

Introduzione. Ripensare il declino

di Maurizio Franzini e Anna Giunta

1. *Così fan tutti*

Il declino economico, soprattutto dal 2003 ad oggi, è stato oggetto di un numero sorprendentemente alto di convegni, libri e articoli scientifici; l'argomento ha trovato, inoltre, ospitalità frequente sui quotidiani italiani e esteri¹; dunque, chiosa Spaventa, appunto in un ennesimo saggio dedicato ai problemi della economia italiana², quella delle diagnosi e prescrizioni per contrastare l'arretratezza è «un'industria – forse la sola – in rapida crescita».

Cosa si debba intendere esattamente con questo termine, cioè la reale natura del fenomeno, non è facile a dirsi e altrettanto difficile è stabilire se esso sia tipicamente italiano o abbia, viceversa, una dimensione più ampia, al punto da riguardare quella parte estremamente significativa di occidente che è rappresentata dall'Europa. Ma, come si dirà meglio in seguito, gli indicatori macroeconomici in grado di documentare il disagio italiano sono numerosi e, sotto un certo punto di vista, vi è soltanto l'imbarazzo della scelta. D'altro canto, negli anni più recenti, la cronaca non ha risparmiato episodi che, al di là del loro specifico impatto macroeconomico, hanno contribuito a restituire un'immagine molto negativa del Paese e a legittimare un'interpretazione del declino basata sulla poco temprata fibra morale del Paese. Il nuovo Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, nei primissimi passaggi delle *Considerazioni finali*, afferma che con la fine del 2005 si chiude anche un «periodo convulso di scandali, di speculazioni, durante il quale era parso che il mercato, i risparmi degli italiani, il desti-

¹ Valgano per tutti le stigmatizzazioni del settimanale inglese «The Economist» che dedica, nel 2005, ben due copertine all'Italia con i titoli: *The real sick man of Europe* (21-27 maggio 2005); *Addio Dolce Vita* (26 novembre - 2 dicembre 2005).

² Cfr. il commento di L. Spaventa al saggio di R. Faini - A. Sapir, *Un modello obsoleto? Crescita e specializzazione dell'economia italiana* in *Oltre il declino*, a cura di T. Boeri, R. Faini, A. Ichino, G. Pisauro e C. Scarpa, il Mulino, Bologna 2005.

no di società in settori rilevanti per l'economia nazionale fossero preda dell'arbitrio, dell'interesse, delle trame di pochi individui» (Banca d'Italia, 2006).

Qui si fa riferimento alle Opa lanciate dagli olandesi dell'Abn sull'Ambroveneta e dal gruppo spagnolo Bbv sulla Bnl, contrastate, rispettivamente, dalla Banca Popolare italiana e da Unipol. Ma al di là di questi episodi, gli anni della crisi economica italiana sono stati tristemente segnati da una serie di dissesti gravi: come i *crack* Parmalat e Cirio e il *default* dei *bonds* argentini, che hanno messo in evidenza quanto opaca e labile fosse, in Italia, la tutela del risparmio, a fronte di una propensione a accantonare risorse per il futuro tra le più elevate d'Europa. La concomitante crisi della Fiat, con la rinuncia da parte della *General Motors* ad esercitare l'opzione di acquisto, rappresentano ulteriori segnali del rischio di scomparsa dell'Italia industriale³. Per porre un freno ai rischi di sgretolamento economico e per ricomporre l'identità del Paese, si mobilita una sorta di unità intellettuale di crisi, a cui partecipano anche economisti solitamente dediti ad altre specificità tematiche oltre che studiosi di varie discipline.

In questo quadro complesso di deludenti risultati macroeconomici e di preoccupanti cedimenti istituzionali, non appare privo di fondamento parlare di declino. Di cosa esattamente si tratta quando si discute di declino? Dove si collocano le radici storiche dei fenomeni ai quali assistiamo? È questa una «chiave» adeguata per valutare lo stato in cui versa il nostro Paese e le sue prospettive future, in ambito economico e non solo? Quali indicazioni ne possiamo trarre per una questione essenziale nel nostro Paese: i rapporti tra politica ed economia?

Sono questi i principali quesiti attorno ai quali ruotano i saggi che compongono questo fascicolo di «Meridiana». Interpretato come espressione di una poco felice, e da lungo tempo in atto, modalità di funzionamento dei rapporti tra politica ed economia, il declino di cui si discute viene individuato, in via prioritaria, nella deludente dinamica di una grandezza economica di importanza strategica: la produttività del lavoro. Questa sintetica variabile risente di una grande varietà di fattori culturali, istituzionali, politici ed economici e ciò permette di considerare il suo andamento rappresentativo di una difficoltà che, sebbene non irreversibile come il termine declino sembra evocare, certamente ha carattere sistemico.

³ Cfr. L. Gallino, *La scomparsa dell'Italia industriale*, Einaudi, Torino 2003. I recenti segnali di ripresa della Fiat, largamente da accreditare a un nuovo stile di *management*, costituiscono un flebile segnale di speranza in un panorama in cui continuano a predominare tinte grigie.

In questa *Introduzione* ci proponiamo di fornire al lettore una mappa di lettura e una guida ad alcuni dei principali punti del dibattito focalizzando l'attenzione su un insieme selezionato di questioni. In particolare, sul versante più strettamente economico, esamineremo i problemi derivanti dalle peculiari caratteristiche della nostra struttura produttiva e del modo con il quale si è assistito – e si è anche favorito – il suo consolidarsi mentre, sul versante più politico-istituzionale, rifletteremo sulle difficoltà che, verosimilmente più di altri, il nostro sistema incontra a dotarsi di modalità di intervento pubblico nell'economia che concorrano a definire sentieri di sviluppo virtuosi e, come oggi usa dire, sostenibili.

2. *La rappresentazione del declino*

A cosa ci si riferisce quando, a proposito del nostro Paese, si parla di declino? A un fenomeno rilevabile in modo preciso attraverso indicatori oggettivi oppure a un più vago e imprecisato insieme di circostanze che, nell'insieme, compongono un quadro fosco? E il termine fa riferimento a un processo che segue, per il proprio sviluppo interno, una direzione irreversibile oppure indica unicamente una progressiva perdita di terreno rispetto ad altri Paesi senza tuttavia presentare caratteristiche di irreversibilità? Implicando domande così complesse, per le quali non disponiamo di convincenti risposte, i riferimenti al declino dovrebbero essere molto parsimoniosi e accompagnati da appropriate qualificazioni di cautela. Ma non è così che si sviluppano i dibattiti e si alimenta la retorica. Occorrono parole chiave sintetiche e dalle accezioni plurime. «Declino» si presta bene.

È interessante osservare come i fenomeni nei quali, secondo le più ragionevoli interpretazioni, consiste il declino, fossero ben visibili già da molto tempo e ancora più lo fossero alcune delle sue probabili cause (tale è per noi l'assenza di una politica seria per la ricerca e l'innovazione). E, tuttavia, solo di recente osservatori numerosi e competenti si sono interessati alla questione. È probabile che ad accendere questo interesse siano stati fattori diversi ma non si può tacere il sospetto che molti abbiano visto nel declino l'occasione per riproporre con forza la propria visione politica, indipendentemente dalla sua capacità di dare soluzione ai problemi più urgenti.

