

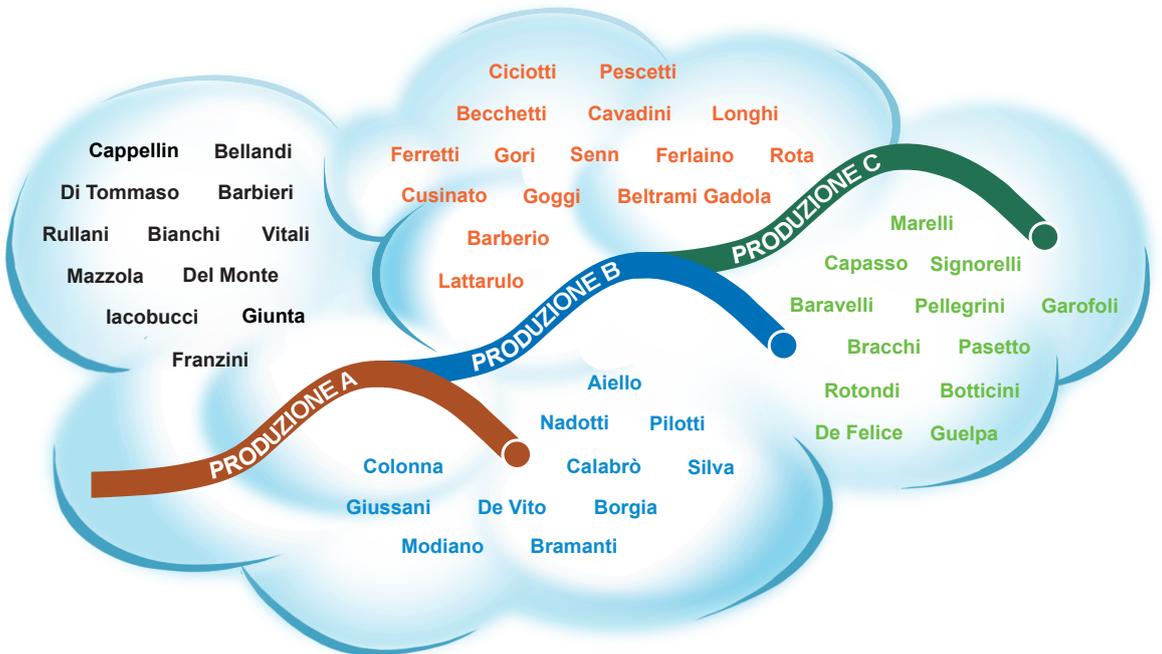


AIDEA

a cura di  
**R. Cappellin, M. Baravelli, M. Bellandi,  
R. Camagni, S. Capasso, E. Ciciotti, E. Marelli**

# Investimenti, innovazione e nuove strategie di impresa

## Quale ruolo per la nuova politica industriale e regionale?



**studi&ricerche**



a cura di  
**R. Cappellin, M. Baravelli, M. Bellandi,  
R. Camagni, S. Capasso, E. Ciciotti, E. Marelli**

# **Investimenti, innovazione e nuove strategie di impresa**

**Quale ruolo  
per la nuova politica  
industriale e regionale?**

I Curatori e gli Autori di questo volume assieme a tutti gli esperti che hanno partecipato ai quattro Policy Workshops del Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio” desiderano ringraziare le Società Scientifiche: AISRe – Associazione Italiana di Scienze Regionali, SIEPI – Società Italiana di Economia e Politica Industriale e AIDEA – Accademia Italiana di Economia Aziendale, per aver valorizzato il contributo del Gruppo di Discussione nell’ambito delle attività istituzionali delle singole Società Scientifiche. Si ringraziano inoltre Diana Sarmiento, della Segreteria Tecnica dell’AISRe, per l’esperto lavoro di redazione editoriale, e l’Arch. Letizia Lionello, Milano, per il disegno della bella copertina del libro. La pubblicazione del libro è stata resa possibile tramite il “crowdfunding” di diversi autori del volume e un contributo da parte del Dipartimento di Management e Diritto dell’Università di Roma “Tor Vergata”.

*Progetto grafico della copertina: Arch. Letizia Lionello – [www.letizialionello.it](http://www.letizialionello.it)*

Copyright © 2017 EGEA S.p.A.  
Via Salasco, 5 – 20136 Milano  
Tel. 02-58365751 – Fax 02-58365753  
[e-mail: egea.edizioni@unibocconi.it](mailto:egea.edizioni@unibocconi.it)  
[www.egeaeditore.it](http://www.egeaeditore.it)

Tutti i diritti sono riservati, compresi la traduzione, l’adattamento totale o parziale, la riproduzione, la comunicazione al pubblico e la messa a disposizione con qualsiasi mezzo e/o su qualunque supporto (ivi compresi i microfilm, i film, le fotocopie, i supporti elettronici o digitali), nonché la memorizzazione elettronica e qualsiasi sistema di immagazzinamento e recupero di informazioni.

Per altre informazioni o richieste di riproduzione si veda il sito [www.egeaonline.it](http://www.egeaonline.it)

Date le caratteristiche di Internet, l’Editore non è responsabile per eventuali variazioni di indirizzi e contenuti dei siti Internet menzionati.

Prima edizione: gennaio 2017

Versione a stampa: ISBN 978-88-238-4542-8

Versione pdf: ISBN 978-88-238-1463-9

Stampa: Digital Print Service, Segrate (MI)

# Indice

**Prefazione** di *Fabio Mazzola*, Past-President della Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe) IX

**Prefazione** di *Gaetano Aiello*, Vice-Presidente dell'Accademia Italiana di Economia Aziendale (AIDEA) e di *Marco Bellandi*, Università di Firenze XIII

**Prefazione** di *Marco Di Tommaso*, Segretario Generale e di *Anna Giunta*, Presidente della Società Italiana di Economia e Politica Industriale (SIEPI) XVII

Il ruolo degli investimenti e dell'innovazione in un programma di ripresa economica nell'Unione Europea e in Italia  
*Riccardo Cappellin, Maurizio Baravelli, Marco Bellandi, Enrico Ciciotti, Enrico Marelli* 1

## I. L'EVOLUZIONE DELLE PRODUZIONI E DELLE TECNOLOGIE

Ripresa degli investimenti, evoluzione della domanda e integrazione territoriale delle produzioni  
*Riccardo Cappellin* 27

Politiche di sviluppo e relazioni fra università, industrie e territori  
*Marco Bellandi* 41

Cinque rimedi non convenzionali per rimettere in moto una transizione inceppata  
*Enzo Rullani* 53

La Meridiana delle politiche e l'esperienza di programmazione dell'Emilia Romagna  
*Patrizio Bianchi* 63

Investimenti, innovazione e politiche per lo sviluppo industriale: quo vadimus? <i>Marco R. Di Tommaso, Elisa Barbieri</i>	71
A proposito di “fallimenti” (veri o presunti) delle politiche industriali <i>Maurizio Franzini</i>	81
Una politica di filiera per le relazioni tra le imprese nei distretti industriali <i>Giampaolo Vitali</i>	89
La <i>Smart Specialization Strategy</i> nelle regioni italiane <i>Donato Iacobucci</i>	101
Effetti e problematiche delle politiche per la ricerca collaborativa nel Mezzogiorno <i>Alfredo Del Monte</i>	115

## II. LE CAPACITÀ INNOVATIVE E LE STRATEGIE DELLE IMPRESE

Politica industriale per fare crescere “la fabbrica bella” e la manifattura di qualità <i>Antonio Calabrò</i>	143
Quattro priorità per una politica industriale <i>Cosmo Colonna</i>	153
Competitività <i>glocale</i> , sviluppo urbano e qualità dei contesti per attrattività, creatività e innovazione <i>Luciano Pilotti</i>	163
Finanziamento degli <i>spin-off</i> della ricerca e sviluppo locale <i>Loris L. M. Nadotti</i>	173
Gerarchie urbane, aeroporti, area metropolitana milanese <i>Pietro Modiano</i>	183
Sono utili le <i>utilities</i> ? <i>Lorenzo Giussani</i>	189
L’istituzione delle Città metropolitane, l’alta velocità e la rigenerazione urbana in Italia <i>Carlo de Vito</i>	199
Investimenti autostradali per nuovi obiettivi di riqualificazione e sviluppo <i>Ruggiero Borgia</i>	207

Il Piano Industria 4.0 e la necessità di una moderna politica industriale <i>Raffaele Barberio</i>	213
---	-----

### **III. LA FINANZA PER L'INVESTIMENTO E LE POLITICHE MACROECONOMICHE**

Rilancio di investimenti e domanda aggregata per uscire dalla stagnazione <i>Enrico Marelli</i>	223
Relazioni fra banche e imprese: <i>knowledge asymmetries</i> e freni alla crescita <i>Maurizio Baravelli</i>	233
Eurozona: economia reale e politiche <i>Marcello Signorelli</i>	243
Investimenti, occupazione, domanda aggregata: nuove prospettive per l'economia europea <i>Gioacchino Garofoli</i>	251
Perché è necessaria una nuova politica di investimenti pubblici nel Mezzogiorno <i>Guido Pellegrini</i>	257
Crisi finanziaria, mercato del credito cambiamento strutturale <i>Salvatore Capasso</i>	265
Industria 4.0 in Italia: la sfida per le imprese e il ruolo delle banche <i>Angela Botticini, Attilio Pasetto, Zeno Rotondi</i>	277
Credito o servizi? Cosa serve veramente alle imprese <i>Gregorio De Felice, Fabrizio Guelpa</i>	287
La banca commerciale territoriale nella crisi del mercato <i>Giampio Bracchi</i>	291

### **IV. LE AREE URBANE E LE POLITICHE URBANE E TERRITORIALI**

La competitività delle città metropolitane italiane nel contesto europeo <i>Fiorenzo Ferlino, Francesca S. Rota</i>	301
Abbandono del patto di stabilità e investimenti pubblici locali <i>Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo, Giuseppe Gori</i>	317
Gli interessi convergenti e conflittuali nella progettazione e gestione di investimenti infrastrutturali <i>Lanfranco Senn</i>	325

Il ruolo delle politiche urbane nella <i>governance</i> della creatività <i>Augusto Cusinato</i>	335
Povert�, fisco, ambiente: un necessario cambio di paradigma <i>Leonardo Becchetti</i>	345
Perch� investire sulla sostenibilit�? <i>Carlo Antonio Pescetti</i>	351
Il terzo settore quale volano per l’economia dei territori <i>Aldo Cavadini</i>	361
Gli tsunami dell’innovazione e il rinnovo delle infrastrutture urbane <i>Giuseppe Longhi</i>	373
Riqualficazione degli scali ferroviari milanesi e le nuove prospettive di evoluzione urbana <i>Giorgio Goggi</i>	383
La crescita economica e l’urbanistica dei bisogni. La necessit� di “rifondare” una disciplina <i>Luca Beltrami Gadola</i>	391

## **V. L’ECONOMIA INDUSTRIALE E REGIONALE E LE POLITICHE DI SVILUPPO**

Una politica di sviluppo basata sulle citt�: aspetti teorici e indicazioni operative <i>Enrico Ciciotti</i>	399
Verso un nuovo ruolo dei servizi pubblici locali nello sviluppo territoriale <i>Alberto Bramanti, Francesco Silva</i>	415

## **VI. ENGLISH SYNOPSIS**

English Synopsis	431
1. Summary of the book	
2. The role of investment and innovation in a program of economic recovery in the EU and in Italy	
3. Abstracts	
I curatori	459
Gli autori	463
Il Gruppo di Discussione	465

# Prefazione

*Fabio Mazzola*<sup>1</sup>

Con l'uscita del terzo volume incentrato sulle prospettive della politica industriale e regionale il Gruppo di Discussione su "Crescita, investimenti, territorio" si pone come obiettivo quello di muovere dall'analisi relativa agli effetti settoriali e regionali della crisi degli investimenti nel nostro Paese e, più in generale, nelle economie europee, alla definizione delle strategie di intervento per far ripartire il processo di crescita reale. In qualche misura, si suggerisce anche la costituzione di un movimento di opinione rivolto in tale direzione. In questo senso, il tema del rilancio degli investimenti acquista una connotazione decisamente esterna all'ambito squisitamente accademico e si pone come di interesse generale per le istituzioni e i *policy makers* impegnati a delineare percorsi virtuosi di risposta al lungo periodo di crisi che ha caratterizzato i sistemi economico-sociali occidentali.

Sul piano dell'analisi, il volume pone al centro dell'attenzione l'importanza e il ruolo essenziale della componente degli investimenti per il rilancio della domanda aggregata, in un contesto in cui la spesa pubblica di parte corrente è vincolata dalle restrizioni imposte dalla partecipazione all'unione economica e monetaria e, più in generale, dai pressanti vincoli di bilancio, e il modello di crescita trainato dalle esportazioni non appare in grado di assicurare adeguata sostenibilità alla dinamica di crescita, sia per la ridotta dimensione di tale componente in molti sistemi economico-territoriali che per la estrema variabilità della crescita del commercio mondiale e per il rallentamento del processo di globalizzazione.

Se negli ultimi anni la componente dei consumi ha manifestato qualche segnale di ripresa, è altresì evidente che, a causa del mutamento strutturale nel paradigma di sviluppo che la Grande Recessione ha portato con sé, solo un forte balzo negli investimenti produttivi, sia di natura pubblica che di natura privata, può assicurare in prospettiva un mutamento in senso favorevole delle aspettative degli operatori economici e, al contempo, un rilancio della produttività. Ciò, in ultima analisi, potrà permettere uno spostamento della curva di offerta aggregata delle economie occidentali. Appare dunque confermata, e cioè in linea con i precedenti risultati del gruppo di ricerca, l'idea che vede ripartire il meccanismo virtuoso della crescita dalla identificazione dei nuovi

---

<sup>1</sup> Past-President della Associazione Italiana di Scienze Regionali – AISRe e Università di Palermo.

bisogni dei consumatori in società più avanzate per poi determinare i necessari adeguamenti e mutamenti delle strutture produttive degli stessi e permettere, infine, la creazione di nuovi prodotti e servizi specializzati che rispondono alle nuove esigenze della domanda. Si tratta in buona sostanza di una ricetta che al tempo stesso include elementi di natura keynesiana, perché parte dalla domanda, e caratteristiche di tipo *supply-side*, perché insiste sulle trasformazioni produttive e sulle modifiche nella composizione dell'offerta, soprattutto nella sua declinazione settoriale e territoriale.

Il volume illustra, già a partire dalla introduzione, le linee direttive della nuova politica industriale e regionale con riferimento alle aree di intervento specifiche, alle modalità di intervento e al disegno territoriale che la caratterizza. Sul piano delle aree di intervento, nuovi bisogni e dunque nuove prospettive produttive sembrano emergere nell'ambito dei servizi di comunicazione e trasporto, della fruizione degli *assets* culturali e turistici, del miglioramento del benessere e dello stile di vita, della formazione del capitale umano, della sostenibilità energetica e ambientale. Quanto alle modalità di intervento, appaiono ugualmente importanti sia la individuazione di un meccanismo di esplicitazione dei (nuovi) bisogni da parte dei cittadini, che la riconversione delle imprese da produzioni di bassa tecnologia a produzioni a più alto valore aggiunto, che ancora la promozione di partnership tra operatori pubblici e privati che metta a sistema sia gli elementi procedurali e amministrativi che quelli di carattere finanziario necessari per attivare il nuovo ciclo di investimenti. In merito all'assetto territoriale, infine, il nuovo modello di crescita si fonda sul ruolo trainante delle aree urbane, veri motori della creazione di conoscenza e dell'innovazione, anche e soprattutto in virtù della loro capacità di connessione ai nodi esterni. Le iniziative urbane, tuttavia, dovrebbero essere tali da mobilitare le comunità sociali in un processo *bottom-up* in cui si possa integrare l'azione di università, centri di ricerca, imprese, istituzioni amministrative, agenti finanziari e attori che operano nel campo sociale, per realizzare un sistema reticolare volto a valorizzare, in primo luogo, il potenziale di capitale umano presente nelle aree metropolitane.

La proposta è senz'altro ben strutturata e fortemente condivisa dai partecipanti al "gruppo di discussione" i quali, pur provenendo da background diversi, si trovano ad individuare dei comuni denominatori sul piano metodologico e propositivo che trasformano le opinioni espresse in un vero e proprio "manifesto" rivolto ai decisori. L'attualità e la incisività della proposta dipenderà anche da come la stessa potrà essere metabolizzata dai *policy makers* in un contesto che, sia pure con aspettative maggiormente favorevoli rispetto al recente passato, appare ancora caratterizzato da una notevole incertezza complessiva sulle direttive da intraprendere.

Diversi fattori, peraltro, rendono a nostro avviso più attuale la proposta, anche in relazione agli avvenimenti degli ultimi mesi. In primo luogo, i nuovi

scenari internazionali sembrano caratterizzati da un rallentamento del commercio mondiale e da una ripresa di spinte nazionalistiche che impongono ai governi di guardare sempre più a fattori che possono trainare la domanda interna e permettere l'attenuazione delle disuguaglianze tra le diverse componenti del sistema produttivo e nel mercato del lavoro. In secondo luogo, appare non più differibile un'azione di coordinamento delle politiche, sia di quelle macroeconomiche con quelle settoriali, che all'interno di quelle che hanno come esplicito obiettivo la coesione economica e sociale. In tal senso assistiamo, da un lato, ad una maggiore caratterizzazione della politica regionale europea verso elementi di natura trasversale che possono orientare le regioni in ritardo verso schemi di specializzazione *intelligente*. Dall'altro lato, si riscontra il tentativo di centralizzare le politiche regionali di tipo nazionale (quelle che in Italia si rifanno all'utilizzo del Fondo di sviluppo e coesione) attraverso la sottoscrizione di "Patti" per lo sviluppo tra governo centrale, autorità regionali o metropolitane fondati sul coordinamento di iniziative infrastrutturali già progettate e ancora non realizzate, allo scopo di determinare un effetto soglia complessivo che possa colmare i gap esistenti. Ancora, sul rilancio degli investimenti agisce anche la potenziale leva esercitata dal Piano Juncker, prevalentemente incentrato su grandi progetti e nonché le iniziative dei governi per il rilancio del settore manifatturiero. Nel nostro Paese tali iniziative si sono indirizzate verso la predisposizione di un Piano (Italia 4.0) che dovrebbe mobilitare, attraverso una varietà di strumenti di incentivazione, circa 10 miliardi di euro aggiuntivi e 7 miliardi nel campo della ricerca e sviluppo. E' superfluo notare come tutte queste iniziative, finalizzate al superamento delle difficoltà di crescita in ambito settoriale e territoriale, necessitino di un quadro interpretativo coerente che possa definire obiettivi, priorità e sinergie sia nel breve che nel lungo periodo. In terzo luogo, *last but not least*, la nuova politica industriale e regionale può servire, nel nostro Paese, anche come quadro di riferimento per la politica di rilancio del Sud a partire proprio da quelli elementi di trasversalità della struttura produttiva, a cominciare dallo sfruttamento dei vantaggi creati dalla rivoluzione digitale, che risulta indispensabile per una nuova collocazione dell'economia meridionale nella catena del valore globale.

L'utilizzo della proposta di una nuova politica industriale e regionale da parte dei decisori dipenderà anche dal supporto scientifico e metodologico che la stessa potrà avere all'interno delle comunità scientifiche di riferimento. In tal senso, l'azione dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali che ha patrocinato la pubblicazione del volume e la realizzazione del Convegno di Firenze del febbraio 2016, in cui i contributi allo stesso sono stati per la prima volta presentati, si presenta in decisa sintonia con le finalità del "Gruppo" quanto a rilancio del rapporto con le istituzioni e del ruolo che la comunità accademica deve assumere nell'attuale contesto socio-economico. Nel corso dell'ultimo triennio in cui ho rivestito il ruolo di Presidente, l'Associazione

ha affrontato temi che vengono richiamati più volte tra quelli cruciali per il disegno di una nuova politica industriale e regionale. Le ultime Conferenze sono state dedicate alla declinazione “*smart*” dello sviluppo territoriale (nella triplice accezione che riguarda le specializzazioni, l’assetto delle aree urbane e le comunità che insistono sulle stesse), il superamento delle disuguaglianze geografiche di reddito e benessere inaspritesi dopo la Grande Crisi e le trasformazioni del quadro istituzionale in un contesto sempre più caratterizzato dalla possibile creazione di nuove macroregioni funzionali e dallo sviluppo di territori intermedi. Questi ultimi, soprattutto se a ridosso delle aree urbane, hanno fatto registrare i più rilevanti processi di *catching-up* nella crescita a livello europeo. L’attenzione agli elementi di *policy* ha anche caratterizzato le pubblicazioni dell’Associazione che ha ospitato spesso dibattiti a più voci sulle sue riviste “*Scienze Regionali-Italian Journal of Regional Science*” e “*Eyes-Reg*”. L’Associazione ha anche animato la discussione sul ruolo delle scienze regionali nell’attuale contesto accademico, segnalando al tempo stesso l’importanza del mantenimento delle discipline di taglio regionalistico e applicato negli ordinamenti didattici e la necessità di una valorizzazione, negli attuali *rankings* valutativi, delle riviste che trattano, dal punto di vista metodologico e di *policy*, i temi propri delle scienze regionali. In tale ambito l’A.I.S.Re. si è mossa in forte sinergia con le altre associazioni di economia applicata presenti in Italia (prime tra tutte la S.I.E.P.I) allo scopo di valorizzare le esperienze di ricerca comuni e di comunicarne al meglio i risultati all’esterno.

