela invece indispensabile in un’economia moderna basata sulla conoscenza e sull’innovazione, dati i limiti dell’approccio tradizionale delle politiche monetaria e di finanza pubblica nel promuovere la crescita economica.

Il punto di partenza per un programma di rigenerazione o ricostruzione dell’economia italiana dopo la crisi è il territorio. È anche da questo, e non solo dai mercati internazionali, che provengono gli stimoli a uno sviluppo economico sostenibile. Infatti, il successo di progetti innovativi dipende dalle capacità imprenditoriali, dalle competenze e dalle risorse umane e produttive che sono radicate nel territorio, ma al tempo stesso è in esso, e soprattutto nelle grandi aree metropolitane, che si esprimono i bisogni di un ambiente e di una qualità della vita migliori ed emergono opportunità di investimento in nuovi beni e servizi.

Dato che gli strumenti della politica monetaria e fiscale sono stati trasferiti o condizionati dai vincoli stabiliti a livello comunitario, in base al principio di sussidiarietà verticale spetta invece agli Stati nazionali e alle Regioni programmare, anche se nel quadro di opportuni indirizzi strategici comunitari, le politiche industriali e regionali, che sono fondamentali per stimolare l’innovazione, gli investimenti e nuove produzioni.

A questo riguardo, i contributi inclusi in questo volume propongono analisi, indicazioni e suggerimenti puntuali che, crediamo, siano meritevoli di attenzione.