Raccomandare cambiamenti in una situazione presentata come critica è, naturalmente, una buona cosa. Ma non è detto che i cambiamenti raccomandati siano quelli appropriati. Eppure, accostando-

li a un problema grave, si ottiene di accrescerne la forza persuasiva. Esistono segnali per ritenere che questo sia, almeno in parte, accaduto nel nostro Paese, soprattutto rispetto alle politiche di liberalizzazione, invocate in modo indiscriminato. In passato si è parlato di strategia dell'allarmismo economico⁴, intendendo fare riferimento a una rappresentazione forzatamente negativa della realtà delle cose per promuovere politiche gradite a una parte soltanto della società. Oggi sarebbe improprio ritornare a parlare di allarmismo, poiché molti dati sono realmente preoccupanti. Ma di fronte alla complessità dei problemi è forte la tentazione di ricondurli a cause diverse da quelle reali, a cause su cui potrebbero agire politiche privilegiate per altri motivi.

Come si diceva anche in apertura, i segnali del disagio non mancano, trascinano in ambiti diversi da quelli più strettamente economici, si sostanziano, come mostra il contributo di Gino Ventriglia, nella difficoltà di narrare storie dell'Italia contemporanea che restituiscano all'immaginario delle sintesi in cui riconoscersi come collettività; al modo in cui ancora se lo potevano permettere Fellini o Risi o Bertolucci, fino agli anni sessanta e settanta.

Il saggio di Luciano Milone fornisce una panoramica accurata dei principali indicatori ai quali si può fare riferimento oltre che delle possibili cause e delle responsabilità di *policy*. Milone pone molta cura nel sottolineare le specificità italiane rispetto ai pur non esaltanti risultati di molti altri Paesi europei.

In particolare, con specifico riferimento alla crescita economica in senso stretto, l'Italia conquista il primato di *sick man of Europe*, nel 2005, quando, dopo un periodo di deludente crescita dei maggiori Paesi europei, Francia e Germania si staccano dal gruppo per agganciarsi alla ripresa mondiale in corso, mentre il Pil italiano diminuisce anche nel quarto trimestre del 2005⁵. Va ricordato che nel 2004 si era registrato, nei conti con l'estero, il primo disavanzo commerciale dall'inizio degli anni novanta. Le quote di prodotti italiani sul mercato estero passano dal 4.5 per cento della seconda metà degli anni novanta al 2.9 per cento del 2004. Questa perdita secca mostra che l'impatto della crisi non risparmia nemmeno le imprese localizzate nei distretti

⁴ Cfr. F. Caffè, *La strategia dell'allarmismo economico*, in «Giornale degli economisti e Annali di economia», XXXI, n.s., 9-10, 1972, pp. 692-9.

⁵ «The real sick man of Europe» è una locuzione che pare sia stata coniata dallo zar Nicola I di Russia per descrivere le condizioni dell'Impero ottomano. Da allora molti altri Paesi hanno meritato «il titolo»: negli anni sessanta e settanta l'Inghilterra, mentre negli anni novanta esso fu attribuito alla Germania.

industriali, vale a dire quegli stessi attori che avevano goduto del più grande successo sulla scena italiana a partire dagli anni ottanta.

Tuttavia i segnali più preoccupanti, sul terreno strettamente economico, riguardano l'andamento della produttività che ha ripercussioni profonde e significative su molti altri parametri economici. In particolare essa incide sulla crescita economica – la quale sarebbe stata assai più deludente senza l'espansione dell'occupazione che si è verificata negli ultimi due anni –, sulla possibilità di accrescere le retribuzioni e sulla competitività dei nostri prodotti.

La flessione della produttività e la progressiva perdita delle quote di mercato possono essere assunti come i segnali più emblematici delle recenti difficoltà italiane. Tuttavia, come annota Milone, la loro origine risale ad almeno dieci anni prima. Questo consente di collocare il fenomeno del declino su un sfondo storico di più lunga durata che il saggio di Giovanni Paoloni, centrato sulla situazione delle ricerche, contribuisce a delineare in modo più preciso. Occorre, dunque, adottare una prospettiva più ampia e guardare a fenomeni più di fondo, in particolare alla nostra struttura produttiva.

3. *La commedia è finita: piccole imprese, produttività e competitività*

Il sistema industriale italiano ha proprie, ben note, peculiarità. Esso è frammentato e specializzato in settori tradizionali a bassa dinamica di crescita a livello mondiale⁶. Si tratta di un modello di specializzazione patologicamente cristallizzato, immutato da almeno trenta anni, progressivamente dissimile dalle specializzazioni produttive che, nel corso del tempo, sono venute maturando in Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti⁷.

I limiti di questo modello, evidenziati già negli anni ottanta da uno sparuto e inascoltato manipolo di economisti, emergono nitidamente e drammaticamente nella seconda metà degli anni novanta a seguito di *shock*, di natura esogena ed endogena, che provocano un profondo mutamento strutturale dell'ambiente competitivo in cui operano le

⁶ Nel 2003 la dimensione media delle imprese manifatturiere italiane, misurata in termini di addetti, si attesta intorno a 8,7, in Francia è di 16,3; in Germania di 34,3, nel Regno Unito di 23,6 e in Spagna di 11,8. I settori industriali con il massimo vantaggio comparato in Italia sono: articoli in cuoio, tessuti, calzature, abbigliamento, mobili e la meccanica.

⁷ Cfr. S. De Nardis - F. Traù, *Il modello che non c'era*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2005; Faini - Sapir, *Un modello obsoleto* cit.

imprese italiane. Gli *shock* derivano, in primo luogo, dalla maggiore integrazione commerciale dei mercati, con la conseguente crescente pressione concorrenziale dei Paesi asiatici (soprattutto della Cina), che colpisce severamente la prevalente specializzazione nel *made in Italy*; in secondo luogo, dalla nuova disciplina del cambio, imposta, a partire dal 1995, in vista dell'adesione all'Unione Monetaria che priva le imprese italiane, perlopiù esportatrici sui mercati europei, di una leva potente come la svalutazione; infine, l'introduzione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), che richiedono sensibili mutamenti organizzativi delle imprese per potere sfruttare appieno gli incrementi di produttività che le ICT consentono.