Nel complesso, il dibattito accademico e istituzionale evidenzia un rinnovato interesse per l’analisi dei divari territoriali e strutturali e per la identificazione dei “luoghi” in cui il cambiamento può avvenire e dal quale il processo di crescita può ripartire. Merito del volume è quello di evidenziare come tale indirizzo di studi e di analisi non può che accompagnarsi ad un rilancio delle politiche industriali e regionali quali ulteriori leve di politica economica, nella consapevolezza che le politiche macroeconomiche abbiano mostrato evidenti limiti nel rilanciare, da sole, i processi di crescita delle economie occidentali e che un approccio che utilizzi una pluralità di strumenti per la realizzazione dei molteplici obiettivi del *policy maker* possa, nel lungo termine, fornire risultati di gran lunga più fruttuosi per il funzionamento armonico dei sistemi economici e sociali.

# Prefazione

*Gaetano Aiello<sup>1</sup>, Marco Bellandi<sup>2</sup>*

Questo volume raccoglie gran parte dei contributi che sono stati presentati al workshop di Firenze, il 19 febbraio 2016 a Palazzo Medici Riccardi, su “Investimenti, innovazione e strategie di impresa: quale ruolo per una nuova politica industriale e regionale”, facendo seguito ad altri eventi e pubblicazioni curate dal Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio”. Ci piace ricordare che l’incontro ha avuto il patrocinio delle Associazioni Scientifiche italiane dei settori disciplinari rilevanti: AIDEA (Accademia Italiana di Economia Aziendale), di AISRe (Associazione Italiana di Scienze Regionali) e SIEPI (Società Italiana di Economia e Politica Industriale), il supporto organizzativo del Dipartimento di Scienze per l’Economia e l’Impresa dell’Università di Firenze e il supporto logistico della Città Metropolitana di Firenze. Cogliamo l’occasione anche per attestare l’opera del coordinatore del medesimo Gruppo di Discussione, Riccardo Cappellin, fondamentale per la riuscita del workshop, oltre che del volume.

Altro aspetto da sottolineare è che i contributi vedono il confronto di un ampio numero di esperti qualificati, portatori di molteplici punti di vista, discipline e competenze, accademiche ed operative. Vengono coniugate analisi aziendali, settoriali, territoriali, e prospettive di policy micro e macro, su condizioni economiche, finanziarie, tecnologiche, sociali e territoriali, cruciali per un rilancio degli investimenti e dell’innovazione nei sistemi di impresa e in generale della produttività e della crescita del paese. Il quadro generale dei mercati e delle tecnologie è noto. Include gli effetti della fase accelerata di globalizzazione e di cambiamento tecnologico, nell’ultimo decennio ma iniziata nei due decenni precedenti e processi in parte positivi ma anche di crisi prolungata e di necessaria transizione a nuovi modelli di business e di

---

<sup>1</sup> Vice-Presidente dell’Accademia Italiana di Economia Aziendale – AIDEA e Università di Firenze, e-mail: [gaetano.aiello@unifi.it](mailto:gaetano.aiello@unifi.it).

<sup>2</sup> Coordinatore del Comitato Organizzatore Locale e Università di Firenze, e-mail: [marco.bellandi@unifi.it](mailto:marco.bellandi@unifi.it).

policy, che si combinano con i cambiamenti climatici, l'invecchiamento della popolazione, le migrazioni internazionali, le guerre diffuse, le ineguaglianze crescenti fra territori ed entro i territori. In questo quadro una delle questioni cruciali affrontate riguarda il rafforzamento delle strategie di innovazione e crescita nel mondo delle imprese italiane. E' argomento che ricorre nei dibattiti di economisti aziendali, industriali e regionali. I contributi del workshop e del volume danno una prospettiva ampia e sintetica sul tema.

Fra i *driver* considerati in diversi contributi, di grande interesse anche per le prospettive di studio nelle scienze aziendali, ricordiamo cambiamenti strutturali cruciali come: la crescente varietà dei comportamenti dei consumatori, specie quelli influenzati dalla pervasività delle reti sociali a base digitale; i nuovi campi di innovazione di prodotto e di servizio collegati alla fertilizzazione di nuove tecnologie con tradizioni produttive e di ricerca ben radicate nei sistemi produttivi e nei territori; l'orientamento entro alcune grandi imprese industriali e dei servizi presenti in Italia, e in molte medie imprese radicate nei territori, verso strategie di *open innovation*; le esperienze di una pluralità di nuovi interventi regionali e nazionali volti a incoraggiare la nascita e gli investimenti di imprese innovative; la forte eterogeneità, entro e fra i sistemi di PMI italiani e anche i distretti industriali, in termini di cultura aziendale, contesto di affari e strategie di investimento, e sempre meno in termini di settore, dimensione d'impresa, generica localizzazione; e in particolare, lo sviluppo potenziale di nuovi modelli di business.

Dal lato delle barriere, oltre alle note difficoltà del contesto istituzionale italiano, non compensate adeguatamente da incentivi e aiuti pubblici, i contributi segnalano tre difetti cruciali degli interventi pubblici e collettivi di supporto a strategie innovative delle imprese e nei sistemi produttivi: mancanza di persistenza, frammentarietà e farraginosità amministrativa. Per ciò che attiene alla responsabilità delle imprese la principale barriera, pur entro la crescente eterogeneità, riguarda la notevole persistenza di approcci aziendali tradizionali, che riduce la spinta verso nuovi investimenti produttivi.

Nel workshop e nel volume si discute poi del ruolo cruciale, come fattori o barriere, giocato da finanza e sistema bancario, e dai territori e politiche connesse. Sul primo elemento è sicuramente condivisibile l'invocazione che le banche, sia quelle "sistemiche" sia quelle regionali e popolari, più o meno in collegamento con intermediari finanziari non bancari (*private equity* ma anche assicurazioni e fondi pensione), incomincino ad essere agenti più attivi di supporto all'innovazione delle imprese e nei sistemi produttivi. Sui territori in generale, e sulle aree urbane in particolare, una prospettiva che ci pare cruciale è quella per cui essi possono essere laboratori di strategie individuali e collettive, e di politiche connesse. Questo aspetto sicuramente ci interessa molto anche per le tradizioni di studio del nostro Dipartimento in tema di sviluppo locale. Per quanto riguarda infine gli attori e le forme di una nuova

## Prefazione

politica d'impresa e dei sistemi produttivi, ci pare importante sottolineare che un insieme di iniziative di sistema e multi-livello dovrebbe sostenere la costituzione di strutture comuni di ricerca e innovazione, entro e fra sistemi produttivi e territoriali, anche rafforzando le iniziative e promuovendo un più ampio coinvolgimento di Università italiane e di centri di ricerca pubblica in progetti di sviluppo territoriale, produttivo e socio-culturale. Naturalmente questa è una prospettiva di interesse per l'Università di Firenze e la Città metropolitana fiorentina.

Ribadiamo pertanto l'utilità per il dibattito scientifico e di policy, come anche per i programmi di insegnamento universitari, e l'interesse per i *policy-makers* e per l'opinione pubblica italiana ed europea dei diversi temi e delle proposte discussi nel workshop e ora inclusi in questo volume. Un'esperienza di discussione certamente da proseguire.



# Prefazione

*Marco Rodolfo Di Tommaso<sup>1</sup>, Anna Giunta<sup>2</sup>*

Questo volume si avvale del patrocinio di SIEPI, Società italiana di economia e politica industriale (<http://siepi.org>). Un patrocinio che SIEPI ha concesso sin dall'inizio delle attività del “Gruppo di Discussione su Crescita, investimenti, territorio” e che oggi viene confermato in occasione dell'uscita di questa importante pubblicazione.

Diversi sono i motivi che rendono questo lavoro meritevole di apprezzamento e incoraggiamento. Innanzitutto il “Gruppo di Discussione” ha avuto la forza di richiamare l'attenzione su tematiche di prioritario interesse per il nostro paese (innovazione, investimenti, impresa) stimolando un dibattito che cerca soluzioni e si interroga sul futuro delle politiche regionali e industriali.

Va poi detto che chi anima questo gruppo di discussione si fa promotore di analisi e riflessioni applicate alle specificità della realtà economica italiana, contribuendo così a riempire un vuoto che l'accademia non sempre sembra incentivata a colmare. Siamo di fronte infatti ad un'iniziativa che ha saputo avvicinare un ampio gruppo di studiosi ed esperti non solo accademici. Nel tempo la comunità è cresciuta e sono state promosse analisi descrittive rigorose, prescrizioni innovative e discussioni appassionate.

Interessante è poi segnalare l'eterogeneità che caratterizza questo dinamico gruppo di lavoro costituito da colleghi appartenenti a diverse generazioni, discipline e realtà territoriali. In questo quadro, merita uno specifico richiamo l'importanza del dialogo tra economisti industriali, regionali e aziendali. Un confronto che è stato ricercato anche attraverso il coinvolgimento delle Associazioni (SIEPI, AISRE, AIDEA) e che negli anni ha consolidato un gruppo di lavoro i cui componenti si distinguono per la complementarità delle specializzazioni, delle competenze e delle prospettive.

---

<sup>1</sup> Segretario Generale SIEPI e Università di Firenze, e-mail: [ditommaso@economia.unife.it](mailto:ditommaso@economia.unife.it).

<sup>2</sup> Presidente SIEPI e Università di Roma Tre, e-mail: [anna.giunta@uniroma3.it](mailto:anna.giunta@uniroma3.it).

In questo contesto, la risposta al Convegno di Firenze (che è alla base degli scritti di questo volume) è stata ampia e qualificata. Una risposta che conferma l'esistenza di una comunità scientifica che è interessata ad offrire un contributo rigoroso al dibattito politico ed economico corrente del nostro paese. Bisogna essere particolarmente soddisfatti del risultato. Si tratta di uno sforzo meritorio, per certi versi controcorrente, che va sicuramente sostenuto e a cui continuare a dedicarsi.

# **Il ruolo degli investimenti e dell'innovazione in un programma di ripresa economica nell'Unione Europea e in Italia**

*Riccardo Cappellin, Maurizio Baravelli, Marco Bellandi, Enrico Ciciotti, Enrico Marelli<sup>1</sup>*

L'economia italiana si sviluppa da molti anni ad un tasso minore dell'1 per cento che rappresenta il 50-70 per cento del tasso di crescita degli altri grandi paesi europei. Inoltre, da anni i risultati a fine anno sono stati inferiori alle previsioni annunciate dal governo e dalle istituzioni internazionali.

La crescita economica dell'Unione Europea e in particolare nell'area Euro dopo nove anni dall'inizio della crisi finanziaria è tuttora tra le più basse nel mondo, inferiore a quella degli Stati Uniti e chiaramente di quella dei paesi emergenti come la Cina. Tuttavia, esistono molti altri problemi economici che sono collegati a quello della bassa crescita economica e che da lungo tempo richiedono una risposta politica dell'Unione Europea.

Infatti, gli investimenti fissi lordi sono crollati del 10% nell'area Euro nel periodo 2007 – 2016 e di circa il 30% in Italia e Spagna; molti settori industriali tradizionali soffrono di capacità produttiva inutilizzata e sono in crisi; moltissime piccole e medie imprese sono state chiuse o non hanno il capitale di rischio necessario per poter crescere; le grandi imprese sono piene di liquidità che reinvestono in azioni proprie o in acquisizioni all'estero invece che per la crescita della loro capacità produttiva interna; le banche centrali hanno sommerso l'economia di liquidità che ha determinato solo una riduzione dei tassi di interesse e un aumento pericoloso del prezzo delle attività finanziarie; la stabilità del sistema bancario è messa in pericolo dal livello elevatissimo dei crediti deteriorati e da un'esposizione delle banche ancora maggiore verso molte imprese in situazione critica e con merito di credito molto basso; infine le istituzioni locali date le regole di austerità fiscale non possono aumentare il loro debito e hanno dovuto quasi annullare gli investi-

---

<sup>1</sup> Coordinatori del Gruppo di Discussione "Crescita, Investimenti e Territorio", e-mail: [cappellin@economia.uniroma2.it](mailto:cappellin@economia.uniroma2.it), [maurizio.baravelli@uniroma1.it](mailto:maurizio.baravelli@uniroma1.it), [marco.bellandi@unifi.it](mailto:marco.bellandi@unifi.it), [enrico.ciciotti@unicatt.it](mailto:enrico.ciciotti@unicatt.it), [enrico.marelli@unibs.it](mailto:enrico.marelli@unibs.it).

menti pubblici a livello locale, che rappresentavano la parte maggiore degli investimenti pubblici totali.

Nell'Unione Europea sono aumentate le tensioni politiche all'interno dei diversi paesi e tra i diversi paesi a causa della crisi dei rifugiati e degli immigrati provenienti da paesi extra-europei, delle sempre maggiori disparità di reddito tra i cittadini e delle differenze nei tassi di crescita e nei tassi di disoccupazione tra i Paesi e le regioni dell'Unione Europea. Questi fattori hanno determinato la Brexit, la crescita elettorale dei partiti populistici, la caduta dei governi nazionali in molti paesi e la caduta della fiducia nell'Unione Europea, che è arrivata a livelli minimi. Il continuo aumento di coloro che vogliono uscire dall'Unione o dall'Euro o protestano per le politiche di austerità indica che è forte il distacco tra le Istituzioni Europee e l'elettorato nei diversi paesi membri. Pertanto, sembra giunto e non rinviabile il momento in cui è necessario e non rinviabile ulteriormente un cambiamento delle politiche economiche europee.

## **1. Il crollo degli investimenti è il fattore che impedisce la ripresa dell'economia**

Il Gruppo di Discussione "Crescita, Investimenti e Territorio" negli ultimi tre anni ha pubblicato due ebook (2014 e 2015) e fin dall'inizio del 2014 è stato tra i primi in Europa ad aver indicato che la diminuzione della crescita del PIL è stata determinata essenzialmente dalla crisi degli investimenti e ad aver sottolineato che l'obiettivo delle politiche economiche dovrebbe essere quello della ripresa degli investimenti privati e pubblici e quindi della domanda interna e non quello della crescita delle esportazioni e della competitività internazionale, come è invece stato sostenuto da molti economisti delle istituzioni europee e dei governi nazionali.

Senza una rinnovata politica industriale declinata a livello territoriale l'Europa e l'Italia non potranno uscire dalla crisi. Le politiche votate ai fattori di offerta risulteranno poco efficaci se non accompagnate da misure tese a intercettare la domanda di nuovi beni e servizi e, in particolare, i bisogni largamente insoddisfatti di un ambiente e una qualità della vita migliori.

Questo libro si basa sui contributi presentati al Policy Workshop che il Gruppo di Discussione "Crescita, Investimenti e Territorio" ha organizzato il 13 febbraio 2016 a Firenze, Palazzo Medici Ricciardi, con il patrocinio dell'Università degli Studi di Firenze e dell'Area Metropolitana di Firenze. Il Policy Workshop ha riunito a uno stesso tavolo circa 50 noti esperti di economia industriale e regionale, urbanistica, finanza e management, sia delle università che delle banche, imprese, sindacato, associazioni industriali e pubblica amministrazione.

Le attività del Gruppo di Discussione sono state sostenute dall'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe), Società Italiana di Economia e Politica

Industriale (SIEPI) e dall'Accademia Italiana di Economia Aziendale (AIDEA), che in Italia promuovono la ricerca scientifica nei rispettivi settori disciplinari.

Il Gruppo di Discussione è un think-tank indipendente, che mira a promuovere un movimento di opinione per una nuova politica industriale e regionale, rivolgendosi a tutti i suoi protagonisti e in particolare ai cittadini e auspica che le proposte di politica economica indicate in questo lavoro collettivo di molti noti esperti possa rappresentare una piattaforma di politica economica più moderna ed efficace degli schemi tradizionali finora seguiti in Europa e in Italia.

Tutti i contributi elaborati dal Gruppo di Discussione, compresi i primi due e-book, sono disponibili gratuitamente sul sito: <http://economia.uniroma2.it/dmd/crescita-investimenti-e-territorio>

Le idee illustrate nei numerosi articoli di noti esperti contenute in questo libro rispondono ad una vision largamente comune e trattano dei diversi temi di una “nuova politica industriale e regionale”, quali: l’evoluzione dei mercati e delle tecnologie, le capacità innovative e le strategie delle imprese, il sistema finanziario, gli investimenti e le politiche macroeconomiche e le trasformazioni strutturali nelle regioni e città, la sostenibilità ambientale, le politiche territoriali e industriali a scala nazionale e regionale.

Questo terzo ebook, se da un lato parte dalle analisi e indicazioni di politica economica indicate nei libri precedenti, dall’altro mira esplicitamente a illustrare al mondo delle imprese e non solo a quello dei policy-makers le condizioni e le procedure per individuare, progettare, finanziare, promuovere e realizzare un grande programma di investimenti privati e pubblici, locali, nazionali e europei, che traini il rilancio della crescita e dell’occupazione in Europa e in Italia.

Questo primo capitolo del libro mira a sottolineare la necessità dell’adozione nell’Unione Europea e in Italia di una “nuova politica industriale e regionale”. Esso presenta una sintesi delle analisi e delle proposte indicate nel libro, sulle quali risulta un ampio consenso tra i circa quaranta esperti che hanno scritto un contributo per questo libro. D’altro lato la responsabilità delle opinioni espresse in questo capitolo del libro riguarda esclusivamente gli autori dello stesso.

## **2. L’inefficacia delle politiche macro e la pluralità degli strumenti e degli obiettivi**

Oggi è finalmente molto diffusa la consapevolezza dell’importanza cruciale degli investimenti, dovuta al fatto che dal lato della domanda essi trainano molte produzioni industriali tuttora in crisi e che dal lato dell’offerta la loro diminuzione è il motivo della bassa crescita della produttività del lavoro e della progressiva riduzione delle stesse capacità produttive, oltre che della bassa crescita dei salari e degli utili delle imprese.

In particolare, il problema è lo squilibrio a livello europeo e persino in Italia tra il livello dei risparmi e quello degli investimenti, che indica la carenza della domanda interna e si traduce in un saldo attivo della bilancia commerciale che, come noto, implica l'esportazione di capitali finanziari e una crescita degli investimenti all'estero delle imprese nazionali.

Le analisi macro-economiche se da un lato riconoscono gli effetti del crollo degli investimenti, dall'altro non sono in grado di comprendere i fattori che ne hanno determinato la diminuzione. Per lo più le analisi macroeconomiche si limitano a indicare l'esistenza di un nesso logico circolare o un circolo vizioso tra investimenti e domanda e tra investimenti e produttività aggregata, dato che la bassa domanda nazionale e mondiale, dal lato della domanda, e la bassa produttività e i bassi utili delle imprese, dal lato dell'offerta, ostacolano la crescita degli investimenti. Tuttavia, questo approccio rende difficile individuare dove si dovrebbe iniziare a intervenire e, di fatto, rinvia ad un incerto e sempre più lontano futuro il momento in cui autonomamente il mondo delle imprese riprenderà a investire dopo un periodo di disinvestimento e riduzione della capacità produttiva, come spesso è accaduto in passato nel ciclo economico. Questo ha portato molti economisti a indicare come possibile soluzione fattori e strumenti che in effetti non hanno un carattere macro-economico, come le "riforme strutturali": la flessibilità del lavoro, le normative fiscali o la mancanza di concorrenza sui mercati.