Dunque, il modello di industrializzazione diffusa, fondato in alcune parti d'Italia sui distretti industriali, che ha saputo conquistare, con i prodotti del *made in Italy*, i mercati esteri e che ha conquistato la ribalta della scena internazionale (la «terza via» allo sviluppo celebrata anche da Clinton), sembra avere esaurito, con la seconda metà degli anni novanta, la propria forza propulsiva. L'odierna *common wisdom* è che l'Italia possa ritrovare dinamiche sostenute di crescita solo rafforzando il sistema della grandi imprese e dotandosi di una base tecnologica comparabile a quella dei Paesi con i quali condivide lo status di potenza industriale. Il che equivale a convenire che i vantaggi comparati delle dimensioni di impresa mutano nel corso del tempo con il variare del regime tecnologico, dei sistemi monetari internazionali, del livello di integrazione degli scambi tra Paesi, delle condizioni di impiego dei fattori produttivi. Andrebbe sottolineato che questa posizione è stata per lungo tempo minoritaria (il manipolo degli economisti inascoltati prima menzionati)⁸, confinata al margine da una intonazione del dibattito esaltato dalle virtù, erroneamente ritenute inossidabili, delle aggregazioni di piccole imprese che «lo facevano meglio a modo loro», innovando senza fare ricerca. Ne è conseguita una visione miope, priva di dialettica nella sua errata riproposizione di un gioco a somma zero (grande o piccola impresa), che ha avuto come ricaduta un impoverimento dello strumentario interpretativo degli economisti e, ciò che più rileva, un restringimento degli orizzonti della politica. Giovanni Paoloni, nel saggio pubblicato in questo volume, interviene proprio su questo aspetto e pone in una prospettiva storica le scelte pubbliche e private sulla ricerca industriale per

⁸ Si veda al riguardo quanto scrive de Cecco a proposito del sorprendente unanimità che si manifesta oggi a favore di un sistema industriale fondato sulle grandi imprese. Cfr. M. de Cecco, *Il declino della grande impresa*, in *Il declino economico dell'Italia*, a cura di G. Toniolo - V. Visco, Bruno Mondadori, Milano 2004, p. 190.

concludere che la decisione di puntare sulla piccola impresa, oltre a decretare la sostanziale sparizione della grande impresa, ha favorito il tendenziale esaurimento della ricerca industriale e il forte indebolimento di quella pubblica.

Nel saggio di Michele Raitano e Stefano Supino si argomenta che l'insufficiente utilizzo delle ICT nelle imprese italiane sia alla base della scarsa produttività del lavoro e dei deludenti andamenti della produttività totale dei fattori⁹. La modesta diffusione delle ICT è causata dalla frammentarietà del sistema produttivo italiano. Proviamo a qualificare questo nesso che Raitano e Supino pongono come centrale nella loro discussione sulla scarsa domanda di capitale umano da parte delle imprese italiane. La correlazione tra adozione delle nuove tecnologie e dimensione di impresa è positiva¹⁰ in virtù di due effetti. In primo luogo, un effetto «schumpeteriano»: le imprese più grandi possiedono maggiori risorse da investire in innovazioni tecnologiche e, grazie ad una più alta capacità di assorbimento, presentano una maggiore capacità di appropriarsi dei rendimenti che ne derivano. In secondo luogo, gioca a favore della grande dimensione il fatto che l'utilizzo delle ICT richieda un'elevata formalizzazione delle procedure e dei sistemi informativi e di comunicazione, solitamente poco presente nelle piccole imprese¹¹, i cui scambi sono piuttosto improntati alla informalità.

L'adozione delle nuove tecnologie è influenzata da altre due variabili, il settore di attività e il capitale umano, anche esse fortemente condizionate dalla dimensione. Le nuove tecnologie assumono, ormai, le caratteristiche di *general purpose technologies*, cioè di tecnologie ad ampio raggio, che consentono incrementi di produttività «indipendentemente» dall'industria in cui l'impresa opera. Tuttavia, i guadagni di produttività appaiono mediamente minori nei settori tradizionali (quelli nei quali l'Italia è da lungo tempo specializzata)¹², dove il basso livello di ricerca e sviluppo e l'alto utilizzo di lavoratori poco qualificati pregiudicano la capacità dell'impresa di perseguire specifici

⁹ La produttività oraria è aumentata del 6,4 per cento dal 1995 al 2004, a fronte di un incremento del 12,0 per cento in Germania e dell'11, 6 per cento in Francia. La produttività totale dei fattori, che misura l'utilizzo delle innovazioni tecniche e organizzative, è variata dell'1,3 per cento in Italia, del 3,9 per cento in Germania e dell'8,5 per cento in Francia; cfr. S. Rossi, *La regina e il cavallo*, Laterza, Roma-Bari 2006.

¹⁰ Cfr. S. Fabiani, F. Schivardi e S. Trento, *Quale impresa italiana investe in tecnologie digitali?*, in *La nuova economia. I fatti dietro il mito*, a cura di S. Rossi, il Mulino, Bologna 2003, pp. 125-50; S. Trento - M. Warglien, *Tecnologie digitali e cambiamento organizzativo*, ivi, pp. 151-76; A. Giunta - F. Trivieri, *Le nuove tecnologie nelle piccole e medie imprese italiane*, in «QA - La Questione Agraria», 3, 2005, pp. 61-82.

¹¹ Fabiani, Schivardi e Trento, *Quale impresa italiana* cit.

¹² Trento - Warglien, *Tecnologie digitali* cit.

mutamenti organizzativi, pregiudiziali per realizzare appieno gli incrementi di produttività consentiti dalle nuove tecnologie. D'altro canto, a proposito della scarsa presenza nelle imprese di lavoratori poco qualificati, bisognerebbe chiedersi cosa potrebbero fare lavoratori con *skills* superiori in una tipica unità produttiva con poche funzioni all'interno, in cui quindi l'attività di trasformazione prevale sulle altre, dove proprietà e controllo sono tutte nelle mani di un imprenditore polivalente.

Esiste, infine, una relazione stretta e inscindibile tra l'adozione delle ICT e i mutamenti organizzativi, una micro-complementarità, come viene messo in luce da numerosi lavori¹³. I processi di riorganizzazione interna ed esterna si rendono necessari perché, con le nuove tecnologie, cambiano la modalità e la velocità di trasmissione delle informazioni e, d'altro canto, essi costituiscono la via obbligata per incassare appieno gli incrementi di produttività permessi dalle ICT. I lavoratori con un livello significativo di capitale umano costituiscono la tipologia che facilita siffatti processi grazie alla loro capacità di «assorbimento». Ne consegue un mutamento nella composizione funzionale degli occupati, con una incidenza minore degli addetti alle funzioni strettamente produttive (sostituzione di operai con impiegati). In questo consiste la connotazione delle ICT come mutamento tecnologico *skill-biased*. Se l'ostacolo principale è la dimensione, ne consegue, come viene messo in luce nel saggio di Raitano e Supino, che la modesta diffusione delle nuove tecnologie deriva da una domanda insufficiente delle imprese di lavoratori qualificati, piuttosto che da una bassa offerta.

In relazione alle questioni di competitività internazionale, a fronte di una crescente pressione concorrenziale sui mercati esteri, la contenuta dimensione di impresa è uno dei fattori che ha causato la progressiva perdita di terreno dei prodotti italiani (lo ricordiamo, la quota detenuta dai prodotti italiani sul totale mondiale flette dal 4.6 per cento del 1995 al 2.9 per cento del 2004) per due ordini di motivi. In primo luogo, per presidiare la propria presenza sui mercati internazionali è necessario che le esportazioni siano corredate da adeguate forme di accompagnamento e da attività di supporto, come la penetrazione commerciale e gli accordi di collaborazione con le imprese dei Paesi in cui si esporta. Entrambe si connotano come modalità più evolute di

¹³ Cfr. T.F. Bresnahan, E. Brynjolfsson e M.L. Hitt, *Information technology, workplace organization, and the demand of skilled labour: firm-level evidence*, in «Quarterly Journal of Economics», 117, 2002, pp. 339-76; E. Brynjolfsson - M.L. Hitt, *Beyond computation: information technology, organization transformation and business performance*, in «Journal of Economic Perspective», 14, 4, 2000, pp. 23-48.

internazionalizzazione e, in quanto tali, positivamente correlate con la dimensione di impresa¹⁴.

In secondo luogo, l'attuale divisione internazionale del lavoro mette fuori gioco la *blending* di cooperazione e competizione che ha caratterizzato per lungo tempo l'operare delle tante piccole imprese dei distretti. La frammentazione della produzione in corso richiede piuttosto una struttura di governo, una «mano visibile» che organizzi i compiti delle varie imprese collocate in posizioni diverse all'interno della catena del valore internazionale¹⁵. È questo il motivo principale per cui si assiste negli ultimi anni ad un significativo allontanamento dal tipo ideale di distretto marshalliano, che prende la forma di una gerarchizzazione dell'assetto organizzativo distrettuale, con la presenza di gruppi di imprese e/o di imprese *leader*. Sono, infatti, le grandi imprese che posseggono risorse materiali e immateriali per presidiare i mercati esteri, ricorrendo a modalità più sofisticate di internazionalizzazione. Quanto la gerarchia metta a repentaglio la riproducibilità dei tipici fattori di vantaggio competitivo distrettuale, le esternalità marshalliane, o se, viceversa, proprio la presenza di «comando» consentirà di conservare all'interno del distretto i vantaggi derivanti dalle economie di scala (l'attività di ricerca, di marketing, di ingegnerizzazione è materia di corrente dibattito).

4. *L'illusione che sia semplice*

I fattori che hanno contribuito a determinare la situazione oggi esistente, come risulta dalla lettura dei saggi contenuti in questo fascico-

¹⁴ Cfr. R. Basile, A. Giunta e B. Nugent Jeffrey, *The Foreign Expansion of Italian Manufacturing Firms in the Nineties: an Ordered Probit Analysis*, in «Review of Industrial Organization», 23, 2003, pp. 1-24. Sono peraltro le imprese con più elevati livelli di produttività a perseguire modalità di internazionalizzazione evolute, come dimostrano diversi lavori recenti finalizzati a verificare l'esistenza di un *ranking* di produttività in relazione alle scelte di internazionalizzazione. Le imprese meno produttive avrebbero come unico sbocco il mercato locale mentre in testa si collocherebbero le imprese che fanno ricorso a modalità estremamente più evolute di internazionalizzazione, come gli investimenti diretti. Cfr. S. Girma, H. Gorg e E. Strobl, *Export. International investment and plant performance: evidence from a non parametric test*, in «Economic Letters», 83, 3, 2004. È d'altra parte noto che le economie di scala non hanno grande peso nelle esportazioni. In questo caso sono frequenti comportamenti di *hit and run*, di entrata delle piccole imprese sul mercato estero quando si palesano favorevoli condizioni di prezzo e di uscita non appena le stesse si attenuano.

¹⁵ Con il termine catena del valore (*value chain*) ci si riferisce all'insieme di attività che sono richieste per la produzione finale e successiva vendita di un bene. Quando la suddivisione delle attività richiede il contributo di imprese localizzate in parti differenti del mondo, la catena del valore si dice avere estensione globale. Altri termini utilizzati sono *outsourcing* internazionale e frammentazione.

lo, sono numerosi. Ci sono stati errori nella definizione degli obiettivi, nella scelta degli strumenti e, più in generale, nell'interpretazione del ruolo che la politica dovrebbe svolgere nei confronti del sistema produttivo ed economico. Dalla lettura di alcuni di questi contributi emerge, altresì, come vi sia una convergenza piuttosto ampia, sebbene non unanime, nella enunciazione generale delle politiche da adottare e come, d'altro canto, tale convergenza si attenui non appena ci si addentri nei meandri dei dettagli e delle specificazioni.

In realtà, il problema è complesso e le soluzioni non sono semplici. Proviamo a individuare alcune questioni di fondo, senza però trascurare del tutto i dettagli e, soprattutto, cercando di evitare il pericolo, piuttosto frequente, di formulare liste lunghissime di cose desiderabili, senza disporre di uno schema concettuale che permetta di valutarne la reciproca coerenza e la complessiva efficacia.

La prima questione è molto semplice: è sufficiente – o, almeno, necessaria – una strategia di deregolamentazione dei mercati? Dobbiamo, cioè, affidarci a liberalizzazioni e flessibilizzazioni?

Numerosi economisti manifestano la convinzione che l'origine dei problemi stia nei molti ostacoli che esisterebbero nel nostro Paese al pieno dispiegarsi delle forze di mercato. Prioritariamente rivolto al mercato del lavoro (ove la terminologia adottata è quella ben nota della flessibilità) questo discorso viene, con minore frequenza, esteso anche ai mercati dei prodotti rispetto ai quali si sottolinea l'eccessiva presenza di rendite, intese come redditi guadagnati grazie a qualche forma di protezione dalla concorrenza. L'idea di fondo è semplice: occorre dare maggiore libertà all'imprenditore all'interno dell'impresa (flessibilità) ma anche sottoporlo a una concorrenza più stringente sul mercato dei prodotti (liberalizzazione). Questo progetto di piena ricostituzione di un'economia di libero mercato potrebbe essere la strada da seguire e molti ne sono convinti. Ma le perplessità non mancano.

La più importante riguarda il ruolo della flessibilità del lavoro e nasce proprio considerando la recente esperienza europea, e, in modo particolare, il caso italiano. Contrariamente a quanto in prevalenza si sostiene¹⁶, l'aggravarsi della dinamica della produttività del lavoro negli ultimi anni può essere ragionevolmente considerata una conseguenza della introduzione di forme estese di flessibilità nel mercato del lavoro. Il numero di studi che propongono questa poco ortodossa

¹⁶ Si veda, tra gli altri, A. Sapir et al., *Europa, un'agenda per la crescita. Rapporto Sapir*, il Mulino, Bologna 2005 dove si sostiene, in particolare, che in un'epoca di rapidi cambiamenti e di necessità di adattare sia la produzione sia le abilità dei lavoratori la flessibilità è particolarmente preziosa.

interpretazione è venuto crescendo nel corso degli ultimi anni. Uno dei più recenti e autorevoli è quello di Dew-Becker e Gordon¹⁷, secondo i quali, le riforme ispirate alla flessibilità del lavoro, introdotte di recente in molti Paesi europei, hanno avuto, almeno temporaneamente, effetti negativi sulla produttività del lavoro, soprattutto perché hanno spinto a sostituire lavoratori qualificati con lavoratori meno qualificati. Anche senza giungere a queste conclusioni, il minimo che si possa dire è che nelle condizioni nelle quali si trova il nostro Paese dosi massicce di flessibilità sul mercato del lavoro ben difficilmente potranno da sole produrre gli effetti desiderati sulla produttività. Più probabilmente, esse favoriranno l'ampliamento dell'occupazione (peraltro, come si è detto, non particolarmente qualificata) ma difficilmente condurranno verso un modello di crescita trainato dalle innovazioni e dalla produttività.