Inoltre, le analisi e le politiche economiche in Europa si sono focalizzate sulle misure di politica monetaria, sui bilanci pubblici, sul mercato del lavoro e sulle "riforme strutturali" e quindi non hanno focalizzato l'attenzione direttamente sul mondo delle imprese e sui fattori che hanno determinato una riduzione della loro propensione all'investimento, come il cambiamento nei modelli di business delle imprese e delle relazioni tra i diversi attori dei sistemi nazionali di produzione e innovazione. Questo ha portato a trascurare i molti fattori che richiedono opportune politiche industriali e regionali e che non sono direttamente modificabili con politiche di tipo macro-economico.

Di fatto gli strumenti tradizionali di politica macroeconomica, come quelli della politica monetaria e della politica di bilancio pubblico, non considerano che il loro impatto può essere totalmente differente, a seconda delle diverse caratteristiche:

- a. dei consumatori, come risultato della distribuzione ineguale del reddito della conseguente diversa propensione al consumo;
- b. delle imprese, con particolare riferimento alla loro propensione all'investimento e all'innovazione, le quali sono condizionate da fattori strutturali (contendibilità dei mercati, dimensioni e specializzazioni settoriali, crisi finanziaria eventuale) e dalle caratteristiche dei modelli di business strategici seguiti (modalità di competizione, propensione all'innovazione, modelli organizzativi, ecc.);

- c. del sistema delle economie esterne, materiali e immateriali, di cui beneficiano le imprese, tra le quali rientra anche la posizione del centro urbano di insediamento nella struttura urbana nazionale;
- d. del ruolo delle istituzioni pubbliche locali e del grado di decentramento della spesa pubblica nazionale oltre che delle caratteristiche delle istituzioni finanziarie e bancarie, che rappresentano il canale di trasmissione della politica monetaria (es. il *quantitative easing* europeo) all'economia reale.

In particolare, non viene considerata nei modelli macro-economici la relazione stretta tra l'andamento del Pil e il cambiamento della struttura produttiva composta da diversi settori e sistemi produttivi regionali e non viene data attenzione al ruolo che esercitano sul comportamento e sugli investimenti delle singole imprese le relazioni esterne tra le imprese stesse e il loro rispettivo territorio e le altre imprese dello stesso settore o filiera produttiva. Inoltre, non si riconosce l'importanza, nel determinare le scelte di investimento delle imprese singole, delle capacità di innovazione o delle potenzialità di mercato, che esistono all'interno delle centinaia di medie e grandi città europee, ove si concentra gran parte della popolazione, delle strutture produttive e dello stesso mercato europeo.

Quindi è necessaria una “nuova politica industriale e regionale” che intervenga per promuovere un cambiamento nelle scelte delle imprese, dato che la ripresa degli investimenti fissi lordi e la crescita delle imprese per linee interne sono alternative alla scelta delle imprese di tenere liquidità o di procedere ad un “deleveraging” o di compiere investimenti di tipo finanziario o anche di procedere a fusioni e acquisizioni in modo di crescere per linee esterne.

Solo un approccio industriale e regionale o di natura micro-economica permette di considerare i fattori che determinano la decisione di investire delle singole imprese, le differenze crescenti tra le stesse imprese, la diversità dei tipi di investimento e l'interdipendenza tra le diverse produzioni all'interno dei sistemi produttivi territoriali e nazionali e infine il ruolo fondamentale delle capacità di innovazione delle imprese e delle decisioni da loro effettivamente prese per realizzare degli investimenti.

Dato che la crisi è stata determinata essenzialmente dal crollo degli investimenti, le politiche economiche avrebbero dovuto mirare prioritariamente a rilanciare gli investimenti, ma si sono invece focalizzate sugli effetti della crisi economica sui bilanci pubblici e su quelli delle banche. Il dibattito sulle politiche economiche si è focalizzato solo sulla politica monetaria e quella fiscale, mentre né i Governi né l'Unione Europea hanno proposto una “strategia industriale” di rilancio degli investimenti, dell'innovazione e della domanda interna. Tuttavia, nell'agenda politica, manca il dibattito su una “nuova politica industriale e regionale”.

La politica economica nazionale ed europea richiede un ribilanciamento tra i diversi tipi di politica economica (*governance*). Infatti, il numero degli

strumenti deve essere uguale al numero degli obiettivi e la politica monetaria non può conseguire tutti gli obiettivi, come indicato dalla nota affermazione di J.M. Keynes secondo cui “non si può spingere con una corda” e la Banca Centrale Europea persino non considera tra i suoi obiettivi quello della crescita. La politica monetaria deve mirare alla stabilità finanziaria e quindi dei bilanci del sistema bancario e dello Stato.

La politica fiscale deve mirare ad assicurare con l’offerta di servizi pubblici il benessere dei cittadini nonché una più equa distribuzione del reddito e della ricchezza. L’obiettivo della crescita economica, dell’occupazione e della produttività richiede un terzo strumento di intervento che è la “nuova politica industriale regionale”, che è diversa dalla politica monetaria e da quella del bilancio pubblico. Infine, è necessario assicurare una maggiore partecipazione dei cittadini alle scelte politiche e quindi è necessario un quarto strumento, che è la politica delle riforme istituzionali e di regolazione dei poteri dei diversi livelli di governo e tra il pubblico e il privato (*multilevel governance*).

### **3. La nuova politica industriale e regionale per la ripresa della crescita nazionale**

È necessaria una nuova strategia industriale di crescita nazionale e europea, che miri alla crescita della produttività, dei salari e della domanda interna tramite il rilancio dell’innovazione e degli investimenti. La crescita del Pil dipende dalla crescita della produttività e dell’occupazione. La produttività dipende dall’innovazione e dagli investimenti nelle singole imprese ma anche dal cambiamento strutturale e dalla creazione di nuove produzioni ad elevata produttività che sostituiscano quelle a minore produttività. D’altro canto, la crescita del Pil dipende direttamente dall’occupazione e dalla produttività o dalla creazione di capacità produttiva aggiuntiva in nuove attività produttive aggiuntive, che a sua volta richiede investimenti e innovazione.

In particolare, è necessaria una nuova politica industriale e regionale che stimoli l’innovazione e quindi la creazione di nuove produzioni industriali e terziarie. Questo permetterebbe di stimolare gli investimenti in queste nuove attività, dato che l’innovazione è determinante per aumentare il tasso di rendimento interno dei progetti di investimento e la propensione all’investimento delle imprese.

Inoltre, l’innovazione richiede investimenti rischiosi e a lungo termine e sono necessari grandi investimenti immateriali e non solo immateriali per lo sviluppo delle conoscenze tecniche e organizzative. In conclusione, l’innovazione determina gli investimenti, ma necessita anche nuovi investimenti.

È necessario un cambiamento delle politiche di investimento che realizzi un ribilanciamento dall’obiettivo di espandere le capacità di esportazione e la

competitività internazionale delle imprese all'obiettivo di promuovere l'espansione delle capacità produttive nazionali orientate al mercato interno. Inoltre, occorre un ribilanciamento dall'obiettivo di uno sviluppo trainato dalla domanda estera all'obiettivo di sostenere la crescita della domanda interna, anticipandone i mutamenti qualitativi. Questo richiede di sostenere, da un lato, il bisogno e il consumo da parte dei cittadini europei di nuovi prodotti e servizi e, dall'altro, gli investimenti materiali e immateriali delle imprese europee in nuovi settori e nuove produzioni.

Preme osservare che lo sviluppo di nuove produzioni e la stessa innovazione non si esauriscono nella sola tecnologia digitale o nei settori *high tech*, come molti policy-maker ed anche molti macroeconomisti ritengono. Infatti, per aumentare la produttività nei diversi settori dell'economia sono necessari molti diversi tipi di investimento sia materiali che immateriali così come è necessario diversificare l'economia verso nuovi settori ad alta produttività, che non sono solo la manifattura a media e ad alta tecnologia (*Industria 4.0*), ma anche nuovi tipi di servizi di interesse collettivo, quali i sei diversi "mercati-guida" che si propone di creare nelle diverse aree urbane del Paese.

La "nuova politica industriale e regionale" può aumentare la produttività dell'economia essenzialmente tramite tre strumenti: a) la riconversione delle imprese dalle produzioni tradizionali a bassa tecnologia a nuove produzioni a media e elevata tecnologia; b) lo stimolo della domanda di tali produzioni da parte dei cittadini e delle imprese tramite nuove forme di regolazione dei rispettivi mercati e adeguati incentivi fiscali, c) la promozione di un'azione congiunta degli attori privati e pubblici nel disegno e nel finanziamento degli investimenti in queste nuove produzioni.

#### **4. L'evoluzione della struttura del sistema industriale italiano**

Negli anni '70 e '80 i sistemi produttivi locali di PMI, come i distretti industriali del made in Italy, hanno avuto una dinamica positiva, in termini di occupazione e di bilancia commerciale. Invece, le imprese industriali di grandi dimensioni hanno subito un processo continuo di ristrutturazione e di *down-sizing*. Soprattutto a partire dagli anni '90, nell'ambito dei processi evolutivi e a volte di crisi dei sistemi di PMI e di quelli di grande impresa, è emersa l'importanza crescente delle imprese di medie dimensioni (< 500 addetti), che hanno assunto il ruolo di *leader* nella loro rispettiva filiera produttiva (*supply chain*), con la formazione di gruppi industriali di crescenti dimensioni, nei quali le dinamiche delle singole imprese devono essere analizzate tenendo conto delle strategie dei gruppi di appartenenza.

Questo processo di riorganizzazione societaria ha accompagnato anche un crescente decentramento delle produzioni a scala internazionale soprattutto verso

i paesi dell'Europa orientale e, in periodo più recente, verso i paesi asiatici. Al tempo stesso si è verificata una crescente divisione del lavoro tra le imprese, che ha stimolato lo sviluppo nei sistemi produttivi locali di moderni sistemi di logistica integrata a scala interregionale e internazionale e dello scambio di dati nelle reti internet interaziendali.

Complessivamente, lungo gli anni '90 e nei primi anni del decennio successivo, aumenta l'eterogeneità di performance e di organizzazione industriale dei sistemi manifatturieri italiani, in particolare fra ed entro i sistemi produttivi locali di PMI. L'occupazione manifatturiera tende a diminuire in molti sistemi produttivi locali, mentre i servizi si espandono.

Si deve sottolineare che l'Italia, anche se ha visto negli anni della Grande Crisi dal 2008 in poi un processo di rapida diminuzione dell'occupazione e degli investimenti manifatturieri, con effetti particolarmente pesanti in alcune territori e settori, resta pur sempre il secondo paese manifatturiero d'Europa e l'industria manifatturiera ha ancora numerose basi di eccellenza e possiede tuttora le capacità utili per un recupero della crescita generale del sistema economico. Infatti, l'industria manifatturiera è ancora un grande motore di sviluppo tecnologico, di lavoro e reddito per strati ampi di popolazione e ha un forte impatto attivo sulla bilancia commerciale.

I diversi sistemi produttivi locali italiani dimostrano una varietà di risposte alla crisi economica degli ultimi nove anni e alla transizione verso una nuova economia. Si nota la resilienza di un certo numero di sistemi produttivi di tipo distrettuale e la loro capacità di avviare nuovi sentieri di sviluppo. Un numero non piccolo di PMI si muove verso l'internazionalizzazione e l'innovazione e molte imprese dimostrano la capacità di integrare la progressiva digitalizzazione dei processi produttivi. Si incomincia ad intravedere la possibilità di sviluppare nuove filiere produttive tecnologicamente avanzate, con una combinazione di *made in Italy* e *industria 4.0*. Peraltro, scarse appaiono ancora le capacità di valorizzazione delle risorse umane qualificate e dei giovani in particolare. Inoltre, non appare chiaramente un impegno deciso delle maggiori imprese italiane in ruoli guida di innovazione e internazionalizzazione del sistema produttivo italiano.

Si osservi come anche in passato nei periodi di crisi si siano create nuove imprese e nuove produzioni, che sono state capaci di cogliere le opportunità create dalle difficoltà di altre imprese e di occupare gli spazi di mercato lasciati liberi da tali imprese o anche di creare nuovi spazi di mercato, secondo un processo di "distruzione creatrice".

Le specializzazioni tipiche dell'industria manifatturiera italiana, per esempio nell'abbigliamento e nella meccanica, in una prospettiva di medio termine non sono certamente in grado di trainare da soli la crescita dell'intera economia nazionale. Il loro contributo deve essere integrato da altri settori, non solo manifatturieri e neanche necessariamente *high tech* in senso stretto, ma che

possono avere grandi potenzialità di crescita. Grandi bacini di opportunità e di vantaggio comparato dinamico per nostri sistemi produttivi sono collegati alla domanda potenziale alimentata dalle carenze evidenti e dai bisogni crescenti dei cittadini nel territorio, sia nelle aree di concentrazione urbana sia nei territori interni, in termini di bisogni di edilizia abitativa, di trasporti interni e urbani, di servizi di pubblica utilità, di economia verde/circolare, di servizi commerciali e turistici, di sanità, di formazione superiore e della ricerca.

È da sottolineare il fatto che tutte queste produzioni di servizi non creano solo nuove possibilità di occupazione, ma sono in grado di trainare molte produzioni di tipo manifatturiero tecnologicamente avanzate, nella fornitura di beni strumentali e di infrastrutture, promuovendo la creazione di nuove filiere produttive a scala nazionale, che combinandosi con i nuclei del made in Italy tipico potrebbero in futuro costituire la base di una diversa specializzazione delle esportazioni italiane verso i mercati globali.

Dunque spetta alle imprese italiane, sia piccole che grandi, sia industriali che dei servizi, nei sistemi produttivi locali e in altre aree territoriali, interpretare una serie di fattori di cambiamento e di sfide presenti e nel futuro prossimo. Una risposta positiva richiede importanti investimenti produttivi, indispensabili per la crescita delle imprese stesse e anche per rilanciare la domanda aggregata. Questi nuovi ambiti di investimento rappresentano le sfide che la “nuova politica industriale e regionale” deve affrontare in Italia ed anche nell’Unione Europea per rilanciare la crescita economica.

Vi sono, tuttavia, dei fattori che ostacolano gli investimenti. La struttura produttiva italiana, come è ben noto, è estremamente frammentata. Inoltre, nel confronto con gli altri principali paesi europei l’Italia spicca per la percentuale molto elevata di imprese in cui tutto il *management* – e non solo l’amministratore delegato come accade altrove – appartiene alla famiglia proprietaria: in queste imprese (salvo le eccellenze soprattutto fra le medie imprese) prevalgono metodi gestionali tradizionali che non incentivano l’innovazione tecnologica e organizzativa.

Si aggiunga, infine, il fatto che in tutte le categorie dimensionali le imprese italiane sono più indebitate che nella media dell’area dell’euro, in misura crescente dalle grandi alle piccole e piccolissime. Nella composizione dei debiti finanziari delle imprese si nota l’assoluta anomalia italiana, con i prestiti bancari di gran lunga prevalenti, più che in qualunque paese o area del mondo avanzato. Questa debole struttura finanziaria e la contemporanea diminuzione dei prestiti bancari, dovuta alla crisi bancaria attuale, di fatto limitano le capacità di investimento delle imprese.

Ciò diminuisce la spinta verso modelli di business ad alta intensità di: 1) valorizzazione delle risorse umane qualificate e dei giovani in particolare; 2) accesso a rapporti più strutturati con la finanza e la consulenza finanziaria per investimenti e innovazione, uscendo dall’eccessiva focalizzazione sui prestiti

bancari; 3) integrazione della digitalizzazione; 4) rafforzamento di aggregazione, relazionalità, varietà connettività entro reti di innovazione e conoscenza; 5) inserimento attivo in catene internazionali del valore, sfuggendo alla delocalizzazione a basso costo del lavoro. Le imprese maggiori hanno invece difficoltà, salvo eccezioni, ad adottare con decisione funzioni di apripista, non solo per le loro reti di impresa, ma più in generale per i sistemi di PMI, verso i nuovi modelli di business e per il coinvolgimento di Università e Associazioni del lavoro e dell'impresa su progetti di sviluppo a scala territoriale e intersettoriale.

## **5. I fattori che ostacolano il rilancio degli investimenti**

Nello spiegare l'attuale crisi degli investimenti le analisi macroeconomiche sottolineano l'importanza nello spiegare l'attuale crisi degli investimenti dei tassi di interesse, della disponibilità del credito alle imprese, della debole crescita della domanda aggregata e degli ampi margini di capacità produttiva inutilizzata. Alcuni studi macroeconomici, che si basano sulle risposte dalle maggiori imprese internazionali alla domanda sui fattori che le spingono a rinviare gli investimenti in Europa, indicano fattori come: debole domanda, prospettive di crescita negative, sovracapacità, incertezze politiche, bassi utili previsti, costi del lavoro, legislazione del lavoro, costi amministrativi, normativa sui siti produttivi, restrizioni al mercato, grado di indebitamento, esigenze di liquidità e credito bancario. Anche se in termini astratti tutti questi fattori possono essere ragionevoli, di fatto non sempre essi sono rilevanti nella situazione di crisi attuale.

Non è utile seguire i consigli delle imprese che non investono, mentre è più utile analizzare i comportamenti di quelle che investono in Europa o almeno in altri paesi. Infatti, queste analisi non tengono conto dell'estrema differenza dei fattori preponderanti nei singoli settori e regioni. È necessario distinguere tra, da un lato, le imprese e i settori non innovativi tradizionali, che mai potranno investire, essendo destinati a scomparire, e le produzioni e le imprese nuove, che ancora non esistono e che invece vanno create tramite nuovi investimenti.

A differenza delle teorie macro-economiche, seguite dai policy makers nei governi e nelle banche centrali, la letteratura nel campo dell'economia industriale, regionale e dell'innovazione si occupa da decenni dei fattori che determinano la crescita della produttività nelle imprese e la dinamica degli investimenti nei diversi sistemi produttivi nazionali e locali. Pertanto, le politiche industriali e regionali richiedono strumenti di intervento diversi da quelli delle politiche macroeconomiche tradizionali e che non sono stati utilizzati dai governi nazionali e dalle istituzioni europee.