Quanto alle conseguenze dell'abbassamento delle barriere alla concorrenza nel mercato dei prodotti, il discorso potrebbe essere diverso. L'aspetto distributivo, cioè quello connesso alla eliminazione di situazioni nelle quali un numero ristretto di soggetti si appropria, senza troppo merito, di una quota rilevante di reddito, spinge senz'altro nella direzione della eliminazione delle rendite. Ma questo non può essere considerato l'intervento risolutivo nei riguardi delle questioni poste dalla debole capacità di innovazione, dalla flebile dinamica della produttività e della ridotta rilevanza della «qualità», malgrado i tributi formali di cui questo termine è continuamente oggetto. Il fatto che l'eliminazione delle rendite possa, in vari casi, promuovere l'equità distributiva, favorire l'ingresso di nuove imprese sui mercati, sostenere la competitività attraverso la riduzione di alcuni costi, non implica che essa sia in grado di produrre effetti percettibili sull'innovazione e sulla produttività. Le variabili in gioco sono ben più numerose e complesse. Rendere gli imprenditori più liberi nell'impresa e più soggetti alla competizione non assicura che la loro reazione sarà quella che occorrerebbe per la ripresa dello sviluppo. Essi potrebbero, all'opposto, allontanarsi ulteriormente da una strategia di crescita più rischiosa basata sulle innovazioni e sulla riorganizzazione interna e preferire la più sicura – e, con l'ulteriore flessibilità, più conveniente – strategia basata su un intenso utilizzo del lavoro.

L'insufficienza di questa strategia obbliga a verificare le strade che una politica maggiormente interventista può battere con successo. Va

¹⁷ I. Dew-Becker - R.J. Gordon, *Where Did the Productivity Growth Go? Inflation Dynamics and the Distribution of Income*, NBER WP 11842, 2005.

subito ricordato che i sostenitori delle politiche di liberalizzazione come strategie anti-declino – se così vogliamo chiamarle – spesso fondano le proprie argomentazioni più che sull'efficacia delle proprie ricette – delle quali, come si è visto, si può ben dubitare – sull'inefficienza e inefficienza (a loro parere accertate) delle possibili alternative, tutte necessariamente di impronta interventista. Il problema, naturalmente, esiste e vi torneremo. Ma è interessante sottolineare come sembri prevalere sempre più la tendenza, per molti versi assai comoda, a puntare il dito contro le deficienze delle proposte altrui piuttosto che sui pregi della propria.

Le politiche interventiste invocate sono essenzialmente quelle relative alla struttura industriale, alla ricerca e al capitale umano. In questo ambito – e in particolare rispetto alle politiche industriali – si usa tracciare una distinzione importante in base al diverso grado di selettività delle politiche stesse, differenziando le politiche orizzontali da quelle verticali.

Come è noto, con politiche orizzontali si intendono quegli interventi trasversali, somministrati in diversi ambiti (istruzione tecnico-professionale, sostegno alla innovazione, alla formazione, alla internazionalizzazione delle imprese, dotazione di infrastrutture logistiche, creazione di specifiche autorità indipendenti) che hanno, secondo alcuni, il vantaggio di non essere oggetto di pressione delle *lobbies*; di non affidare al settore pubblico la selezione delle industrie su cui puntare (varrebbe la pena di notare che la nostra pur debole presenza a livello internazionale nei settori ad alta tecnologia è esclusivamente affidata a gruppi pubblici come Finmeccanica e STMicroelectronics), di offrire un più stabile e quindi migliore quadro di riferimento del processo di incentivazione, fornendo così un ulteriore stimolo agli investimenti con un più lungo orizzonte temporale¹⁸. Si conviene tuttavia che questo tipo di interventi sono spesso blandi e necessitano di tempo per potere dare risultati.

Le politiche verticali, invece, consistono in interventi selettivi, di incentivazione automatica su meccanismi d'asta o di natura negoziale a favore di specifiche industrie. C'è più di un segnale, in ambito istituzionale e scientifico¹⁹, che si stia facendo strada una visione più equilibrata, grazie alla quale la politica industriale selettiva comincia a riac-

¹⁸ Cfr. Faini - Saporiti, *Un modello obsoleto* cit.

¹⁹ Cfr. Banca d'Italia, *Relazione del governatore*, Roma 2004; Svimez, *Rapporto 2006 sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2006, mentre per il secondo si veda P. Bianchi - S. Labory, *International Handbook on Industrial Policy*, Edward Elgar, Cheltenham Glos 2006.

quistare consenso, dopo il discredito degli anni novanta in cui sembrava che le uniche politiche ammissibili fossero quelle di tutela della concorrenza. Nelle parole di Rodrik «Posizioni più «morbide» da ambedue le parti (vale a dire, i sostenitori delle forze di mercato e coloro i quali appoggiano l'intervento dello Stato, NdT) consentono di disegnare interventi di politica economica che si collochino, con intelligenza, nel mezzo di queste due posizioni estreme»²⁰.

La preferenza che in generale è stata accordata alla politiche orizzontali ha, come si è detto, diverse motivazioni. La più ricorrente è che essa consente di «risparmiare» la pericolosa discrezionalità degli organi politici i quali, quasi per definizione, ne farebbero cattivo uso a causa dei propri interessi e delle proprie carenti informazioni. Ma, proprio accettando questa premessa, non è del tutto chiaro perché una cattiva politica orizzontale (che non mancherebbe di essere tale con politici con quelle caratteristiche) dovrebbe fare meno danni di una cattiva politica verticale? Su questa questione, come su altre, si registra un elevato rischio di conformismo intellettuale.

Ma, riprendendo il filo del nostro discorso, non basta di sicuro fidarsi della discrezionalità dei politici. Le questioni da affrontare sono numerose e spinose: riguardano il disegno delle politiche e la capacità di realizzarle. Esaminiamo questi aspetti.

5. *Il modello che non c'è*

Quando si vuole favorire la realizzazione di un modello di sviluppo diverso rispetto a quello che si è affermato, la prima cosa alla quale si pensa sono le risorse necessarie per il funzionamento di questo modello. Tipicamente si tratta di capitale umano e di innovazioni. Qui si manifesta la convergenza di cui si è detto in precedenza: larghissimo è, infatti, l'accordo sulla necessità di politiche per il capitale umano o per la ricerca o, anche, per il trasferimento tecnologico. Ma questo non basta.

La questione fondamentale è che la disponibilità di risorse non garantisce il loro utilizzo. Le tematiche trattate nel saggio di Raitano e Supino illustrano a sufficienza questo punto rispetto al capitale umano e in particolare all'impiego dei laureati. Anche qui occorre distinguere tra la generale desiderabilità di un miglioramento nella «produzione» dei laureati, per qualità e quantità, e la specifica efficacia di

²⁰ Cfr. D. Rodrik, *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper Series, 4767, 2004, p. 2.

queste misure rispetto al rilancio del modello di sviluppo. Vi sono molte ragioni per temere che, presa singolarmente, questa misura avrebbe effetti assai limitati. Le condizioni complementari, ad iniziare da quelle che determinano la capacità di utilizzo appropriato del capitale umano da parte delle imprese, sono qui, come in molti altri casi, decisive. Individuare queste condizioni e intervenire su di esse in modo simultaneo è indispensabile. In effetti, l'esigenza di disegnare e realizzare interventi tra loro complementari costituisce una delle principali ragioni per le quali il compito è di notevole complessità.

A una conclusione analoga si giunge considerando anche gli interventi a sostegno dell'attività di ricerca e, eventualmente, di rafforzamento dei diritti di proprietà intellettuale. Il saggio di David Mowery, incluso in questo fascicolo, permette di valutare criticamente la tesi secondo cui la «rinascita» dell'economia statunitense nel corso degli anni novanta sia da attribuire all'impulso che la legge *Bayh-Dole* del 1980 – con il suo rafforzamento dei diritti di proprietà intellettuale delle Università – avrebbe dato allo sviluppo di collaborazioni nelle attività di ricerca tra le università e le imprese. Egli, infatti, chiarisce che quella legge si inserì su una tendenza già in atto e, dunque, non può esserle riconosciuto il merito di avere «creato» la disposizione delle imprese a collaborare con le Università e a puntare di più sulla ricerca. Anche da questa prospettiva trova conferma l'idea che accrescere, in generale, l'offerta di singoli fattori essenziali per un determinato modello di sviluppo non basta ad assicurarne la realizzazione.

Ricerca, conoscenza e capitale umano oltre ad essere prodotti, possibilmente a costi convenienti, devono essere utilizzati e questo presuppone una disposizione complementare da parte del mondo produttivo. I limiti del nostro Paese, sotto questo profilo, sono ben documentati e riguardano anche la nostra debole capacità di combinare economia e cultura, valorizzando i molteplici nessi che intercorrono tra di esse. Sotto questo profilo il contributo di Pierluigi Sacco e Giorgio Tavano Blessi, incluso in questo volume, fornisce molti stimoli e allarga l'orizzonte delle riflessioni in tema di nuovo modello di sviluppo, in particolare per le considerazioni sulla inadeguatezza del Pil a cogliere il reale processo di sviluppo delle società industriali, per le critiche rivolte a un modello di sviluppo centrato sul consumo poco consapevole e per l'importanza assegnata alle aree urbane, in cui oramai si concentra non solo gran parte della popolazione ma anche larga parte dei problemi.

Dunque, occorre non soltanto predisporre le risorse ma anche favorire le condizioni che ne assicurino l'utilizzo. Ed è qui che il problema si fa particolarmente complesso.

Nella scelta delle strategie di crescita le imprese seguono la propria cultura e le proprie convenienze. Nel suo saggio, Giovanni Paoloni parla, in termini piuttosto crudi, di una concezione *bottegaia* e di una concezione *imprenditoriale* dello sviluppo. Essere preda dell'una o dell'altra fa, naturalmente, una bella differenza rispetto al problema di cui si discute. Il *bottegaio* non ama rischiare il proprio denaro, guarda con sospetto ai lunghi orizzonti temporali e, soprattutto, intende disporre di un controllo totale della propria bottega. L'imprenditore dovrebbe, al contrario, sentirsi a proprio agio nei progetti lunghi e rischiosi e non dovrebbe temere le deleghe decisionali che spesso si accompagnano ai processi di crescita. L'Italia sembra avere trascurato a lungo il vivaio degli imprenditori, ammesso che ve ne sia uno. La strategia, degli anni scorsi, di cercare di farli crescere con le politiche di sostegno dell'imprenditorialità ha lasciato deboli segni sul nostro tessuto produttivo. E, d'altro canto, i molti ostacoli che ancora esistono alla nascita di nuove imprese²¹ di certo non hanno giovato. Ma la strada maestra è, purtroppo, un'altra: provare con più decisione a spingere i *bottegai*, o i migliori tra di essi, a trasformarsi almeno un po' in imprenditori. È una strada piena di insidie che potrebbe non condurre nel luogo desiderato, ma è difficile rifiutarsi di percorrerla.

Per farlo, non potendo incidere sulla cultura, occorre agire sulle convenienze, alterandole in modo drastico rispetto a due alternativi modelli di sviluppo: quello basato sui costi e quello basato sulla produttività. La forbice di rendimento di questi due modelli, come percepito da diversi piccoli imprenditori, è molto ampia. Per chiuderla occorre agire su entrambe le lame: rendendo più conveniente il modello da promuovere e meno attraente quello da penalizzare. Finora questo non è stato fatto, soprattutto è mancato l'intervento sulla seconda lama. E questo ha ovvi motivi: occorre un grande coraggio politico e un'altrettanta elevata capacità di realizzazione degli interventi richiesti²².

²¹ Secondo un recente rapporto della Banca Mondiale (*Doing business 2007*), nella classifica dei Paesi dove è più facile creare imprese, l'Italia è all'82° posto. La classifica vede in testa Singapore ed è interessante che un Paese come la Danimarca figuri al 7° posto. Ovviamente, anche questa classifica, come molte altre basate su una pluralità di indicatori, va presa con cautela.

²² Un esempio significativo al riguardo è il dibattito svoltosi di recente sulle pagine del «Sole - 24Ore» in seguito a un appassionato e interessante intervento in difesa delle piccole imprese da parte del direttore De Bortoli. Pur non essendo mancati interventi più articolati, la conclusione largamente dominante è stata quella di chiedere aiuti per le piccole imprese, in particolare sotto forma di facilitazioni fiscali (per una sintesi degli interventi si veda il «Sole - 24Ore» del 24 luglio 2006).

Infatti, occorre premiare l'impiego adeguato di capitale umano e, contemporaneamente, scoraggiare il ricorso a forme squalificanti di flessibilità. Occorre usare il fisco in modo selettivo. Occorre una politica non a sostegno delle piccole imprese, ma delle loro concrete azioni. Quando si parla di politiche per le piccole imprese, senza alcuna distinzione, si va in una direzione diversa da quella qui indicata. Non è, infatti, un caso che spesso queste discussioni, dopo avere argomentato a favore di un qualche valore intrinseco delle piccole imprese, finiscano per proporre il loro sostegno generalizzato, attraverso riduzioni fiscali o altri, analoghi, interventi «orizzontali».

Non contano le dimensioni delle imprese, in un senso o nell'altro, conta quel che accade all'interno delle imprese. E se difficilmente nelle piccolissime imprese accadono cose favorevoli al modello di sviluppo del quale siamo in cerca, non è certo che esse accadano automaticamente nelle imprese di dimensioni più grandi. Per questo proporsi di far crescere le imprese non può essere un fine in se stesso.