In particolare, le analisi svolte in questo libro dimostrano la rilevanza di un insieme di fattori, che certamente non rappresentano un elenco esaustivo, ma che

appaiono particolarmente rilevanti secondo la prospettiva delle analisi di economia industriale, di economia regionale e di economia dell'innovazione, nello spiegare la diminuzione degli investimenti o che ne possono promuovere la ripresa:

- l'assenza di una "nuova politica industriale e regionale" a livello locale, nazionale ed anche europeo;
- la scarsità di idee innovative, l'inaridirsi delle capacità di creatività e la carenza di capacità di innovazione interne nelle singole imprese e istituzioni ("trappola delle competenze" ed effetto "lock-in"). I manager non sono capaci di individuare nuove produzioni e nuove tecnologie sulle quali investire e di valorizzare le opportunità esterne nei mercati nazionali e internazionali di una diversificazione intelligente delle produzioni attuali in crisi;
- i limiti del modello di business prevalente nelle imprese, che non investono. Questo modello le induce a valutazioni di tipo troppo miope o a non avere fiducia nella crescita dell'impresa in nuove produzioni e ad assumere nelle loro valutazioni finanziarie un eccessivo premio di rischio. Gli azionisti delle imprese, nell'impiego delle rispettive risorse finanziarie, spesso non dedicano risorse agli investimenti, in strutture e impianti, e preferiscono la distribuzione di maggiori utili o il riacquisto delle stesse azioni, per conseguire un mero aumento del valore delle stesse;
- l'assenza di investimenti pubblici complementari agli investimenti privati, dato che l'investimento pubblico, anche se ha una dimensione molto inferiore a quella dell'investimento privato, rappresenta spesso un vincolo insuperabile ed è indispensabile per creare le condizioni di ambiente opportune per le singole produzioni;
- la mancata collaborazione tra l'impresa e gli attori (stakeholder) esterni: governo locale e nazionale, imprese clienti, imprese fornitrici, imprese concorrenti, banche e intermediari finanziari specializzati, centri di ricerca e università, dipendenti e sindacato, cittadini e utilizzatori finali. Essi fanno tutti parte dello stesso sistema di innovazione a scala locale o della stessa filiera produttiva e possono ostacolare la velocità di innovazione, se non prendono decisioni complementari che la renderebbero fattibile o comunque la favorirebbero. Infatti, il rischio di una decisione di investimento per la singola impresa può essere eccessivo, se la decisione di investimento viene presa isolatamente e non è accompagnata da comportamenti e investimenti appropriati da parte degli altri attori del sistema di innovazione e di produzione considerato (cluster o filiera produttiva). Solo condividendo il rischio è possibile ridurre il relativo premio richiesto dal progetto di investimento e soprattutto è possibile alle imprese di beneficiare di conoscenze tacite e codificate condivise, che moltiplicano le opportunità di innovazione;
- l'innovazione di prodotto e processo nelle imprese e la loro diversificazione in nuove produzioni richiedono che le imprese precedente-

mente facciano un investimento nell'assunzione di tecnici qualificati esperti nell'ideare e organizzare le nuove produzioni. Inoltre, senza un aumento dei salari contrattuali resta troppo debole la motivazione da parte dei dipendenti a collaborare nell'aumentare la produttività o persino a suggerire loro stessi l'adozione di innovazioni di processo e prodotto, come anche diventa impossibile acquisire dall'esterno le competenze rare necessarie. D'altro lato, se non c'è una crescita dei redditi da lavoro non può crescere la domanda aggregata interna, come sarebbe indispensabile per trainare la domanda delle nuove produzioni delle stesse imprese;

- la carenza di capitale di rischio e la dimensione troppo limitata delle imprese italiane devono indurre a promuovere le fusioni e le acquisizioni e la riorganizzazione o una maggiore integrazione verticale delle filiere produttive. Questo richiede l'intervento delle banche di investimento e di intermediari finanziari non bancari, come gli investitori istituzionali, il *private equity* e le società di consulenza specializzate;
- è necessario che l'investimento avvenga non solo nelle nuove imprese spesso di piccole dimensioni ma anche nelle imprese in crisi, spesso di grandi e medie dimensioni, per promuovere il loro rilancio (*turnaround*) anche tramite opportune fusioni e acquisizioni da parte di imprese più dinamiche nello stesso cluster o filiera produttiva. Ciò contrasta con la preferenza assegnata dai *policy makers* e dalle banche alla messa liquidazione delle singole imprese in crisi, per potere vendere le garanzie reali dei NPL, anche se ne deriva una riduzione ulteriore delle capacità produttive e dell'occupazione e compromette le possibilità di crescita futura degli utili delle stesse banche;
- la mobilitazione del consenso e dell'interesse da parte dei cittadini e delle imprese su grandi progetti di investimento a livello locale è indispensabile per mobilitare il mondo della politica ma anche per stimolare la domanda dei nuovi beni e servizi prodotti tramite la creazione di un'offerta adeguata e nuovi investimenti;
- le ricorrenti crisi politico-istituzionali e le crisi di tipo finanziario, determinate spesso da errori e ritardi nella politica macroeconomica nazionale e dell'Unione Europea, che determinano a loro volta una scarsa fiducia sulle prospettive di crescita a medio termine e inducono le imprese e gli investitori istituzionali a privilegiare investimenti finanziari di tipo speculativo;
- una revisione della normativa fiscale coordinata a livello europeo, che favorisce eccessivamente i redditi da capitale e di tipo finanziario, mentre penalizza i redditi connessi ad attività di tipo reale o produttivo oltre che i redditi da lavoro.

## **6. La finanza per lo sviluppo e l'innovazione e l'adeguatezza del sistema bancario**

Il *gap* di innovazione non riguarda solo il sistema industriale. Infatti, esso ha due dimensioni, perché anche il sistema bancario è in ritardo nel migliorare la propria offerta di servizi che miri a sostenere la ristrutturazione dell'intero sistema economico.

Il sistema bancario deve integrare la propria attività con servizi orientati a sostenere l'innovazione delle imprese e lo sviluppo economico locale ed è necessaria la crescita sia degli operatori finanziari non bancari (venture capital, private equity, structural funds, institutional investors) sia l'operatività dei mercati finanziari azionari e obbligazionari. È pertanto importante promuovere l'affermarsi di modelli di *governance* dello sviluppo locale che promuovano la cooperazione tra l'industria, le istituzioni locali e nazionali, i centri di ricerca e le università ed anche le banche, nell'ambito del sistema nazionale e regionale di innovazione. L'obiettivo è quello di sviluppare dal basso programmi e progetti di investimento mirati a modernizzare le aree urbane e le reti di centri urbani delle diverse dimensioni al fine di ottenere un effetto moltiplicativo sullo sviluppo economico e l'occupazione a scala regionale e nazionale.

Invece, negli ultimi anni lo sviluppo di grandi gruppi bancari e la riduzione delle banche locali ha portato ad indebolire le relazioni tra il sistema finanziario e le economie locali. Anche i gruppi bancari maggiori, che sono presenti localmente, dovrebbero sostenere le imprese locali nel loro processo di sviluppo fornendo esse tutta l'assistenza e capitali necessari, quando affrontano le difficoltà di una ristrutturazione e avviano processi di innovazione. Tuttavia, queste banche maggiori non sempre dimostrano di avere un'attitudine pro-attiva adeguata e raramente partecipano ai processi di *governance* dello sviluppo locale, che richiedono un'iniziativa integrata dei diversi attori privati e pubblici, comprese le banche.

Mentre le asimmetrie informative riguardano la mancanza di informazione sui singoli progetti di investimento, le asimmetrie di conoscenza riguardano il *gap* di conoscenza ("modelli mentali e di business") tra il mondo della finanza, da un lato, e il mondo dell'industria e quello scientifico, dall'altro. Le asimmetrie di conoscenza e il prevalere di modelli culturali e operativi bancari tradizionali (un effetto di "trappola delle conoscenze" o "lock-in" cognitivo) rappresentano una barriera che distoglie le banche dal finanziare l'innovazione delle imprese industriali e dei servizi e i processi di ristrutturazione e crescita. In generale, le asimmetrie di conoscenza portano a "fallimenti del mercato" che sono difficilmente risolvibili, dato che richiederebbero significativi cambiamenti o innovazioni organizzative e culturali come anche una revisione dei modelli di business bancari prevalenti.

Il modello bancario corrente in Italia è *fortemente focalizzato* sulla banca commerciale e il *traditional lending*. Pertanto, le banche non hanno sviluppato un *know-how* professionale e un adeguato capitale umano per poter operare nel campo dell'*innovation banking*. La relazione tra la banca e le imprese non è influenzata solo dalle "asimmetrie informative", ma è ancora più ampia per l'esistenza delle sopra ricordate "asimmetrie conoscitive", che sono particolarmente importanti nel settore delle banche commerciali. Come possono queste banche comprendere e valutare i rischi che devono affrontare le imprese innovative, se esse sono al di fuori dei network della conoscenza? Per superare le asimmetrie conoscitive le banche devono investire nella conoscenza e nel loro capitale umano e sviluppare processi di apprendimento sia al loro interno che con gli attori economici esterni. Pertanto, la maggior parte delle banche e specialmente le banche locali non finanziano l'innovazione. Esse non sono strutturate per fornire questi servizi e non offrono servizi di consulenza, che possano aiutare i processi di ristrutturazione delle imprese in crisi o meno competitive.

In particolare, manca in Europa un adeguato settore di intermediari e operatori specializzati nel finanziamento dell'innovazione e della crescita delle PMI a differenza di quanto si osservi negli Stati Uniti. Si tratta di un punto di debolezza che sta frenando la crescita economica europea e ciò vale in particolare per l'Italia. In particolare, le aziende di medie dimensioni dell'UE dovrebbero poter diversificare le loro fonti di finanziamento dal tradizionale mercato dei prestiti bancari e iniziare ad utilizzare i collocamenti privati (*private placements*), sia come alternativa che come passo intermedio verso i mercati obbligazionari quotati.

La creazione di una *bad bank* e la cartolarizzazione dei NPL sono solo una soluzione di breve termine che non risolve le cause del problema dei NPL. La possibilità di un deterioramento è destinato a ripresentarsi anche in futuro, per cui la soluzione deve essere quella della gestione più efficace del rapporto tra banche e imprese. Le banche devono attrezzarsi per offrire anche alle imprese servizi di *corporate restructuring* al fine di promuovere una loro possibile ripresa (*turnaround*). Non creando al loro interno questi servizi le banche sono costrette a cedere i crediti in sofferenza a prezzi inferiori a quelli di bilancio con inevitabile aumento delle perdite, a procedere a fusioni, a fare grandi aumenti di capitale e a dismettere diverse attività sviluppate precedentemente.

In molti casi l'impresa in crisi non è dichiarata fallita, ma sono chiari i limiti del soggetto imprenditoriale che ha portato alla situazione di crisi e quindi i creditori e le banche in particolare devono prendere l'iniziativa al fine di evitare un peggioramento della situazione di crisi ed arrivare al fallimento. Anche in questo caso risulta necessario che sia la banca a proporre un piano di risanamento all'impresa e a supportare lo stesso nell'esecuzione di tale piano. Invece, nel caso di un'impresa sana e in crescita è l'imprenditore che propone alla banca un piano di investimento e di sviluppo.

Tuttavia, la situazione attuale rappresenta per le banche italiane anche un'opportunità straordinaria per rivedere il loro modello di business alla luce della riduzione strutturale e generale in tutta Europa dei prestiti bancari che si combina con lo sviluppo dei mercati dei capitali. Di fatto il sistema bancario dovrebbe accogliere positivamente il ricorso delle imprese ai mercati finanziari sia perché in tal modo migliora la struttura finanziaria delle imprese e si riduce il rischio di credito sia perché l'offrire assistenza alle stesse imprese nell'accedere ai mercati crea per le banche nuove opportunità di business, compensando la diminuzione degli utili nella gestione tradizionale dei crediti alle imprese.

## **7. I campi di intervento della nuova politica industriale e regionale**

La politica industriale, secondo una strategia moderna di sviluppo economico, non consiste nella politica tradizionale di mera regolazione della concorrenza o, all'opposto, di aiuto pubblico alle imprese; né consiste solo nel finanziamento della ricerca e della formazione superiore, ma deve essere una politica di promozione dell'innovazione e degli investimenti mirata ad aumentare la produttività aggregata dell'economia.

Il "mercato libero" non funziona in modo perfetto neanche in un contesto di efficienza statica e certamente il fallimento del mercato è di tipo dinamico. Infatti, di norma il mercato da solo non è in grado di assicurare l'innovazione, la quale richiede un coordinamento delle relazioni "non di prezzo" o le sinergie tra i diversi attori del sistema di innovazione nazionale. Ciò è indispensabile per assicurare la creazione di conoscenza tacita e codificata, l'innovazione e la crescita della produttività nel lungo termine, senza la quale non vi può essere crescita dell'economia.

In una moderna strategia industriale, il governo nazionale svolge un ruolo cruciale, dato che esso deve regolare le fusioni e acquisizioni tra le grandi imprese nazionali e multinazionali, in modo da promuovere investimenti di dimensioni maggiori e la presenza e lo sviluppo di produzioni moderne sul territorio nazionale. In secondo luogo, spetta al governo regolare il coordinamento tra le politiche monetarie e del bilancio pubblico, da un lato, e la politica industriale e regionale, dall'altro lato, con particolare riferimento al ruolo delle banche nel finanziamento delle imprese e al rapporto tra investimenti delle imprese, fisco e spesa pubblica, anche se questa funzione incontra attualmente molti vincoli nell'area Euro. In terzo luogo, spetta al governo nazionale prendere l'iniziativa di grandi progetti nazionali di investimento in nuovi mercati, nuove filiere produttive e nelle diverse aree del territorio nazionale. In quarto luogo, spetta al governo nazionale il coordinamento nel processo di multi-level governance tra le diverse istituzioni: comuni, regioni, organismi nazionali e UE.

Tuttavia, una moderna strategia industriale non può avere solo una prospettiva settoriale anche se estesa ai settori non manifatturieri, ma deve avere anche una prospettiva territoriale o regionale. Infatti, un grande programma di investimenti nazionale ed europeo per il rilancio della crescita economica a partire dalle centinaia di città e regioni europee e capace di avere un rilevante impatto sia sul Pil europeo che sulla qualità della vita dei cittadini europei, richiede una moderna *governance* multilivello.

Le città rappresentano le piattaforme dei processi d'innovazione e internazionalizzazione per la loro dotazione di competenze molto qualificate e la capacità di mobilitare la collaborazione tra soggetti diversi e complementari. In generale, l'esistenza di reti di produzione e innovazione ben strutturate, di infrastrutture materiali e immateriali e l'esistenza di un sistema istituzionale ben sviluppato e stabile riducono i costi di transazione e di aggiustamento, permettono una maggiore flessibilità o velocità del processo di cambiamento e permettono di accelerare il processo di decisione politica e di diminuire i tempi di attuazione degli interventi.

In anni recenti si è diffuso in tutta Europa l'approccio della *Smart Specialization Strategy*, che è un approccio ancora *export led*, ma che è utile per sottolineare la necessità di valorizzare le eccellenze nelle risorse locali, stimolare la diversificazione tecnologica (evitando fenomeni di “trappola delle competenze” o di *lock-in*), le complementarità tra settori contigui dal punto di vista tecnologico e produttivo. Inoltre, questo approccio sottolinea le economie di scopo a scala regionale-nazionale, la creatività che richiede integrazione di conoscenze diverse e interazione tra soggetti con competenze complementari e quindi la stretta integrazione tra fenomeni di specializzazione produttiva, di diversificazione in settori nuovi e anche di integrazione tra i diversi settori a livello urbano e regionale. Peraltro, la strategia della *Smart Specialization*, che è alla base della politica regionale di coesione dell'UE, e il concetto collegato di *entrepreneurial discovery* non considerano adeguatamente il ruolo della domanda e dei consumatori o degli utilizzatori finali e della domanda interna.

Un'altra proposta innovativa di politiche di sviluppo è quella delle *Smart Cities*, che sottolinea non solo l'adozione di tecnologie moderne nei diversi servizi pubblici urbani, dato che la *smart city* (città intelligente) è in termini più ampi e precisi una città nella quale si genera la nuova conoscenza e che promuove la creatività (*smart specialization*), la creazione di reti di innovazione nell'economia e nella comunità locale e la creazione di nuove attività produttive innovative. In particolare, la *smart city* è una città che crea innovazione, combinando in modo intelligente tra loro sia le competenze e le conoscenze diverse e complementari all'interno del sistema locale delle imprese, sia i bisogni e le domande di prodotti e servizi innovativi all'interno delle comunità dei cittadini e degli utilizzatori.

In particolare, è necessario riorientare gli investimenti dai settori esportatori ai settori moderni che producono per il mercato interno, come quelle produzioni chiave che mirano a rispondere ai bisogni nuovi dei cittadini, la cui importanza economica è molto rilevante in termini di occupazione e di fatturato, quali i bisogni di a) abitazione, b) mobilità e logistica, c) cultura e tempo libero e media, d) salute, benessere e formazione, e) ambiente e risparmio energetico. Queste nuove produzioni o questi nuovi “mercati-guida” non rappresentano solo infrastrutture e servizi di interesse collettivo, ma trainano anche lo sviluppo di nuove filiere produttive manifatturiere a livello sia urbano che nazionale, e questo può essere considerato un sesto ambito di intervento prioritario.

Il rilancio degli investimenti nei sei settori suindicati collegati al miglioramento della qualità della vita nelle aree urbane in Europa e in Italia appare conveniente per diversi motivi, dato che possono:

- essere agevolmente sostenuti da istituzioni finanziarie moderne specializzate nel project financing, dato il livello molto basso dei tassi di interesse;
- essere lo stimolo per sviluppare nuove attività nelle grandi imprese di *public utility* che hanno un forte radicamento nel territorio e operano in settori strettamente connessi;
- creare una rilevante occupazione non solo nella fase della costruzione delle strutture ma anche in quella della gestione dei servizi;
- comportare rilevanti entrate nella vendita di servizi nuovi e anche un aumento elevato dei valori immobiliari nelle aree urbane ove vengono realizzati;
- valorizzare le capacità di ingegneria e manageriali esistenti in Italia e in Europa;
- consentire l'uso di moderne tecnologie oltre che il rilancio del settore delle costruzioni e tante diverse produzioni tradizionali;
- comportare grandi investimenti, che avrebbero un effetto importante sulla crescita della domanda aggregata;
- producono beni pubblici essenziali che possono essere utilizzati anche da persone con reddito minore e che non hanno le risorse per accedere a servizi privati alternativi troppo costosi;
- rispondono a bisogni superiori che sono sempre più richiesti da un'ampia fascia di consumatori che hanno un reddito adeguato, una formazione elevata e anche sempre maggiore tempo libero;
- permettono non solo un aumento del Pil ma anche un miglioramento della qualità della vita dei cittadini;
- consentono l'occupazione di molta forza di lavoro qualificata e in particolare di giovani laureati e diplomati;
- promuovono le relazioni sociali e culturali tra i cittadini e il senso di integrazione sociale;
- promuovono la crescita della conoscenza e l'innovazione come nel caso degli investimenti nelle università e nella ricerca;

- sostituiscono in parte consumi individuali e materiali non indispensabili e riducono l'importazione di tali beni, che sono spesso prodotti all'estero;
- possono in futuro essere esportati e diversificare la base di esportazione dell'economia verso produzioni innovative.

In conclusione, un programma di aumento degli investimenti nelle città europee richiede di mobilitare la creatività delle imprese e delle istituzioni e le capacità di progettazione di investimenti in nuove produzioni e in particolare di servizi di interesse collettivo nuovi.

Sono cruciali iniziative *bottom-up* a livello urbano, dato che è necessario mobilitare la domanda da parte dei cittadini e l'uso individuale, familiare e di gruppo nelle specifiche comunità sociali dei nuovi servizi ed è necessario anche mobilitare la creatività o le capacità di progettazione di servizi nuovi "superiori" a quelli attualmente esistenti. Questo richiede che nelle medie e grandi città vengano create delle "piattaforme immateriali" capaci di mettere in rete i diversi attori locali ed in particolare gli utenti dei nuovi servizi, le università e i centri di ricerca, le grandi imprese di public utilities e i diversi partner privati e pubblici, in modo da sviluppare processi di apprendimento collettivo e di creazione di nuove conoscenze, che rappresentano l'obiettivo principale di una *smart city*.

È necessaria una *governance* dal basso (bottom-up) inquadrata in una strategia a scala nazionale e regionale, dato che occorre integrare i singoli progetti urbani a livello territoriale e sfruttare a scala regionale e interregionale le economie di scala sia sul lato della domanda sia dell'offerta, integrare le singole capacità imprenditoriali e progettuali secondo la logica delle reti di cooperazione e di sinergia, assistere le singole città nel disegnare piani e progetti strategici e nel loro finanziamento.

Questa strategia di intervento è compatibile con il piano Juncker, anche se esso ha un importo troppo limitato rispetto al crollo degli investimenti nell'area Euro ed è troppo lento nell'agire rispetto alle necessità immediate di rilancio dell'economia. Più in generale, il piano Juncker non è integrato con le politiche macro-economiche europee necessarie per un rilancio della domanda aggregata e, inoltre, appare inspiegabilmente scollegato sia dalla politica regionale di coesione sia anche dalla politica di bilancio dell'UE. Pertanto, esso è privo di un riferimento a precisi operatori istituzionali con solida esperienza, come quelli che nelle singole regioni e Paesi da molti anni organizzano la politica di coesione comunitaria. Manca nel Piano Juncker il riferimento alle istituzioni a livello regionale e locale, che potrebbero coordinare progetti operativi di dimensioni minori e di più facile realizzazione rispetto all'avvio di grandi programmi nazionali ed transeuropei, la cui realizzazione è rallentata anche dall'indebolirsi del consenso politico esistente nel Consiglio dell'UE.

## 8. Il rapporto tra le politiche macroeconomiche e la nuova politica industriale e regionale

In sintesi, la politica economica deve indirizzarsi verso un forte sostegno alla domanda aggregata: senza uno shock espansivo, è difficile che l'Europa e specialmente alcuni paesi possano uscire dalla stagnazione attuale. Già nel 2012 lo stesso Fondo monetario internazionale auspicava una politica di sostegno della domanda aggregata. I consumi delle famiglie che, come abbiamo visto, sono diminuiti in diversi paesi, possono essere favoriti da una dinamica salariale più sostenuta – che sarebbe utile anche per contrastare la deflazione – e da un alleggerimento della pressione fiscale. Sono però gli investimenti, ancor più crollati nel periodo di crisi, che devono essere rilanciati. Gli investimenti privati dovrebbero essere sostenuti con una politica monetaria che mirasse a migliorare l'assetto del sistema finanziario. A questo fine, oltre ad una soluzione più definitiva per le sofferenze bancarie, è indispensabile – soprattutto in Italia – lo sviluppo di nuovi intermediari finanziari, diversi dalle banche tradizionali, specializzati nel sostegno degli investimenti, dell'innovazione e della crescita delle imprese.