Sotto questo profilo vanno valutate con la necessaria attenzione critica le misure, richieste dal mondo industriale e dalle sue rappresentanze di categoria, di incentivi finanziari e fiscali a favore della concentrazione delle imprese. La sensibilità che viene in questo modo mostrata nei confronti della questione dimensionale rischia di arrestarsi alle soglie del problema che più interessa e che è quello, ripetutamente ricordato, del modello di crescita. Analogamente, occorre vigilare con cura sull'uso del termine innovazione: la spinta a dilatarne il significato in modo da aggirare, di fatto, l'eventuale selettività degli interventi, potrebbe farsi molto forte e già è possibile cogliere qualche segnale.

Pericoli possono anche venire, per quanto sembri paradossale, da una eccessiva compiacenza nei confronti delle politiche *bottom up*. Far dipendere in modo rilevante le strategie dalle richieste delle imprese che già esistono, soprattutto in tema di innovazione e politiche industriali, rischia di produrre effetti meno positivi di quelli che normalmente ci si attende. Come in altri casi, la politica non deve essere né troppo lontana né troppo vicina rispetto ai destinatari dei suoi interventi. E la misura della giusta distanza la danno anche le competenze e l'indipendenza di giudizio di cui essa è dotata.

La questione conduce a un tema scottante, quale è quello della centralizzazione o decentralizzazione delle decisioni politiche. I vantaggi che forme controllate di federalismo possono dare in alcuni campi sono stati impropriamente generalizzati con la conseguenza di sottovalutare i pericoli che un troppo disinvolto ricorso a quella forma di organizzazione potrebbe generare. Il saggio di Massimo Giannini af-

fronta un problema di grande importanza e di cui troppo poco si è discusso nel nostro Paese: gli effetti della devoluzione delle competenze in materia scolastica alla regioni. Giannini esamina attentamente l'esperienza americana al riguardo e dimostra che, se occorre assicurare a tutti gli studenti, un nucleo di formazione comune (come è nella logica dei livelli essenziali), le conseguenze in termini di contenzioso e di costi amministrativi potrebbero essere devastanti. Nel progettare un sistema formativo migliore e più efficace, sembra buona norma tenersi lontani dalle sbornie iper-federaliste.

6. *Il Mezzogiorno che non c'è*

E il Mezzogiorno? Qual è il suo posto nel dibattito sul declino? Vediamo i dati. Se l'obiettivo di una crescita intorno al 4 per cento nel 2005 (in vista del superamento del divario nord-sud nel 2010), fosse stato centrato o «se anche il Mezzogiorno fosse cresciuto a tassi analoghi, il 2,9 per cento, a quelli di un Paese della coesione, il tasso di crescita dell'economia italiana sarebbe aumentato di quasi mezzo punto percentuale. Non si parlerebbe più di declino»²³.

Vale forse la pena di allineare questi due dati per sottolineare quanto la mancata convergenza del Mezzogiorno incida sull'andamento dell'economia italiana. Eppure questo elemento di analisi è pressoché assente nel dibattito, estromesso da qualsiasi agenda di ricerca, insufficientemente presente nei programmi governativi, relegato al *wishful thinking* dei discorsi ufficiali.

Il fatto che il dibattito sul Mezzogiorno sia pressoché scomparso dall'agenda politica appare come un ulteriore segnale del declino, anche se diversamente inteso, del Paese e della sua politica. Il confronto è stato, di fatto, assente nella recente campagna elettorale, alcune fantasiose ipotesi di intervento come la Banca per il Sud (a cui sembra farà invece seguito una Fondazione per il sud dai compiti indeterminati e chissà quanto utili) e, nel complesso, la totale mancanza di ten-

²³ Cfr. R. Faini, *Fu vero declino? L'Italia degli anni Novanta*, in «il Mulino», 6, 2003, pp. 1072-83. Sull'efficacia della politica regionale per il Mezzogiorno nel periodo 1999-2004, si rimanda a F. Barca, *L'Italia frenata*, Donzelli, Roma 2006. Nella metà degli anni novanta si è registrata una lieve diminuzione del divario esistente tra le regioni del Mezzogiorno e il resto del Paese, che tuttavia rimane significativo: nel 2005 il reddito pro capite delle regioni meridionali è pari al 70 per cento di quello italiano. Peraltro il lento processo di convergenza interessa le diverse aree meridionali con variabile intensità. Cfr. Svimez, *Rapporto 2006 sull'economia del Mezzogiorno* cit.

sione, prima ancora che di credibili proposte, nei confronti delle nostre regioni meridionali possono forse essere lette come la prova che tra inefficaci politiche universali e problematiche politiche selettive, alla fine finisce per prevalere l'immobilismo più assoluto. La chiave di lettura proposta in precedenza con riferimento ai limiti della politica può essere forse adottata con particolare pertinenza rispetto al Mezzogiorno dove le questioni che sono state indicate con riferimento ai problemi che sorgono ad avviare un nuovo modello di sviluppo si manifestano tutte in modo assai delineato.

Il Mezzogiorno potrebbe infatti giocare un ruolo di primo piano nell'auspicato mutamento del modello di specializzazione basato sulla crescita di settori a più alta intensità innovative per due ordini di motivi. In primo luogo, la preesistente specializzazione di alcune regioni meridionali nei settori ad alta tecnologia e ad economia di scala, che è frutto sia della passata politica attiva di industrializzazione degli anni sessanta, – la stessa, per inciso, che ha consentito un tasso di accelerazione del processo di convergenza nel reddito pro-capite Nord-Sud mai più sperimentato – che della breve stagione dei contratti di programma. Gli esempi più significativi sono l'industria aeronautica in Campania polarizzata intorno ad Alenia, l'industria automobilistica in Basilicata con gli stabilimenti Fiat; l'industria dei semiconduttori in Sicilia con la STMicroelectronics. In secondo luogo, il potenziale di attrazione del Mezzogiorno nei confronti degli investimenti esteri, sembra essere maggiore di quanto la regione riesca effettivamente ad intercettare²⁴. Come viene evidenziato nel saggio di Luciano Milone, i dati relativi ai flussi di investimenti diretti esteri in entrata in rapporto al Pil sono estremamente modesti per l'Italia, non solo comparativamente agli Stati Uniti o a realtà come quelle dei Paesi emergenti, ma anche rispetto ad altri importanti Paesi europei che, come noi, hanno sperimentato di recente un rallentamento nella crescita economica.

Gli investimenti diretti esteri possono rappresentare un importante strumento di sviluppo economico locale. I benefici diretti derivanti dalla presenza di imprese multinazionali sono riconducibili alla estensione della base occupazionale con la creazione di nuovi posti di lavoro, alla formazione di capitale umano, all'attività di ricerca e sviluppo. Questi benefici si cumulano a quelli di natura indiretta derivanti da fenomeni di *spillover*. L'impresa multinazionale è dotata di una superio-

²⁴ Cfr. R. Basile - A. Giunta, *La localizzazione degli investimenti diretti esteri in Italia: vincoli istituzionali, Mezzogiorno e politiche di attrazione*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», 4, 2005, pp. 771-94.

re capacità tecnologica e manageriale che viene «catturata», attraverso le relazioni di subfornitura ma più in generale grazie ai *backward e forward linkages*, dalle imprese locali²⁵. Si verificherebbe così un aumento della produttività dei fattori locali con un conseguente incremento del benessere collettivo²⁶. Infine, i vantaggi derivanti da un investimento estero sono di natura dinamica²⁷, perché innescano un processo di *self-reinforcing agglomeration*: la presenza di un primo nucleo di imprese estere attira altre imprese operanti nello stesso settore. Si mette così in moto un processo virtuoso che si autoalimenta per via delle economie di agglomerazione. È questo insieme di motivi che induce i *policy maker* – con la singolare eccezione di quelli italiani, l'Italia, infatti, non ha mai perseguito una specifica politica di attrazione – a riservare un «trattamento di favore» agli investimenti esteri.

La considerazione e l'apprezzamento dei vantaggi insiti nell'investimento estero dovrebbero, a nostro avviso, rafforzarsi in presenza di una situazione critica, di diminuzione del tasso di crescita potenziale, come nel caso dell'Italia: potrebbero rilanciare la competitività complessiva del Paese, concorrendo attivamente al mutamento del modello di specializzazione produttiva, contribuendo ad allentare il vincolo dimensionale dell'industria italiana e fornendo, attraverso i processi di *spin-off*, un mezzo di crescita dell'imprenditoria locale. Gli investimenti esteri rientrano dunque a pieno titolo tra le policy da adottare per incentivare il cambiamento strutturale ed è in questa luce che viene spesso evocata la lezione irlandese come esempio virtuoso di un'area che, grazie alla singolare coerenza temporale (un arco di 15 anni) della politica regionale, è riuscita a specializzarsi attraverso l'apporto esogeno in settori come l'elettronica e la farmaceutica, nonostante la modesta presenza locale di industrie di questa tipologia²⁸. Il fatto che, come prima menzionato, nel Mezzogiorno l'effettivo livello di investimenti esteri sia minore di quello potenziale segnala, da un la-

²⁵ M. Blomstrom - A. Kokko, *Multinational corporations and Spillover*, in «Journal of Economic Surveys», 2, 1998, pp. 1-31.

²⁶ Ovviamente, l'incremento di benessere si consegue solo se le externalità associate agli investimenti esteri compensano le perdite conseguite dalle imprese locali, che sono «spiazzate» dalle multinazionali. Per una posizione scettica sugli effetti degli investimenti esteri, si rimanda a G.H. Hanson, *Should countries promote foreign direct?*, G-24 Discussion Paper n. 9, University of Michigan.

²⁷ M. Crozet, T. Mayer e J. Mucchielli, *How Do Firms Agglomerate? A Study of FDI in France*, Discussion Paper Series, n. 3873, Centre for Economic Policy Research 2003; C.K. Head, J.C. Ries e D.L. Swenson, *Attracting Foreign Manufacturing: Investment Promotion and Agglomeration*, in «Regional Science and Urban Economics», 29, 1999, pp. 197-218.

²⁸ S. Barrios, H. Gorg e E. Strobl, *Multinationals' location choice, agglomeration economies and public incentives*, CORE Discussion paper n. 17, febbraio 2003.

to, la presenza di ampi margini di manovra per un'azione di *policy*, dall'altro rende ancora più incomprensibile perché la sollecitazione dei più ad agire per migliorare il livello di internazionalizzazione passiva del Paese non si associ ad una rinnovata centralità del Mezzogiorno nel disegno di sviluppo.

7. Conclusioni

Il declino, al di là delle sue reali dimensioni, costituisce l'occasione per ripensare a fondo il nostro modello di economia e di società. Questo può essere fatto in vari modi: sottolineando le nostre distanze da un'economia di mercato pienamente realizzata oppure enfatizzando altri ritardi istituzionali, soprattutto il deficit di buone politiche e l'infelice equilibrio tra politica ed economia. La prospettiva adottata in questa *Introduzione* e in questo fascicolo di «Meridiana» è la seconda. Non si tratta, con questo, di negare il ruolo della competizione e di contrapporre la politica ai mercati, piuttosto occorre individuare gli spazi di complementarità tra di essi e di operare attivamente per ampliarli. È in questa ottica che va collocato il problema della struttura produttiva che pure sembra avere grandi responsabilità nel determinare i principali fenomeni negativi in cui consiste il nostro supposto declino: debole dinamica innovativa e della produttività. Ma questo non dovrebbe indurre a una generalizzata condanna delle piccole dimensioni. Come in molte altre questioni, le soluzioni migliori sono mutevoli nel corso del tempo e l'evoluzione recente della tecnologia, e della competizione internazionale, ha ridimensionato molti dei vantaggi che presentava il modello di crescita adottato dalle piccole imprese italiane. Per ripristinare un percorso virtuoso non basta invocare un accrescimento delle dimensioni aziendali, anche se questa potrebbe essere, in molti casi, una condizione necessaria per il rilancio. Occorre una saggia politica, anche territoriale, perché per favorire il consolidamento di un nuovo modello di sviluppo, maggiormente guidato dalla produttività e dalle innovazioni, occorre affrontare molte questioni complesse.

Il paradosso sembra esser che le politiche per l'innovazione, se sono veramente tali, non possono che essere selettive perché devono scoraggiare un modello di sviluppo arretrato e quindi devono anche «danneggiare» qualcuno. Dunque, oltre che selettive, dovrebbero essere «punitive». Nel suo saggio, Paolo Saracco, dopo avere bene chiarito come si tenda a sottovalutare la complessità di un efficace intervento politico a sostegno dell'innovazione, richiama opportunamente

l'attenzione su questo aspetto e dubita apertamente che vi sia disponibilità, da parte del mondo politico, ad affrontare i costi, anche di consenso, che una politica seria a sostegno dell'innovazione comporta.

Dunque, nel confronto tra politiche selettive e universali interviene, almeno in questo caso, un ulteriore elemento di complessità. Le politiche devono esser selettive, anzi fortemente selettive, per funzionare. Molti studiosi le avversano perché temono che i politici ne farebbero un uso improprio. I politici, d'altro canto, sembrano non gradirle perché, se rigorosamente applicate e non intese come occasione per acquisire consensi generalizzati, sarebbero ad alto rischio di impopolarità. In questo perverso intreccio, che segnala difficoltà più generali nel rapporto tra politica ed economia, sta forse la causa vera e più temibile del nostro probabile, per fortuna non certo, declino prossimo venturo. Il rischio è che, in assenza di un rilevante *shock* esogeno, le cose continuino a snodarsi lungo il sentiero grigio che percorriamo oramai da alcuni anni. E in queste condizioni i personaggi che animano il fulminante schizzo di Antonio Pascale continueranno a chiederci di «metterci nei loro panni».