Gli investimenti pubblici potrebbero essere ampliati, a livello nazionale, tramite una ricomposizione della spesa pubblica, l'impiego delle clausole di flessibilità che già l'attuale Patto di stabilità permette e (in futuro) l'auspicata adozione di una *golden rule* per gli investimenti. Tuttavia sono soprattutto gli investimenti pubblici a livello europeo che dovrebbero essere stimolati, attraverso un grande “piano europeo”, molto più ambizioso dell'attuale – e per molti versi deludente – piano Juncker, caratterizzato da risorse limitate, eccessivi “effetti leva” auspicati e tempi lunghi di realizzazione.

Questo “piano europeo per gli investimenti” non dovrebbe limitarsi alle reti trans-europee o ai grandi progetti: per inciso le grandi opere pubbliche sono soggette a lunghi tempi di attuazione ed altri inconvenienti; il piano dovrebbe riguardare investimenti nei trasporti e comunicazioni (agenda digitale), ma anche nella R&S e nel capitale umano. Dovrebbe riguardare anche svariati micro-investimenti, da realizzare ad esempio nelle aree urbane, come sopra indicato nella nostra proposta di creazione di nuovi “mercati-guida” nelle aree urbane, quali: trasporto locale, edilizia popolare e scolastica, protezione ambientale, efficienza energetica, sanità, turismo e beni culturali, e così via. Il piano potrebbe essere finanziato dalla BEI (le cui obbligazioni dovrebbero essere acquistate dalla Bce su vasta scala) o tramite l'emissione di *eurobond*.

In prospettiva, un grande piano d'investimenti necessiterà di un rafforzamento del bilancio comunitario, almeno per l'area euro. Con un bilancio UE dell'1% del Pil difficilmente si riesce a far fronte agli shock reali e finanziari o a favorire la convergenza reale tra Paesi. Perfino in assenza di un auspicabile

“piano europeo per gli investimenti”, un piano almeno nazionale potrebbe essere idoneo. Le risorse necessarie potrebbero essere ricavate non solo da azioni più efficaci di “revisione della spesa” – e dal pieno utilizzo delle “clausole di flessibilità” che le regole europee consentono – ma anche da scelte fiscali differenti da quelle degli ultimi anni. Un piano d’investimenti potrebbe avere effetti moltiplicativi sull’economia, più elevati fin dall’inizio, rispetto, ad esempio, a una riduzione generalizzata delle imposte, il cui effetto di stimolo sui consumi risulta limitato in condizioni economiche depresse.

In particolare, potrebbe essere avviato un programma annuale di maggiori investimenti privati e pubblici pari all’1% del Pil in ciascuno dei singoli paesi, finanziato in parte con risorse private e in parte con i fondi della politica regionale di coesione dell’UE. La crescita dei fondi di questa politica potrebbe essere finanziata con un uguale aumento del contributo al bilancio comunitario da parte degli Stati nazionali beneficiari dei fondi aggiuntivi destinati alla politica regionale di coesione nel paese stesso. Tale programma potrebbe prevedere la libertà di alcuni paesi, che non ritenessero prioritario tale sforzo di investimento aggiuntivo, come la Germania ad esempio, di non partecipare a questa iniziativa (opting out), che potrebbe avere quindi a geometria variabile tra i Paesi membri.

Per quanto riguarda la parte di finanziamento privato potrebbe essere prevista la possibilità per le banche ordinarie, la Cassa Depositi e Prestiti e per la Banca Europea degli Investimenti di scontare presso la Banca Centrale Europea il valore delle obbligazioni (*project bonds*) emesse da società certificate di progetto e di investimento. I finanziamenti creditizi aggiuntivi potrebbero essere riservati, ad esempio, al solo finanziamento di grandi progetti urbani, che siano stati selezionati nell’ambito delle misure considerate nella “dimensione urbana” della politica regionale europea.

Per la parte pubblica, dovrebbe essere prevista che le istituzioni locali possano finanziare investimenti pubblici, compiuti da società di servizi pubblici locali in ospedali, università, costruzioni di edilizia sociale, di prevenzione antisismica ed altre infrastrutture e nuovi servizi complementari agli investimenti privati suindicati fino ad un importo prefissato (ad esempio 10% del totale degli investimenti). Chiaramente, dovrebbe essere prevista una clausola di flessibilità del vincolo del patto di stabilità per tali investimenti pubblici degli enti locali e per il suindicato contributo aggiuntivo al bilancio dell’Unione Europea, a carico dello Stato nazionale considerato. La valutazione dei progetti da parte delle banche nazionali, da parte della BEI e delle autorità di monitoraggio della politica regionale di coesione dovrebbe essere sufficiente per assicurare i Governi di alcuni Paesi, che non si stanno regalando fondi a imprese o a individui particolari, ma solo rilanciando gli investimenti, ove ci sono le possibilità e soprattutto la volontà di promuovere la crescita nazionale.

Dal rilancio degli investimenti, privati e pubblici, non solo trarrebbero un beneficio nell'immediato la domanda aggregata, la ripresa economica e l'occupazione; ma nel lungo andare aumenterebbe anche l'offerta aggregata, dato che aumenterebbe la capacità produttiva, con ricadute positive sia sull'occupazione sia sulla produttività aggregata. La competitività dei paesi periferici ne trarrebbe giovamento, in modo più efficace rispetto alle svalutazioni interne degli anni passati tramite riduzioni dei salari: quella che una volta era chiamata "la via alta" alla competizione globale.

Non ci si può illudere che le forze del mercato agiscano sempre nella giusta direzione e con i ritmi adeguati. La politica industriale potrebbe promuovere fusioni, integrazioni verticali o alleanze strategiche, ad esempio tra attività complementari che fanno parte di una specifica filiera produttiva. È un fatto che in Europa, soprattutto in Italia, le innovazioni non possono basarsi solo sulla R&S interna alle imprese; date le caratteristiche del sistema industriale, vanno piuttosto sostenute le reti di innovazione tra imprese, coinvolgendo, come indicato dal modello della "quadruplica elica", i diversi attori dei "sistemi produttivi locali": imprese, sindacato, istituti di credito, università, istituzioni pubbliche e associazioni dei cittadini.

## 9. Un patto per la crescita europea

In Europa dopo la II guerra mondiale ci fu un consenso generale per iniziare la ricostruzione e questo portò al miracolo economico degli anni '60. È, ad esempio, del tutto evidente che dopo un disastro naturale, come un terremoto, imprese, istituzioni e persone devono assieme investire nella ricostruzione. Invece, dopo l'attuale lunga crisi economica si osserva come nelle imprese e nelle istituzioni prevalgano la sfiducia, la rassegnazione e la tendenza ad adeguarsi alle opinioni prevalenti e il conformismo, che è il contrario dell'imprenditorialità. Le regole del *Fiscal Compact* non sono sufficienti per promuovere la ripresa economica in Europa ed è necessario un patto per la crescita o *Growth Compact*.

Gli investimenti non devono essere rinviati dalle imprese e dagli enti pubblici, perché non è accettabile che questi attori abbiano come priorità quella di risparmiare o di disinvestire quale rimedio per meramente sopravvivere. La logica dell'efficienza, della competitività o della mera sopravvivenza, riducendo i costi, non è sufficiente se non viene integrata dalla logica dell'efficacia, che porti gli attori ad aumentare i ricavi e a creare nuove produzioni. Infatti, nella scelta dei nuovi investimenti è certamente indispensabile ma non sufficiente verificare che i prezzi siano superiori ai costi o se i capitali investiti avranno un rendimento positivo. Invece, è innanzitutto necessario definire nuove strategie a medio termine delle stesse imprese e delle istituzioni, sco-

prire le caratteristiche delle nuove produzioni e valutare se queste produzioni siano giustificate o convenienti per la loro capacità di rispondere ai bisogni più urgenti dei cittadini e dei consumatori.

Gli investimenti non dipendono solo dalle condizioni economiche e finanziarie esterne di mercato e che ne condizionano la valutazione finanziaria; essi richiedono anche alle imprese e alle istituzioni la creatività, l'ambizione di agire e il coraggio indispensabili. Le imprese e le istituzioni innovative devono avere sia le capacità tecniche sia le capacità di prendere decisioni innovative, dato che "l'imprenditorialità" richiede l'esistenza oltre che delle competenze anche di una motivazione forte e della volontà politica di agire tempestivamente. Sono questi i fattori critici mancanti che ormai da diversi anni hanno spinto a rinviare le decisioni di investimento nel mondo delle imprese e delle istituzioni e che hanno portato ad una continua diminuzione delle capacità produttive e dell'efficienza delle produzioni, oltre che a una riduzione dell'occupazione e a un tasso di crescita molto basso.

Possiamo quindi affermare come disse Carlo Cattaneo nel "Del Pensiero come principio d'economia pubblica" (1861): "Raccogliendo, diremo che ogni trattato d'economia pubblica, dovrebbe formalmente classificare tra le fonti della ricchezza delle nazioni l'intelligenza e la volontà: l'intelligenza, che scopre i beni, che inventa i metodi e gli strumenti, che guida le nazioni sulle vie della cultura; la volontà, che determina l'azione e affronta gli ostacoli".

Per rilanciare la crescita economica sono quindi necessarie maggiori conoscenze e analisi economico-finanziarie e anche 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 sia tecnologica che organizzativa e il loro sviluppo in progetti industriali validi sono indispensabili per consentire l'innovazione. Inoltre, con riferimento alla "volontà", in un sistema di mercato moderno le decisioni sui progetti di investimento e di innovazione delle imprese private e delle istituzioni pubbliche richiedono che i diversi attori siano fortemente motivati a tradurre in realtà la strategia industriale o di sviluppo economico che è stata definita a livello politico, che tali attori non siano ostacolati nell'attuazione di tale strategia né da vincoli interni, come la mancanza di ambizione e coraggio, né da ostacoli esterni e infine che ci sia un consenso tra i diversi attori sulla strategia che assieme si intende realizzare.

La politica economica per il rilancio dell'economia europea non può essere solo attuata dalle istituzioni europee e nazionali, ma richiede un approccio dal basso (*bottom-up*), che implica la mobilitazione di molti attori presenti sul territorio nei diversi Paesi e non solo delle piccole e delle grandi imprese multinazionali e dei governi nazionali e delle istituzioni europee. Infatti, il disegno, l'organizzazione e il finanziamento di grandi progetti di sviluppo richiede anche un ruolo pro-attivo di numerosi attori: le università e il mondo dei servizi professionali ad alta intensità di conoscenza, le banche di investimento nazionali

e gli intermediari finanziari non bancari, i governi e le amministrazioni pubbliche delle città e delle regioni, le grandi imprese di servizi collettivi (*Public Utilities*) specializzate nel trasporto, energia, servizi ambientali e costruzione di infrastrutture e di abitazioni, e non ultimo le comunità dei cittadini e le loro associazioni non profit a livello locale. In conclusione, la ripresa dell'economia europea deve iniziare dal territorio e da un grande programma di investimenti, che miri a rispondere ai bisogni dei cittadini europei che vivono nell'ampia rete dei centri urbani che caratterizzano il territorio europeo.

## Bibliografia

Libri pubblicati e disponibili sul sito del Gruppo di Discussione:

<http://economia.uniroma2.it/dmd/crescita-investimenti-e-territorio>

Cappellin, R., Baravelli, M., Bellandi, M., Camagni, R., Ciciotti, E., Marelli, E. (a cura di) (2015), *Investimenti, innovazione e città: una nuova politica industriale per la crescita*. Milano: Egea.

Contributi di: Maurizio Baravelli, Raffaele Barberio, Massimo Battaglia, Marco Bellandi, Luca Beltrami Gadola, Alberto Bramanti, Giampio Bracchi, Aurelio Bruzzo, Roberto Camagni, Riccardo Cappellin, Salvatore Capasso, Enrico Ciciotti, Innocenzo Cipolletta, Vittorio Coda, Fulvio Coltorti, Cosmo Colonna, Giancarlo Corò, Augusto Cusinato, Marco Di Tommaso, Giuseppe Farina, Fiorenzo Ferlaino, Marco Frey, Gioacchino Garofoli, Anna Gervasoni, Maria Letizia Giorgetti, Giorgio Goggi, Giuseppe Gori, Fabrizio Guelpa, Maurizio Laini, Patrizia Lattarulo, Giuseppe Longhi, Enrico Marelli, Sergio Mariotti, Fabio Mazzola, Marco Mutinelli, Luigi Orsenigo, Attilio Pasetto, Gabriele Pasqui, Guido Pellegrini, Luciano Pilotti, Maria Prezioso, Edoardo Reviglio, Zeno Rotondi, Enzo Rullani, Franco Sacchi, Riccardo Sanna, Gaetano Sateriale, Francesco Silva, Alessandro Sterlacchini, Marco Vitale, Giampaolo Vitali.

Cappellin R., Marelli E., Rullani E., Sterlacchini A. (a cura di) (2014), *Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali*. eBook 2014.1. *Scienze Regionali*, [www.rivistasr.it](http://www.rivistasr.it).

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.

Libro di prossima pubblicazione nel 2017

Discussion Group "Growth, Investments and Territory" (eds.) (2017), *Growth, Investment and Territory: the role of a new industrial and regional policy in the European Union*. London: Edward Elgar.



# **I. L'EVOLUZIONE DELLE PRODUZIONI E DELLE TECNOLOGIE**



# Ripresa degli investimenti, evoluzione della domanda e integrazione territoriale delle produzioni

*Riccardo Cappellin*<sup>1</sup>

L'elaborazione di nuove linee di politica economica a scala nazionale ed europea appare indispensabile, data l'insoddisfazione per la scarsa efficacia delle recenti politiche monetarie espansive, delle politiche di bilancio e delle riforme strutturali, che si sono rivelate incapaci di aumentare il tasso di crescita del PIL, il tasso di inflazione e la domanda interna per consumi privati e investimenti privati e pubblici, nonostante che i tassi di interesse sui titoli finanziari pubblici e privati siano quasi nulli o persino negativi.

La crisi economica è dimostrata non solo dalla continua revisione verso il basso delle previsioni economiche, come indicato dal tasso di crescita dell'economia italiana che nel 2015 è *stato solo* lo 0,8%, più basso che in Germania, Francia, Spagna e Gran Bretagna, e dal tasso di crescita previsto nel 2016, prima annunciato dal Governo all'1,6% e quindi diminuito al 1,1% (fonte: European Economic Forecast, Spring 2016), ma anche dai molti altri indicatori strutturali, che dimostrano una continua diminuzione del numero delle imprese e delle capacità produttive future.

Dato che la crescita delle esportazioni sembra destinata a diminuire nel 2016, a causa della crisi dei paesi emergenti e del rallentamento dell'economia e del commercio mondiale, appare a tutti sempre più chiaro che è indispensabile un rilancio degli investimenti, sia per il loro effetto a medio termine sull'offerta che anche per il loro effetto immediato sulla domanda (Cappellin, 2016). D'altro lato, la crescita isolata dei consumi privati iniziata nel 2015 non può certamente essere autosostenuta nel medio termine, senza che sia accompagnata da un aumento anche degli investimenti, dell'occupazione e dei redditi delle famiglie.

Invece, le imprese non finanziarie investono molto poco, preferiscono tenere un'alta liquidità o distribuire grandi dividendi, grandi compensi ai manager o procedere al riacquisto delle proprie azioni. Le IPO di imprese

---

<sup>1</sup> Università di Roma "Tor Vergata", Facoltà di Economia, Roma, e-mail: [cappellin@economia.uniroma2.it](mailto:cappellin@economia.uniroma2.it).

innovative vengono rinviate, mentre sono aumentate i M&A di imprese estere sulle imprese italiane (ad esempio: Pirelli, Italcementi, Finmeccanica, Alitalia, Telecom, ecc.), queste ultime invece hanno fatto poche acquisizioni non solo all'estero ma persino in Italia.

Nel frattempo una grande impresa tedesca come la Bayer dimostra l'ambizione di crescere e offre 62 miliardi di dollari in contanti per acquisire la Monsanto. Inoltre, gli imprenditori italiani che hanno venduto le loro imprese, che non erano solo la loro "proprietà" personale (Kay, 2015), ma anche il "patrimonio industriale" creato da decenni di lavoro da molte persone nei loro stabilimenti e sostenuto dai rilevanti investimenti nel territorio esterno delle istituzioni locali, non hanno reinvestito il ricavo in Italia ma solamente in attività finanziarie all'estero. Le stesse grandi imprese italiane che sono riuscite ad aumentare gli utili delle loro attività in Italia nel 2015, come nel settore delle autostrade ed aeroporti, reinvestono la loro liquidità in attività all'estero, oppure utilizzano i maggiori utili solo per ridurre l'indebitamento, anche se i tassi di interesse sono quasi nulli. Invece, questo periodo di crisi sarebbe il periodo ideale per un consolidamento delle imprese e per ridurre l'eccessiva frammentazione delle filiere produttive tramite un grande sviluppo delle acquisizioni di imprese italiane da parte di altre imprese italiane.

## **1. Lo sviluppo di nuove produzioni**

Dal punto di vista industriale e territoriale, appare indispensabile individuare gli ambiti di nuove "specializzazioni intelligenti", che tengano conto non solo della domanda internazionale ma anche delle specializzazioni produttive nazionali e regionali esistenti e soprattutto della domanda potenziale indicata dalle carenze evidenti e dai bisogni emergenti di nuovi beni e servizi dei cittadini nel territorio.

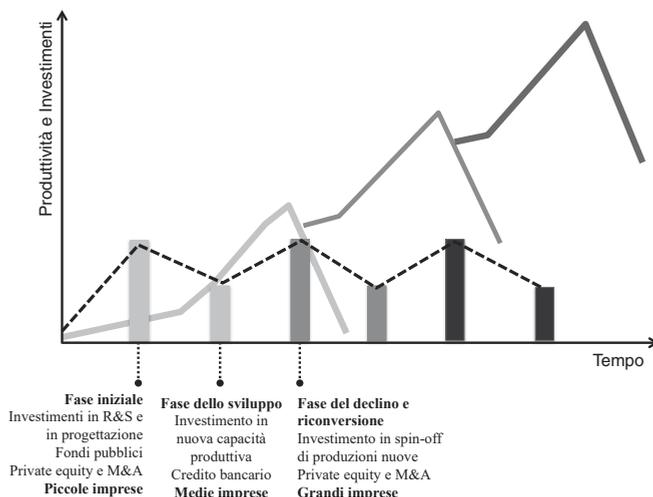
In particolare, le produzioni italiane si trovano quasi tutte in una fase di maturità o di declino del ciclo di vita del prodotto, nella quale non sono più necessari grandi investimenti per l'espansione delle capacità produttive, ma solo investimenti di tipo *labour-saving* mentre si rendono inevitabili disinvestimenti e quindi riduzioni delle capacità produttive, dismissioni di impianti produttivi e persino chiusure di imprese in crisi. È quindi necessario avviare nuove produzioni che sostituiscano le produzioni in declino e che siano in grado di trainare rilevanti investimenti. Le imprese italiane specializzate nelle produzioni tradizionali (Cerved, 2016; Confindustria, Cerved, 2016; Masoero, 2016) devono scegliere se continuare a svolgere tali produzioni ed essere costrette a delocalizzarsi all'estero in paesi a basso costo, oppure investire in Italia, ma questo rende necessaria una diversificazione delle loro produzioni verso nuove "specializzazioni intelligenti" (Foray, 2012).

È opportuno sottolineare che il fattore determinante nella crescita del PIL procapite è la crescita della produttività e quest'ultima è determinata dall'evoluzione della struttura settoriale dell'economia e quindi dalla graduale sostituzione di produzioni nuove e a maggiore valore aggiunto per addetto a produzioni più tradizionali.

Cruciale è che al declino di determinate produzioni si accompagni lo sviluppo di nuove produzioni. Infatti, la crescita non è data tanto dall'espansione delle singole produzioni o dalla crescita della produttività delle risorse utilizzate all'interno dei singoli settori, quanto dalla rapidità del processo di sostituzione delle produzioni a minore produttività con produzioni a maggiore produttività e dal trasferimento delle risorse dalle prime alle seconde. Le nuove produzioni devono sostituire le produzioni tradizionali secondo il modello Schumpeteriano della "distruzione creatrice".

La successione di diverse onde di innovazione (come indicato dalla teoria del "ciclo di vita del prodotto") promuove l'evoluzione della struttura produttiva del Paese da produzioni più tradizionali, come ad esempio quelle legate alla tecnologia meccanica o dell'abbigliamento, verso produzioni legate alle tecnologie dell'informazione o alle tecnologie ambientali. In questo modello di crescita le città e il territorio sono l'ambito all'interno del quale le diverse conoscenze, le persone, le imprese e le istituzioni interagiscono tra loro (come potrebbe essere indicato dalla metafora di una "nuvola"), dando origine a nuovi progetti di investimento e a nuove produzioni.

**Figura 1 – Il ciclo di vita delle produzioni, il livello della produttività e gli investimenti**



Fonte: Elaborazione dell'autore

La produttività aggregata non aumenta quindi solo con le innovazioni di processo una maggiore efficienza delle imprese, ma soprattutto con le innovazioni di prodotto o lo sviluppo di nuove produzioni e di nuove imprese con una produttività più elevata della media (*smart specialization*). Tuttavia, anche per sviluppare questi nuovi settori, dove la produttività del lavoro è più elevata, è necessario creare la capacità produttiva collegata e che le imprese pianifichino *ex ante* gli investimenti necessari.

Pertanto, in ogni periodo è prioritario facilitare innanzitutto le imprese più capaci e che possono compiere per prime il salto da una vecchia ad una nuova tecnologia nell'ambito delle diverse filiere produttive e dei diversi cluster territoriali. Questa evoluzione del sistema industriale richiede un coordinamento in corsa o una *governance* flessibile e tempestiva del cambiamento. In particolare da un lato si devono investire fondi pubblici e privati nella ricerca e nella progettazione iniziale delle nuove produzioni e dall'altro è necessario individuare le imprese o le organizzazioni di diverso tipo, che potranno in seguito realizzare o avviare operativamente queste nuove produzioni.

Nelle diverse fasi del ciclo del prodotto, la politica industriale e regionale deve sostenere le imprese più piccole e innovative (*start-up*), cruciali nelle fasi iniziali, e anche consolidare le imprese medie, che sono invece cruciali nella fase della rapida crescita e che sono quelle che possono svolgere il ruolo di leader nei rispettivi cluster territoriali e filiere produttive, che ora sono troppo frammentate e richiedono una riorganizzazione e un consolidamento tramite fusioni e acquisizioni. Infine, le grandi imprese specializzate in produzioni mature se non in declino dovrebbero essere capaci di diversificare le loro produzioni e promuovere *spin-off* innovativi in nuove specializzazioni intelligenti. Tra le grandi imprese un'importanza particolare possono averla le multi-utility specializzate nella gestione di servizi a rete nel territorio, che hanno un migliore accesso al mercato dei capitali e competenze tecniche consolidate e quindi possono svolgere il ruolo di *leader* nell'organizzazione di progetti complessi e nella *governance* delle relazioni intersettoriali tra molti produttori di minori dimensioni fortemente specializzati, come è necessario nei progetti di riqualificazione di ampi settori delle aree urbane e nell'introduzione di nuovi servizi che migliorino la qualità della vita nelle città.

Inoltre, sempre secondo il modello del ciclo di vita del prodotto, lo sviluppo delle nuove produzioni implica un ruolo diverso dei diversi tipi di investimento e di finanziamento dello stesso. Nella fase iniziale sono fondamentali gli investimenti iniziali nella ricerca e nella progettazione, che spesso richiedono un sostegno pubblico, data l'insufficienza delle risorse disponibili soprattutto nelle imprese minori e data l'impossibilità del credito bancario di finanziare attività così rischiose. Nella fase dello sviluppo sono cruciali sia il credito che l'investimento nell'espansione della capacità produttiva nella produzione considerata.

Infine, nella fase di maturità è importante il ruolo dei mercati finanziari e del *private equity* che consentono un accorpamento delle diverse imprese e l'acquisizioni di altre imprese ed anche gli *spin-off* di nuove produzioni innovative, che consentano una riconversione verso produzioni nuove diverse da quelle tradizionali dell'impresa considerata.

Il confronto internazionale con altri grandi paesi europei dimostra il minore sviluppo e quindi la probabile sottodotazione in Italia di diversi consumi di carattere moderno, come quelli collegati ai bisogni crescenti di abitazione, mobilità e comunicazione, salute, tempo libero, turismo e cultura, risparmio energetico e qualità ambientale, nonché alla possibilità di sviluppare nuove filiere produttive tecnologicamente avanzate trainate dalla domanda in questi nuovi settori, come sottolineato nella proposta di politica industriale e regionale del Gruppo di Discussione "Crescita, Investimenti e Territorio" (cfr. Cappellin et al., 2015; <http://economia.uniroma2.it>).

Le nuove produzioni si sviluppano soprattutto nelle città ove la domanda è maggiore, per la concentrazione della popolazione e ove maggiori sono i lavoratori più qualificati ed i centri di ricerca. Questi mercati-guida sono dati dall'intersezione di nuovi bisogni dei cittadini e di nuove opportunità e competenze tecnologiche nelle imprese. Inoltre, essi sono tra loro collegati in quanto sono complementari nell'uso da parte degli utilizzatori e anche nei processi di produzione da parte delle imprese. Pertanto, è importante lo sviluppo di processi di integrazione orizzontale e verticale tra le diverse imprese soprattutto a scala locale. Le nuove produzioni non consistono nella nascita di nuovi settori verticali tra loro distinti ma di sistemi produttivi complessi e localizzati, caratterizzati dall'integrazione orizzontale di tecnologie produttive e di capacità di rispondere a bisogni diversi e complementari.

Fondamentale nelle produzioni di beni e servizi innovativi è la stretta relazione tra il produttore e l'utilizzatore, dato che l'evoluzione delle conoscenze nella produzione di tali beni e servizi da parte delle imprese innovative è condizionata dall'evoluzione continua delle conoscenze e delle esigenze da parte degli utilizzatori, come sono le imprese a valle, o i consumatori finali. Lo sviluppo delle produzioni nelle nuove tecnologie richiede una connessione molto stretta con i consumatori e un processo intenso di interazione consente di mettere a punto nuove produzioni, valorizzando stimoli e idee che vengono dagli utilizzatori. In questo senso i nuovi mercati-guida tirano lo sviluppo di nuove filiere produttive.

Di fatto la combinazione complessa e originale dei nuovi bisogni degli utilizzatori con le migliori competenze di molte imprese tra loro complementari e la *governance* intelligente di questo processo di innovazione da parte delle istituzioni pubbliche sembrano essere le caratteristiche più importanti della cosiddetta strategia di "*smart specialization*".

La politica industriale non deve solo aumentare il potenziale di innovazione delle imprese ma anche rispondere ai bisogni emergenti dei cittadini.

Deve stimolare e aggregare con un'opportuna regolazione e incentivi fiscali le domande individuali e frammentate dei cittadini, creando in tal modo nuovi "mercati guida" (*lead markets*) di produzioni innovative, che (come i *club goods*) sono concentrate nelle aree urbane vicino agli utilizzatori potenziali.

Pertanto, il compito della politica industriale è quindi quello di promuovere un aggiustamento dinamico della nuova domanda degli utilizzatori innovativi (*lead users*) e della nuova offerta delle imprese innovative nelle diverse produzioni o mercati guida. Questo porta alla creazione di nuove produzioni, un cambiamento della struttura settoriale dell'economia e ad un aumento sia dell'occupazione che della produttività aggregata dell'economia, più di quanto possano fare le politiche di bilancio o le politiche monetarie o delle riforme strutturali.

## 2. Il ruolo delle imprese in una nuova strategia di crescita

Le diminuzione degli investimenti delle imprese private può essere ricondotta a diversi fattori che possono essere illustrati sinteticamente tramite il calcolo finanziario del valore attuale netto di un progetto di investimento

$$\sum_t \frac{R(k)_t - C(k)_t - I_t}{(1 + r + u)^t} > 0 \quad [1]$$

Infatti, i tassi di interesse ( $r$ ) sono a livello storicamente molto basso se non persino negativo, ma questo aumenta il peso dei valori positivi e negativi lontani nel futuro rispetto a quelli più recenti. L'innovazione finanziaria (*futures*) consente di anticipare i ricavi e costi futuri e comporta una maggiore volatilità dei ritorni attesi. Questo induce ad aumentare il risparmio e la propensione alla liquidità e a posporre le decisioni di investimento.

Inoltre, il premio di rischio ( $u$ ) domandato dagli investitori è troppo elevato e questo è dovuto all'alta volatilità dei mercati finanziari, che è in gran parte la conseguenza di molti errori compiuti nelle politiche di bilancio e monetarie europee negli anni recenti. Invece, compito della politica industriale è proprio quello di aumentare la fiducia e ridurre il rischio per il singolo investitore, definendo una strategia di investimento complementare tra molti diversi investitori privati e pubblici e quindi suddividendo il rischio tra gli stessi o consentendo a ciascuno di essi una maggiore certezza sui costi e ricavi attesi, che dipendono dal coordinamento strategico tra i diversi operatori.

In terzo luogo, i processi di decisione pubblica sono troppo lenti e la conflittualità tra le imprese private è molto elevata e questo allunga enormemente il periodo di realizzazione dei progetti di investimento e quindi comporta un aumento del costo di investimento ( $I$ ).

Infine, il fattore forse più importante è il fatto che i ricavi ( $R$ ) e i costi ( $C$ ) attesi dipendono dalla qualità dei progetti di investimento delle imprese o dalle loro capacità di innovazione, dato che l'innovazione (*disruptive technologies*) aumenta i ricavi e riduce i costi e aumenta la competitività delle imprese e consente di conquistare nuovi mercati (Kay, 2016). Le limitate capacità di innovazione delle imprese italiane e il loro mancato investimento in ricerca e in progettazione sono quindi la causa principale del crollo degli investimenti e del mancato avvio di nuove “specializzazioni intelligenti” in nuove produzioni.

Nel dibattito politico attuale in Italia si parla troppo di fiducia sul futuro, supposta eccellenza a scala internazionale delle imprese italiane, previsioni elaborate da diversi centri di ricerca e diverse tra loro di alcuni decimali, esigenza di essere ottimisti, ecc. ma le singole imprese e le loro associazioni per lo più non hanno finora indicato con precisione le loro strategie di crescita operative, i loro piani industriali di impresa, preso precisi impegni in termini di ricerca e sviluppo e progettazione, definito progetti di investimento individuali o in collaborazione, proposto nuovi modelli operativi di collaborazione tra pubblico e privato e di *governance* territoriale o quantificato la domanda necessaria di capitali. In questo contesto appare difficile per lo stesso settore pubblico definire le specifiche politiche industriali più adatte a sostenere una tale strategia competitiva delle singole imprese, dato che certamente le politiche industriali e regionali dovrebbero essere diverse, ad esempio; per le imprese più innovative e per quelle meno innovative.

Sembra mancare alle imprese italiane la capacità di individuare la loro missione e un senso della direzione verso cui andare. Le imprese dovrebbero comprendere i cambiamenti tecnologici che stanno trasformando il mondo e individuare in tempo le minacce e le opportunità. La funzione dei leaders delle grandi e delle medie imprese è infatti quella di scandagliare l'orizzonte. I managers devono guardare al futuro per individuare segni che qualcosa sta accadendo, cercare di anticipare questi prima che diventino dei pericoli. Se non è l'aspirazione del successo certo anche il timore del fallimento è quello che dovrebbe spingere le imprese ad innovare.

Pertanto, le imprese non solo manifatturiere ma anche delle costruzioni, dei servizi e delle grandi *public utilities* devono rilanciare l'attività imprenditoriale, individuare nuove opportunità di investimento e di modernizzazione in Italia e all'estero, definire una nuova strategia, che guardi al futuro e alla crescita dimensionale e sia capace di coniugare ricerca e innovazione con lo sviluppo economico del Paese. Le imprese, soprattutto quelle grandi nazionali e internazionali e quelle di medie dimensioni, dovrebbero aumentare il loro orientamento all'investimento e all'innovazione, mirare a creare nuove produzioni innovative e a sviluppare i relativi mercati e la domanda interna e non solo quella estera, valorizzando le competenze produttive e lavorative esistenti nel territorio. Quello che attualmente manca spesso nelle imprese italiane è l'ambi-

zione, che invece caratterizza le imprese delle nuove tecnologie, la loro abilità di innovare rapidamente e le loro straordinarie connessioni con i consumatori.

Nelle imprese italiane prevale la logica della concorrenza tramite la riduzione dei costi rispetto a quella tramite l'adozione di nuovi prodotti e i processi produttivi vengono sempre più disintegrati verticalmente, procedendo ad una sempre maggiore esternalizzazione di produzioni complementari, e questo rende sempre maggiore il costo di coordinamento, che è invece indispensabile quando si devono affrontare innovazioni rilevanti, come fanno le imprese verticalmente integrate, più grandi, con maggiori risorse e con personale più qualificato.

Il modello di comportamento o la struttura degli incentivi per molte imprese sembrano essere quelli di minimizzare i rischi piuttosto che di massimizzare le opportunità. Troppe imprese si limitano a innovazioni incrementali lungo la stessa produzione e spesso non vogliono investire nella diversificazione in produzioni nuove. Invece, ad esempio Google opera secondo una regola del 70/20/10 ove gli occupati sono incoraggiati a impiegare il 70% del loro tempo nel core business, 20% nel lavorare con un altro team e il 10% a progetti ambiziosi, di esplorazione e radicali.

Inoltre, fondamentale è il ruolo dell'organizzazione o della *governance* interna delle imprese. Infatti, anche se le imprese individuano dei pericoli, questo non vuol dire che esse siano capaci di affrontarli. Le imprese devono non solo guardare al loro esterno ma anche guardare intensamente al loro interno. I vincoli interni spesso comportano danni maggiori che le minacce esterne. Il fattore di competizione più importante delle imprese è la loro organizzazione interna e i loro modelli di governo o di decisione e scelta.

In particolare, in Italia le imprese sono ostacolate dalla logica tipicamente italiana degli intrecci azionari e delle collusioni affaristiche, che impediscono la concorrenza e l'emergere degli innovatori rispetto alle imprese consolidate. Il "capitalismo" italiano continua ad essere caratterizzato non solo e non tanto dalla piccola imprenditorialità molto individualista e incapace di collaborare con le altre imprese e le istituzioni, nella filiera produttiva o nel rispettivo territorio, ma soprattutto da network collusivi (*capitalismo di relazione*) tra le imprese di maggiori dimensioni con forti legami con il mondo della politica e quello delle banche e anche con quello dei grandi quotidiani e reti televisive. Queste *lobbies* nel settore industriale, dei servizi e delle banche mirano solo ad assicurarsi protezioni politiche per garantire a se stesse elevate rendite in settori di monopolio naturale, comprimendo il potere di acquisto dei cittadini. Mirano a procurarsi aiuti pubblici finanziari o normativi o un accesso privilegiato al credito o a procurarsi grandi affari in settori regolamentati, come accade nel mondo dei servizi a rete o nei salvataggi bancari o nella ristrutturazione delle sofferenze bancarie (*non performing loans*). Chiaramente queste *lobbies* condizionano le politiche pubbliche e impediscono che le stesse siano invece orientate a sostenere investimenti innovativi da parte di imprese nuove, sia ita-

liane che estere, e potenzialmente concorrenti. Inoltre, questo sistema collusivo scoraggia i giovani e li costringe ad emigrare e persino dissuade gli investimenti delle imprese multinazionali in Italia e spinge molti manager italiani capaci nelle grandi imprese a restare all'estero o ad abbandonare le imprese italiane per accettare offerte di lavoro in imprese estere. Non è quindi rinviabile un cambiamento nel modello di management di gran parte delle imprese italiane.

Invece, le imprese assieme agli attori sociali, alle Università e alle istituzioni nazionali e regionali, che interagiscono con le imprese sul territorio, dovrebbero mirare ad una strategia di diversificazione o riconversione verso nuove produzioni innovative, valorizzando sia la domanda interna nazionale sia le competenze produttive esistenti nel territorio. La prospettiva della crescita di nuove produzioni trainerebbe la crescita degli investimenti fissi delle imprese e un maggiore sforzo nelle attività di progettazione tecnica e di ricerca e la qualificazione crescente delle risorse umane manageriali e tecniche.

### **3. L'innovazione nelle politiche economiche e la nuova politica industriale**

Nel periodo 2007-2015 gli investimenti fissi lordi sono diminuiti in Italia di 109 miliardi di euro (pari al 29,8%, fonte Eurostat) e nella area Euro di 269 miliardi (pari al 12,3%). Un indicatore della crisi economica in Italia è *il valore maggiore che in tutti gli altri paesi europei dei crediti problematici (NPL), secondo la definizione EBA, che è pari a circa 350 miliardi e al 20% del Pil (Fonte: Pwc, November 2015, e Giovanni Sabatini nel Financial Times, February 4, 2016) e delle "sofferenze bancarie" in senso stretto che sono pari a circa 200 miliardi (Fonte: Camera dei Deputati, audizione Cerved, 17 Gennaio 2015) mentre nell'area Euro i NPL sono circa 900 miliardi (Fonte: European Economic Forecast, Spring 2016).*

I prestiti problematici delle banche non solo importanti solo perché impediscono alle stesse di concedere maggiori prestiti alle imprese e di finanziare gli investimenti delle stesse. Anche se le banche italiane cercano di diminuire il valore assoluto dei NPL indicando l'esistenza di accantonamenti di bilancio e di garanzie immobiliari, non è possibile smentire il fatto che queste sofferenze e crediti problematici indicano altrettante perdite di bilancio determinate dall'aver concesso credito negli anni passati a molte imprese inefficienti e poco innovative e spesso a molti imprenditori fraudolenti. In pratica negli ultimi anni i NPL sono aumentati di circa 30 miliardi all'anno (Fonte: Cerved) e dato che nel 2015 il valore degli investimenti fissi lordi era di 258,9 miliardi, il valore dei prestiti erogati a società non finanziarie entrati in sofferenza (non performing loans) è stato pari a circa l'11,5% degli investimenti fissi lordi di contabilità nazionale. Pertanto, l'aumento delle perdite in conto capitale

delle banche compensa parzialmente la realizzazione di nuovi investimenti è ha determinato un processo di “disinvestimento”, o si sono bruciati ogni anno circa 30 miliardi di euro altrimenti destinabili ad investimenti innovativi ed efficienti: un fattore cruciale nello spiegare il basso tasso di crescita attuale dell'economia italiana.

Le banche potrebbero diminuire il valore dei NPL nei loro bilanci in modi diversi. L'accelerazione delle procedure fallimentari delle imprese insolventi per acquisire la proprietà delle garanzie immobiliari porta alla chiusura delle imprese, a riduzioni di produzione e occupazione e ad un'offerta talmente elevata di immobili da fare sprofondare i valori degli stessi, dato che non è certamente assorbibile dal mercato immobiliare. Non è neanche conveniente vendere i NPL ad un prezzo del 20% a fondi speculativi, dato che questo aumenterebbe le perdite delle banche. Inoltre, cercare di compensare le perdite con aumenti di capitale diminuirebbe il valore delle azioni e penalizzerebbe gli attuali azionisti. Invece, il metodo più efficace e alla fine più rapido è quello di aumentare le capacità delle imprese non finanziarie in crisi di servire il loro debito. Questo richiede alle banche di seguire un approccio di tipo industriale (Baravelli, Cappellin, 2016) e non meramente finanziario e di sviluppare l'offerta di servizi di consulenza strategica (*advisory*) per un possibile *turnaround* delle imprese debitorie.

Pertanto, il problema delle politiche industriali, che mirano a sviluppare gli investimenti, è strettamente legato alla scelta da parte delle banche di come ridurre il valore dei prestiti in sofferenza. La politica industriale dovrebbe mirare a ridurre i fallimenti delle imprese e la conseguente riduzione delle capacità produttive del sistema economico, e dovrebbe spingere le banche ristrutturare il debito delle imprese insolventi (*workouts*) e a promuovere la riconversione industriale in nuove produzioni innovative e la ricapitalizzazione delle imprese non finanziarie, tramite i M&A con imprese sane in produzioni collegate nello stesso cluster territoriale e nella filiera industriale. Inoltre, l'abbondante liquidità esistente sui mercati finanziari internazionali sarebbe più facilmente attratta da investimenti industriali nuovi e validi, che dalla ricapitalizzazione di banche che si sono dimostrate poco efficienti.

È pertanto necessario introdurre anche nel settore creditizio e finanziario delle innovazioni e le banche e gli intermediari finanziari non bancari dovrebbero riorganizzarsi per fornire anche servizi di consulenza strategica alle imprese e non solo capitale di rischio o credito. Esse dovrebbero svolgere il ruolo di intermediari esperti e affidabili nella creazione di fusioni e alleanze strategiche tra i molti attori privati e pubblici. Nuove imprese di progetto e nuovi strumenti finanziari diversi e separati per legge da quelli esistenti sono necessari nel *project financing* ed anche nella gestione finanziaria e industriale dei NPL: Esempi di questi nuovi intermediari finanziari non bancari per una nuova politica industriale sono la Banca Europea degli Investimenti, il Fondo Strategico Europeo di Investimento, il Fondo di Coesione Europeo, le banche

nazionali di sviluppo, i *private equity*, i fondi regionali specializzati nell'investimento, task forces e think-tank interdisciplinari, i "centri di competenza" e le *regional development corporations*. Inoltre, sarebbero utili nuovi strumenti finanziari o nuove *asset class*, come le obbligazioni convertibili in azioni, i *project bonds*, in *minibonds* o gli ABS basati sulla cartolarizzazione dei prestiti alle PMI innovative o delle imprese in crisi e parzialmente insolventi.

L'obiettivo della politica industriale e regionale è quello di aiutare le aziende e le istituzioni ad adattarsi e ad approfittare del cambiamento sia nella tecnologia che nei bisogni dei consumatori e dei cittadini e quindi deve avere l'obiettivo di facilitare rapporti di partnership e processi di apprendimento interattivi e di innovazione.

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

È necessaria una strategia di investimento orientata alla filiera ed al territorio, da un lato, valorizzando le competenze produttive esistenti nelle imprese stesse e nel territorio circostante e, dall'altro, diversificando le produzioni del sistema produttivo italiano, per rispondere ad una domanda che sta mutando sul piano dei bisogni e degli stili di vita più sofisticati dei cittadini e delle stesse imprese in particolare nelle aree urbane.

Una nuova politica industriale e regionale deve promuovere l'innovazione e l'investimento. Ma l'innovazione non può essere fatta dalla singola impresa in isolamento e richiede, oltre ad investimenti in R&S e nell'acquisizione di risorse umane qualificate, anche lo sviluppo della collaborazione con altre imprese nei cluster territoriali e nelle filiere industriali, della collaborazione con le università e centri di ricerca e della collaborazione con le comunità dei cittadini nel territorio circostante e con le istituzioni pubbliche locali e nazionali.

La strategia industriale deve tenere conto della prossimità (*relatedness*) delle nuove produzioni da sviluppare rispetto ai settori prevalenti, posti a monte e a valle, e alle capacità lavorative locali ed anche rispetto ai bisogni dei cittadini e dei consumatori nel territorio considerato. Sono di importanza strategica le "economie esterne" (*spillover*) e di integrazione produttiva tra le imprese, che riguardano la complementarietà dei rispettivi mercati di vendita, delle tecnologie produttive, delle competenze di tipo manageriale-organizzativo e la possibilità di un apporto di capitale da altre imprese investitrici. Infatti, la valorizzazione delle economie esterne e delle possibilità di integrazione dell'impresa con altre imprese della stessa filiera e del sistema produttivo locale

determina un miglioramento della redditività delle nuove imprese, anche nelle imprese in crisi, e quindi determina un aumento notevole del valore di mercato delle stesse imprese.

In particolare, la politica industriale dovrebbe promuovere la creazione nei diversi territori e città di nuove “piattaforme di progettazione” di grandi progetti di investimento dotate di rilevanti fondi e che permettano la creazione di quei “legami mancanti” nelle reti di innovazione che raccordino tra loro le capacità complementari di attori diversi nella progettazione tecnica, economico-finanziaria e legale-organizzativa di grandi progetti di investimento.

In particolare, dal lato della “offerta” di conoscenza, spetta al mondo della ricerca, della università e delle think-tanks o associazioni culturali-scientifiche, come il Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio” (Cappellin *et al.*, 2014) sia ai singoli tecnici e lavoratori qualificati e/o ai loro rappresentanti sindacali indicare alle imprese le potenzialità esistenti nelle nuove tecnologie e le elevate e non adeguatamente utilizzate capacità tecniche-professionali, soprattutto di tanti giovani molto qualificati, esistenti in Italia. In questa prospettiva lo sviluppo di rapporti di collaborazione con l’ampia comunità degli economisti industriali e regionali italiani e europei, che operano in prestigiose Società Scientifiche e centri di ricerca italiani e internazionali può essere di grande aiuto alle imprese nel valutare in anticipo gli scenari di business futuro e nello sforzo di progettazione tecnologica, economico-finanziaria e normativa di progetti di investimento innovativi. Infatti, la domanda di investimenti delle imprese e delle istituzioni è debole dato che manca un investimento iniziale (*upfront capital*) rilevante in progettazione e sono assenti forme di finanziamento della progettazione da parte di fondi finanziari specializzati e del settore pubblico locale e nazionale.

Pertanto, questo diverso approccio di politica industriale focalizzato sugli investimenti e il territorio, richiede la collaborazione delle imprese. Le imprese non devono mirare solo all’efficienza o alla riduzione dei costi a produzioni date e l’obiettivo dell’aumento della redditività e della competitività non può essere l’unico fattore da privilegiare, perché è importante anche la sostenibilità sociale e ambientale (Plimmer, Pickard, 2016). Secondo la logica dell’ *impact investment*, i criteri di selezione degli investimenti devono riguardare l’impatto su una serie di obiettivi in larga misura complementari, come la crescita di Pil, l’occupazione, le esportazioni, ma al tempo stesso anche la qualità della vita e ambientale, il risparmio energetico e la sicurezza.

Infatti, il problema non è la contrapposizione tra Stato e mercato ma la combinazione tra la partecipazione democratica dei cittadini e la crescita delle imprese sui mercati. Anche il mondo della produzione dovrebbe stare maggiormente dalla parte dei cittadini e abbandonare una logica meramente finanziaria di breve per una logica di sviluppo sostenibile nel lungo termine.

#### 4. Conclusioni

Le politiche economiche (di bilancio, monetarie e industriali e regionali) dovrebbero mirare a rispondere ai bisogni urgenti dei cittadini e a diminuire l'incertezza e la fiducia nel futuro, che dipendono dalla capacità delle politiche di:

- aumentare l'occupazione, specialmente nelle nuove produzioni e nelle imprese innovative e da parte di lavoratori più giovani e qualificati,
- migliorare la qualità della vita dei cittadini, soprattutto in risposta ai nuovi bisogni emergenti di servizi collettivi che sono tra loro fortemente integrati e richiedono il coordinamento di molte imprese private,
- consentire una migliore distribuzione del reddito, dato che sia la politica monetaria che quella di bilancio hanno favorito il settore finanziario e le grandi imprese, mentre hanno penalizzato gli investitori privati e i lavoratori dipendenti, determinando grandi perdite sui risparmi dei primi (*bail-in*) e un aumento della pressione fiscale diretta ed indiretta e una minore offerta di servizi pubblici per i secondi,
- consentire una maggiore partecipazione dei cittadini nel disegno degli investimenti e nella gestione dei servizi pubblici locali, mentre le politiche di bilancio e monetarie sono state sostanzialmente dettate dalle istituzioni internazionali (UE e FMI), dalle grandi banche e dai fondi speculativi e quindi imposte dai Governi nazionali senza un voto popolare.

Come indicato sopra, le politiche monetarie e le politiche di bilancio pubblico e quelle le riforme strutturali sono state incapaci di rilanciare la crescita. Non è neanche sufficiente la creazione di uno schema meramente finanziario, come il piano Juncker, ma sono necessari programmi operativi a scala europea, ad esempio per la riqualificazione delle città europee e per lo sviluppo della mobilità su ferro a scala urbana e regionale. La mancanza di politiche industriali e regionali è il fattore che spiega il perdurare della stagnazione. È quindi necessario cambiare strada e adottare una nuova politica industriale e regionale.

#### Bibliografia

- Baravelli M., Cappellin R. (2016), Crediti deteriorati: cosa potrebbe fare il governo per una gestione industriale degli NPL, *Key4biz.it*, 25 gennaio 2016.
- Cappellin R. (2016), Investments, Balance of Payment Equilibrium and Industrial Regional Policies in Europe. In: Nisticò R., Mazzola F. (a cura di), *Le regioni europee e le sue regioni*. Milano: Franco Angeli. 189-212.
- Cappellin R., Baravelli M., Bellandi M., Camagni R., Ciciotti E., Marelli E. (a cura di) (2015), Investimenti, innovazione e città, una nuova politica industriale per la crescita. Milano: Egea, e-book.
- Cappellin R., Marelli E., Rullani E., Sterlacchini A. (a cura di) (2014), Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali, [www.aisre.it](http://www.aisre.it), Rivista Scienze Regionali, eBook.

- Cerved (2016), *Industry Forecasts 2015-2017: Previsioni economico-finanziarie e di rischio su oltre 200 settori dell'economia italiana*. Roma: Cerved.
- Confindustria e Cerved (2016), *Rapporto PMI Centro Nord 2016*. Roma: Cerved.
- Foray D. (2012), *Smart Specialisation and the New Industrial Policy Agenda, Innovation for Growth*. *Policy Brief*, n. 8, European Commission.
- Kay J. (2016), *Prepare for the Dawn of a Second Special Century*. *Financial Times*, March 1.
- Kay J. (2015), *Shareholders Think they Own the Company they Are Wrong*. *Financial Times*, November 10.
- Masoero R. (2016), *La competitività in chiave prospettica delle regioni: focus sull'Emilia Romagna*. Contributo presentato nella VII edizione del Workshop Unicredit – RegiosS, *Le regioni italiane: ciclo economico e dati strutturali*. Modena, 09 Maggio.
- Plimmer G., Pickard J. (2016), *Private Sector Called on to Invest in Most Big Projects*. *Financial Times*, March 23.

# Politiche di sviluppo e relazioni fra università, industrie e territori

*Marco Bellandi*<sup>1</sup>

## 1. Introduzione

Muovo da argomenti presentati in pubblicazioni precedenti del Gruppo “Crescita, Investimenti e territorio”:

- L'Italia, la seconda manifattura d'Europa, ha visto un processo di rapida diminuzione della forza manifatturiera negli anni della Grande Crisi, dal 2008; con effetti particolarmente forti in alcune territori e settori; tuttavia l'industria manifatturiera ha ancora numerose basi di eccellenza nel paese, e fattori che potrebbero consentire un recupero utile per la prosperità diffusa; l'industria manifatturiera è ancora un grande motore di sviluppo tecnologico, di lavoro e reddito per strati ampi di popolazione, e di attivi sulla bilancia commerciale; peraltro questa visione è stata fatta propria anche da EU, USA, e altri paesi industriali.
- Segue il noto interrogativo: *Che fare per una rinascita industriale?* Che si inserisce nelle linee principali della riflessione proposta dal Gruppo di discussione “Crescita, Investimenti e Territorio”, cioè: a) senza una forte ed estesa ondata di investimenti privati e pubblici guidati dall'innovazione nelle attività produttive e nei territori, il recupero rimarrà lento, con pericoli crescenti di tenuta economica e sociale futura; b) l'ondata difficilmente si realizzerà senza politiche di sviluppo industriale e territoriale adeguate, al di là di tradizionali incentivi a singole imprese o territori.
- Le nuove politiche dovrebbero avere caratteri di sistema che combinano operatività e investimenti produttivi e infrastrutturali a livello locale, metropolitano, regionale, nazionale e internazionale; contributi complementari di sistemi di PMI e poli di grande impresa collegati da reti di innovatori; un ruolo crescente di Università e Ricerca pubblica in grandi

---

<sup>1</sup> Università di Firenze, Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa, Firenze, e-mail: [marco.bellandi@unifi.it](mailto:marco.bellandi@unifi.it).

progetti di sviluppo basati sulle peculiarità sociali, culturali ed economiche dei territori.

L'ultima qualificazione, a proposito delle università<sup>2</sup>, presuppone il rafforzamento di relazioni volte a:

- a. promuovere una più intensa introduzione di *input* di carattere scientifico-tecnologico-organizzativo entro i processi produttivi, lo sviluppo dei prodotti e le relazioni di mercato nei mondi delle piccole e medie imprese;
- b. integrare tali *input* anche nell'ambito di progetti delle università coi distretti industriali del *made in Italy*, poli *high-tech* e industrie creative urbane, sistemi rurali ad alta densità di patrimonio naturale e paesaggistico;
- c. estendere l'ambito delle più tradizionali relazioni fra ricerca universitaria e grandi imprese allo *upgrading* delle reti di PMI collegate alle grandi imprese e al rafforzamento dell'ancoraggio territoriale delle stesse grandi imprese;
- d. contribuire a un rinnovato ruolo che i sistemi urbani maggiori possono giocare, grazie alla loro composizione sociale e alla concentrazione di infrastrutture di rete e della conoscenza fra cui le università appunto, nell'emersione di piattaforme di innovazione multicentriche, metropolitane, regionali, nazionali.

Hanno, davvero, tali traiettorie di rafforzamento delle relazioni fra università, industrie e territori in Italia, un fondamento solido e ampio, su cui fare leva con politiche e strategie adeguate? Le ragioni per dubitare ci sono: la mancanza di tradizioni profonde e le difficoltà della cosiddetta terza missione nelle università italiane, che pure hanno capacità non disprezzabili in termini di ricerca ("ricerca senza innovazione"); la riduzione del finanziamento pubblico alle università da metà del decennio scorso, in assoluto e relativamente alla gran parte dei paesi OCSE; il motore tradizionale dell'innovazione nel *made in Italy* basato su processi collettivi e incrementali di ingegnosità imprenditoriale e valorizzazione dell'apprendimento sul lavoro, piuttosto che su reti cognitive aperte anche al confronto con conoscenze codificate esterne ("innovazione senza ricerca"); il numero relativamente piccolo, e in riduzione netta (fra entrate e uscite) nel corso dei decenni, delle grandi imprese italiane, quindi anche dei possibili ancoraggi positivi coi sistemi locali di PMI italiani; comunque nel periodo più recente la tendenza a ridurre gli investimenti in R&S nelle grandi imprese quando non finanziati da misure pubbliche.

In quanto segue si considera una serie di forze che contro-bilanciano i freni a un dispiegamento di traiettorie di rinascita industriale caratterizzate da

---

<sup>2</sup> Nel seguito, a meno che non serva distinguere, mi riferisco a "università" comprendendo le Università pubbliche, quelle private riconosciute, le scuole superiori universitarie, le organizzazioni della ricerca pubblica come il CNR.

relazioni positive fra università, industrie, territori; e come strategie e politiche di sistema potrebbero dare supporto a tali forze.

## **2. Traiettorie università-industrie-territori per la rinascita industriale in Italia**

Nell'Introduzione ho richiamato l'esistenza di barriere che ostacolano in vario modo la diffusione e il successo di quattro traiettorie di relazioni fra università, industrie e territorio. Consideriamo la presenza di forze contro-bilancianti.

### *2.1. Input di carattere scientifico-tecnologico-organizzativo per le PMI italiane*

Malgrado la rappresentazione generale delle difficoltà delle PMI italiane sul fronte dei rapporti con la ricerca *experiment-based* e con la formazione universitaria, rilevazioni recenti indicano che una parte ampia di imprese di media dimensione e una parte crescente di dimensione piccola ma non piccolissima (manifatturiere ma non solo) si sta muovendo o sta cercando di muoversi lungo la strada di un impegno maggiore su nuovi mercati e su innovazione sostenuta da ricerca esterna. Spingono in questa direzione la concorrenza internazionale nei mercati del *made in Italy* tipico, ma anche opportunità di mercato che richiedono un adattamento organizzativo non banale.

Pensiamo alla sfida emergente delle nuove tecnologie manifatturiere (manifattura/industria 4.0) basate su combinazione di intelligenza artificiale, stampa 3D, *internet of things*, *big data*, *open innovation*; all'impossibilità di vincere questa sfida sul puro terreno degli investimenti in tecnologie di processo, dove in altri contesti nazionali sono molto più avanti (es. Germania, U.S.A.); e invece alla grande opportunità di trovare combinazioni peculiari, di nicchia, delle nuove tecnologie con la grande tradizione artigiana; alla domanda potenziale alimentata dalle carenze evidenti e dai bisogni crescenti dei cittadini nel territorio (bisogni di abitazione, mobilità, salute, tempo libero e cultura, economia verde/circolare); alla possibilità di sviluppare nuove filiere tecnologicamente avanzate trainate dalla domanda in questi settori, con la combinazione di nuclei del *made in Italy* tipico anche per aggredire i mercati globali.

Le relazioni delle PMI con l'università da una parte presuppongono e dall'altra aiutano la spinta verso modelli di business ad alta intensità di: a) valorizzazione di risorse umane qualificate, giovani in particolare; b) integrazione della digitalizzazione; c) rafforzamento di relazionalità, varietà connettività entro reti aperte di innovazione e conoscenza; d) inserimento attivo e di qualità in catene internazionali del valore. La coltivazione di queste relazioni

richiede il rafforzamento della “terza missione” dell’università (Anvur, 2014), che comprende strategie per indirizzare capacità di formazione, ricerca e servizi socio-culturali dell’università verso ricadute su innovazione e sviluppo di imprese e soggetti sociali e pubblici. La terza missione è peraltro in crescita in Italia (Fondazione CRUI, Report Osservatorio Università-Imprese, 2015).

## 2.2. Progetti delle università con sistemi di produzione specializzati di PMI

Anche in Italia è in aumento il numero di distretti industriali e cluster urbani con specializzazioni nelle industrie meccaniche, elettroniche, biomedicali e nelle industrie creative. Sono sistemi in cui vi è una forte presenza di medie imprese radicate e in cui i rapporti fra università e imprese più dinamiche non sono inconsueti. Nella lunga fase della Grande Crisi hanno mostrato capacità di risposta (“resilienza”) notevoli (Coltorti, Venanzi, 2014). Meno consueti e più difficili sono tradizionalmente i rapporti con le università entro i distretti del *made in Italy* di prodotti per la persona e la casa e l’alimentare, oltre che nei sistemi rurali e turistici ad alta densità di patrimonio naturale e paesaggistico, e nei cluster urbani artigiani, turistici e di servizi sociali. Per le prospettive di questi secondi, ma anche nei primi naturalmente, le università possono però incidere indirettamente sulla produttività e l’innovazione delle imprese attraverso progetti di adattamento e/o rinnovo di beni pubblici specifici con le istituzioni del territorio.

Le esperienze dei distretti industriali raccontano che la base di resilienza di un sistema di produzione di PMI specializzate è uno sforzo collettivo basato su attitudini sociali e culturali condivise nel luogo di vita e lavoro in cui è radicato il sistema (Becattini, 2015). Già in precedenti contributi per il Gruppo di discussione su “Crescita, Investimenti e Territorio” ho richiamato che l’impegno dell’università per lo sviluppo industriale a base territoriale riguarda in primo luogo il contributo a progetti che abbiano per oggetto il rinnovo di attitudini socio-culturali condivise e coerenti, e in secondo luogo, ma non separatamente, l’*upgrading* delle architetture di beni pubblici specifici che sono alla base dell’efficienza organizzativa e imprenditoriale dei sistemi di PMI specializzate. In particolare per le sfide e le frontiere attuali: a) riproduzione e aggiornamento di approcci culturali favorevoli all’imprenditorialità innovativa e a relazioni fiduciarie; b) progetti formativi di capitale personale orientato alle specializzazioni locali, in cui in varie forme si combinino industria e artigianato, servizi della conoscenza e creatività, radicamento locale e reti trans-locali globali; c) infrastrutture territoriali con combinazione di approcci *smart city/smart land* che aumentino la sostenibilità ambientale e sociale e le ricadute in termini di domanda locale tecnologicamente avanzata.

Per incrementare la probabilità di risultati di sistema non basta l’applicazione di singoli strumenti di terza missione, ma occorre il loro inserimento

in logiche di “ecosistema” territoriale dell’innovazione e della cultura. Ciò richiede un allineamento di specializzazioni e di visioni di *leadership* fra università e territorio. Questo è più difficile ma esistono modelli che possono guidare allineamenti sostenibili<sup>3</sup>, e che possono essere facilitati da politiche di carattere nazionale.

### 2.3. Grandi imprese e università

Anche le grandi imprese stanno cambiando con l’adozione diffusa di approcci di *open innovation* e *lean start-up*. Questo significa che gli investimenti in R&S cambiano composizione e, rispetto a quelli volti al puro rafforzamento di capacità interne, acquistano maggiore peso lo scouting di fonti esterne di invenzioni, il *trade* di licenze e business ad alta tecnologia, la gestione strategica di grandi archivi di brevetti, il co-sviluppo e il design dell’innovazione insieme a università e PMI innovative, *joint-ventures* fra grandi imprese su piattaforme tecniche, ecc.

Questo succede probabilmente pure fra le poche grandi imprese presenti in Italia malgrado la lunga onda della riduzione degli investimenti non finanziari. Ciò rappresenta opportunità di terza missione di sistema per le università italiane. Infatti le tendenze ora richiamate possono arricchire le tradizionali relazioni fra ricerca universitaria e grandi imprese (laureati da specializzare entro l’impresa, grandi commesse di ricerca per prove, verifiche, e variazioni di know-how proprietario delle imprese). Ma, insieme alla *open innovation*, le imprese grandi e medio grandi, con gli attori sociali, le Università e le istituzioni, dovrebbero mirare, con le loro strategie di diversificazione o riconversione, verso nuove produzioni innovative, a valorizzare sia la domanda interna nazionale sia le competenze produttive esistenti nel territorio. Questo richiede anche politiche nazionali selettive contro strategie predatorie.

### 2.4. Piattaforme di innovazione metropolitane, regionali, nazionali

Infine va ricordato il ruolo dei sistemi urbani maggiori, grazie alla loro composizione sociale e alla concentrazione di infrastrutture di rete e della conoscenza fra cui le università appunto, ma anche la loro relazione con la ricca e varia intelaiatura di città medie e piccole, fra cui gran parte dei distretti industriali, e di territori rurali storicizzati che caratterizza l’Italia. La peculiare natura dell’intelaiatura territoriale italiana richiede di valorizzare strategicamente gli effetti di sistema, mettendo in rete metropoli maggiori (in particolare Milano, Roma, Napoli), città e territori, per potenziare processi innovativi e

---

<sup>3</sup> Si vedano *Civic University* (Goddard, Vallance, 2013) e *University Research Centric District* (Bellandi, Caloffi, 2010).

varietà di patrimoni e creatività, fare scala su idee motrici/mercati guida che intersecano filiere di nuove specializzazioni intelligenti, fare emergere piattaforme di innovazione nazionali.

Le piattaforme sono nodi di una pluralità di filiere produttive e culturali ove il paese ha complessivamente una specializzazione internazionale relativa, ove sono attivi processi di integrazione/coordinamento e potenziamento/ fertilizzazione di risorse locali, e che sono disperse in una varietà di luoghi e regioni. Le piattaforme sono identificate anche da “idee guida”, simboli del paese nelle arene internazionali. Processi evolutivi senza strategie mirate hanno ospitato nel passato l'emergere di logiche di piattaforma nell'industria italiana (es. il caso dei circoli magici del *made in Italy* nella seconda metà del novecento); oggi nuove o rinnovate piattaforme richiedono anche strategie apposite.

Nell'Italia contemporanea non mancano le componenti di base e le idee guida per nuove piattaforme che, basate su modi peculiari di intendere la vita e il lavoro, magari si integrino con quelle del *made in Italy*. Come possibili esempi ricordiamo le filiere di prodotti e servizi di alta qualità caratterizzate dai confronti fra artigianato e cibo, arte e cultura, scienza e alta tecnologia; oppure dal confronto fra ambienti di vita sostenibile, turismo e densità di patrimonio culturale e paesaggistico (con le tante varianti possibili permesse dalla grande bio-diversità storica italiana); oppure dalla necessità di rinnovare tradizioni e valori del *welfare* locale italiano, a fronte di fattori di esplosione dei costi, ma anche del potenziale innovativo nelle industrie dei beni strumentali e negli ospedali universitari; oppure dagli investimenti in economia circolare, in città verdi, nel trattamento di aree di grande crisi o rischio ambientale.

Expo 2015 è stato, in un certo senso, un'esemplificazione delle ricchezza di risorse esistenti su una parte della prima linea. Poteva essere una leva per strutturare relazioni permanenti di piattaforma. Non sembra che si vada in questa direzione al momento. Altri strumenti di livello nazionale, che potrebbero essere giocati come leve per l'emersione di piattaforme su linee come quelle sopra richiamate o simili, sono i cluster tecnologici nazionali (CTN), recentemente inseriti, dopo una fase di avvio lunga e travagliata, entro il nuovo Programma Nazionale della Ricerca a cura del MIUR (2016). I CTN “*debbono intendersi come aggregazioni organizzate di imprese, università, altre istituzioni pubbliche o private di ricerca, altri soggetti anche finanziari attivi nel campo dell'innovazione, articolate in più aggregazioni pubblico private, ivi compresi i Distretti Tecnologici già esistenti, presenti su diversi ambiti territoriali, ..., idonee a contribuire alla competitività internazionale sia dei territori di riferimento sia del sistema economico nazionale ..., corrispondenti alle 12 aree di specializzazione su cui il presente PNR si concentra*” (p. 80).

I primi 8 CTN hanno per temi e aree di specializzazione: Aerospazio, Agrifood, Chimica Verde, Fabbrica Intelligente, Mobilità e Trasporti, Salute, *Smart Communities*, Tecnologie per gli Ambienti di Vita. Gli ultimi 4 CTN dovranno

coprire *Blue Growth* (si intendono gli ambienti marini), *Design Creatività Made in Italy*, *Energia*, *Cultural Heritage*. È da sottolineare che i progetti e le partnership ammesse dal MIUR nascono da forti relazioni fra gruppi di ricerca delle università e grandi e medie imprese, anche sulla base di reti di relazioni nazionali (e in prospettiva europee e internazionali) di ambedue i tipi di attori nei propri ambiti, e coinvolgono diversi insiemi di attori di varie regioni.

### **3. Esempificazioni su leve e normative di supporto a relazioni università – sistemi di PMI**

Le politiche industriali e dell'innovazione possono intercettare il tema dei rapporti fra università, industria, territori, nell'ottica della rinascita di *leadership* internazionali di sistemi produttivi a larga base di innovazione, cultura e lavoro di qualità in Italia. A questo fine ripartiamo dalle difficoltà nelle relazioni fra piccole imprese e università.

#### *3.1. Leve di terza missione*

L'avvio di relazione fra una piccola impresa alla ricerca di una soluzione tecnologica e un ricercatore (prof. o meno) universitario con competenze scientifiche vicine al dominio tecnologico richiesto spesso fallisce perché l'imprenditore non sa chi contattare. Se poi l'imprenditore trova più o meno casualmente un ricercatore disposto al confronto, a parte i problemi della burocrazia universitaria e delle normative sopra-ordinate, ci si può fermare presto perché il ricercatore trovato non è quello adatto, o andare avanti male perché: a) il ricercatore non è abituato a esprimersi in termini pratici; b) i tempi del ricercatore sono lunghi; c) le risorse nette che la piccola impresa può mettere a disposizione per finanziare la ricerca, direttamente o tramite complicate agevolazioni pubbliche, sono di entità piccola o incerta, e possono giustificare solo un impegno limitato del ricercatore nella definizione di soluzioni adatte; d) il ricercatore (e il gruppo di ricerca) con la sua specializzazione non riesce ad aiutare l'imprenditore nell'adattamento pur necessario del modello di business alla soluzione tecnologica, occorrendo lavorare anche sui fronti delle professionalità interne, dell'organizzazione digitale, delle reti di imprese, del finanziamento e dell'accesso alle catene internazionali del valore.

Strategie e strumenti di terza missione di sistema sono attivabili per gestire questi problemi, ad esempio: 1) gli uffici di terza missione sono conosciuti dalle imprese grazie anche ai rapporti fra università e associazioni imprenditoriali; 2) gli uffici controllano archivi di competenze dell'università, classificate per domini tecnologici, e li usano con metodologie di *matching* con le idee innovative nelle imprese; 3) nei casi di *matching* tecnologico ma di incongruenza

eccessiva di risorse finanziarie, tempi, e modello di business, gli uffici cercano di ridefinire il problema per renderlo gestibile singolarmente; oppure 4) riconoscono che il problema è la manifestazione di un fenomeno più ampio, e attivano strumenti di rete sia interni all'università (trasversalità disciplinari nella ricerca e nella formazione) sia esterni (es. gruppi di lavoro con associazioni imprenditoriali, accordi con altre università italiane per competenze scientifiche non presenti localmente, accordi con università estere per accesso a imprese innovative straniere, ecc.).

Si può immaginare che in Italia, in tante situazioni, strumenti gestionali e strategie del tipo richiamato sopra siano disponibili solo imperfettamente. Le piccole e soprattutto le medie imprese che vogliono muoversi sulla via di innovazione, internazionalizzazione, e ricerca esterna, continueranno a farlo, ma in media con costi alti rispetto a molti concorrenti esteri, con lentezze, e con non pochi fallimenti soprattutto fra le piccole imprese. Ne consegue un quadro evolutivo frammentato e incerto nel breve periodo, non coerente alla prospettiva di un rapido e diffuso recupero di capacità industriali del paese. Occorre tuttavia considerare, a parziale correzione, che possono intervenire a supporto anche strumenti e veicoli di cambiamento che rientrano nelle normali possibilità della terza missione, quando inquadrati anche in politiche pubbliche regionali e nazionali di innovazione, e che gli stessi potrebbero essere giocati più strategicamente: sia per facilitare risultati positivi nel breve periodo, sia per rafforzare la spinta verso situazioni di ecosistemi territoriali dell'innovazione e della cultura (vedi nota 3). Consideriamo le imprese *spin-off* universitarie.

Gli *spin-off* sono riconosciuti tali sulla base di regolamenti delle università e di normative nazionali. In Italia il corpo normativo e regolamentare ha preso forma e ha cominciato a diffondersi dall'inizio del decennio scorso. Gli *spin-off* nascono intorno a progetti di prodotti o servizi innovativi collegati a ricerca, e/o a brevetti (spesso detenuti dall'università), e/o a competenze scientifiche di singoli o più spesso di gruppi di docenti e ricercatori dell'università, con giovani in uscita dai processi formativi e coinvolti in varie forme. Le università possono offrire servizi di accompagnamento più o meno estesi. In Italia a fine 2015 vi erano più di 1.200 *spin-off* universitari, con una crescita costante anche negli anni della Grande Crisi. Gran parte di queste imprese stentano ad assumere dimensioni rilevanti; ma anche quando piccole possono essere veicolo importante di cultura imprenditoriale entro le università e di contatto fra l'università e il mondo delle imprese: *“Il successo di queste imprese non può e non dovrebbe essere collegato solo ad un criterio dimensionale di crescita del fatturato o del numero di occupati, ma anche alla loro capacità di sviluppare ‘pezzi di conoscenza’ che possano essere integrati in piattaforme tecnologiche più ampie, in collaborazione con altre imprese. Gli spin-off accademici possono sicuramente agire come ‘generatori di nuova conoscenza’ da sviluppare attraverso una più stretta collaborazione con soggetti industriali*

*già consolidati in grado di agire come ‘sviluppatori di innovazione’ o ‘driver di innovazione’*” (Ramaciotti, Daniele, 2016, p. 130). È questa una leva che dovrebbe essere messa a sistema con molta energia entro politiche regionali e nazionali dell’innovazione. Le politiche regionali su questi fronti sono molto varie (Caloffi *et al.*, 2014). Nelle politiche nazionali, a parte alcune misure specifiche ma limitate, gli interventi di maggiore respiro si collegano a quelli su *start-up* innovative e reti di innovatori.

### 3.2. Normative nazionali di favore per PMI innovative e reti di impresa

È stata sviluppata in Italia, recentemente, una normativa per il riconoscimento e l’agevolazione specifica di imprese *start-up* innovative (DL 179/2012 art. 25), a cui si è aggiunto più recentemente ancora il riconoscimento di PMI innovative (DL 3/2015, art. 4). Il registro delle prime conta attualmente più di 6.628 imprese (novembre 2016). Fra queste vi sono anche *spin-off* universitari di recente costituzione. Si veda [startup.registroimprese.it](http://startup.registroimprese.it) e [www.smartstart.invitalia.it](http://www.smartstart.invitalia.it). Aspetto qualificante di tali imprese è la presenza di almeno due dei seguenti tre caratteri: una certa quota di fatturato dedicato a ricerca e sviluppo, una certa quota di dipendenti con titoli universitari oltre il primo livello ed eventualmente esperienza di ricerca, il possesso di brevetti o software registrato. È evidente la vicinanza allo humus dell’università. Anche fuori dai casi di *spin-off* universitari, le *start-up* e le PMI innovative sono condotte da team imprenditoriali attenti all’immissione di *input* di carattere scientifico-tecnologico-organizzativo. Entrano con facilità in contatto con l’università, sia direttamente sia attraverso partnership con *spin-off*. Potrebbero essere agenti di cambiamento della cultura imprenditoriale di contesti di PMI, non solo se hanno successo ma anche se sono portate a fare squadra per progetti di PMI con reti di imprese più tradizionali e artigiane, oltre che con le università.

In questa direzione vanno altri recenti provvedimenti del governo ([www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa](http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa)), come i crediti di imposta per la R&S che comprendono la ricerca esterna e con questa anche i rapporti con le *start-up* innovative, il *patent box*, le reti di impresa per l’artigianato digitale. In questi provvedimenti sono compresi rimandi che esplicitano una positiva intenzione di organicità, che si estende anche ad altri provvedimenti quali quelli concernenti i Contratti di rete ([contrattidirete.registroimprese.it/reti/](http://contrattidirete.registroimprese.it/reti/)). Sono attivi circa 3.200 contratti di rete, con quasi 16.000 imprese coinvolte (novembre 2016). A queste realtà in parte si sovrappone il “quarto capitalismo” italiano centrato su circa 3.500 imprese di media (e medio-grande) dimensione rilevate da Medio Banca – Unioncamere nazionale, con molti casi di elevata produttività, capacità organizzativa interna e di apripista in numerose nicchie di qualità su mercati internazionali, spesso in relazione con distretti industriali (Coltorti, Venanzi, 2014).

Basta tutto questo? Forse. Tuttavia i presupposti ora richiamati acquistano il senso di una prospettiva robusta solo se effettivamente sono elementi di un quadro organico. Purtroppo ci sono ragioni per dubitare che questa sia la situazione attuale. Discutendo i risultati di un'indagine svolta dal MISE nel 2015 su un campione di 1.000 PMI "eccellenti", Carnazza (2016, p.6) rileva che solo l'11% del campione ricorre ad agevolazioni pubbliche: le ragioni principali per chi non ricorre sono le difficoltà burocratiche e le difficoltà di acquisire informazioni adeguate; ma anche si rileva che solo il 20% coopera con altri soggetti su progetti di innovazione, la diffidenza sulla protezione della conoscenza essendo il principale motivo di isolamento. E si tratta di PMI "eccellenti"!

#### 4. Qualche conclusione sulle politiche di sistema

In conclusione, occorrerebbe perseguire politiche nazionali e di coordinamento inter-regionale che diano organicità di applicazione alle normative richiamate nel paragrafo 3, con un orientamento diffuso e persistente verso gli strumenti di agevolazione delle reti dell'innovazione nelle politiche regionali industriali e dell'innovazione, e con una corrispondenza non estemporanea fra i dispositivi regionali e quelli ai livelli locali e nazionali. La coerenza al momento sembra mancare (Caloffi *et al.*, 2014). Inoltre, per rafforzare la diffusione e l'efficacia di questi dispositivi, iniziative tipo quelle dei cluster tecnologici nazionali, e altre a livello metropolitano e regionale, dovrebbero essere giocate consapevolmente come piattaforme di innovazione e cultura per lo sviluppo locale (vedi 2.d). Ci vorrebbe certo anche persistenza di azione, impegno vero di riduzione degli oneri burocratici per le imprese e le università, una visione dell'importanza del rafforzamento della terza missione di sistema insieme a un rifinanziamento delle università. Tutto ciò potrebbe fare la differenza, e favorire un riassetto delle risorse disponibili verso traiettorie di *leadership* industriale con relazioni virtuose fra università, industria, territori.

#### Bibliografia

- Anvur (2014), *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2013*. Roma: Anvur.
- Becattini G. (2015), *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*. Roma: Donzelli.
- Bellandi M., Caloffi A. (2010), Il modello "University Centric District" fra difficoltà e opportunità. *Economia e Politica Industriale*, 37, 2: 99-102.
- Caloffi A., Mariani M., Rulli L. (2014), Il territorio nelle politiche per le imprese e l'innovazione delle regioni italiane. In: Bellandi M., Caloffi A. (a cura di), *I nuovi distretti industriali. Rapporto di Artimino sullo sviluppo locale 2012-2013*. Bologna: Il Mulino. 175-192.

- Carnazza P. (2016), Le strategie di investimenti e di innovazione delle PMI “eccellenti” italiane nel biennio 2014-2015: i principali risultati di un’Indagine ad hoc. Paper presentato al XIV Workshop annuale della Società italiana di Economia e Politica industriale – SIEPI. Firenze, 4-5 Febbraio.
- Coltorti F., Venanzi D. (2014), Produttività, competitività e territori delle medie imprese italiane. In: Bellandi M., Caloffi A. (a cura di), *I nuovi distretti industriali. Rapporto di Artimino sullo sviluppo locale 2012-2013*. Bologna: Il Mulino. 79-104.
- Fondazione CRUI (2015), *Report Osservatorio Università-Imprese 2015*. Roma: Fondazione CRUI.
- Goddard J., Vallance P. (2013), *The University and the City*. London and N.Y.: Routledge
- Ramaciotti L., Daniele C. (a cura di) (2016), *Ricerca, Valorizzazione dei risultati ed impatto. XIII rapporto Netval sulla valorizzazione della ricerca nelle università e negli enti pubblici di ricerca in Italia*. Pavia: Netval.



# Cinque rimedi non convenzionali per rimettere in moto una transizione inceppata

Enzo Rullani<sup>1</sup>

## 1. Il nuovo motore del valore: gli elementi critici della transizione in corso

Il molto (troppo) parlare della *crisi*, ha oscurato la visione di un futuro che passa per la costruzione di un nuovo modo di vivere e di lavorare, ossia per la *transizione* verso un nuovo paradigma produttivo e sociale, scaturito da due innovazioni dirimpenti: *la globalizzazione* dei mercati e *la digitalizzazione* delle conoscenze (Rullani, 2014). Per ridare slancio alla transizione verso il paradigma emergente (*il capitalismo globale della conoscenza in rete*), occorre andare oltre gli schemi che abbiamo ereditato dal fordismo del novecento e dal *capitalismo della flessibilità*, emerso nel periodo 1970-2000.

La transizione post-2000 sta infatti facendo emergere un nuovo “motore del valore”, che distribuisce nelle filiere globali/digitali alcune funzioni-chiave da riconoscere e potenziare se vogliamo uscire dalla crisi attuale. Esse sono:

- a. la *moltiplicazione replicativa* della conoscenza codificabile, che – grazie alla mediazione digitale/globale, accelera processi esponenziali ma temporanei di creazione del surplus man mano che crescono i volumi a parità di valore unitario;
- b. l'*integrazione agile e interattiva* dei differenziali di risorse, costi, conoscenze, capacità, significati, aspirazioni, desideri che caratterizzano la divisione del lavoro nella filiera digitale/globale tra i diversi soggetti coinvolti;
- c. la predisposizione di ampie *piattaforme connettive* che consentono agli operatori della filiera di condividere tra loro sistemi di relazione, significati, linguaggi formali, moduli cognitivi o materiali, codici operativi;
- d. un flusso costante e rilevante di investimenti in *conoscenza generativa* che alimenta le funzioni critiche (poco codificabili) di ricerca, progettazione, organizzazione, comunicazione, marketing, distribuzione commerciale.

---

<sup>1</sup> Università “Cà Foscari” di Venezia, e-mail: [enzo.rullani@gmail.com](mailto:enzo.rullani@gmail.com).

Gli investimenti in conoscenza generativa sono essenziali per alimentare le innovazioni che determinano l'identità differenziale della filiera (rispetto ai prodotti/servizi concorrenti), mantenendo attivo, nel corso del tempo, il processo di rinnovo continuo dei prodotti offerti, al fine di prevenirne la svalorizzazione competitiva. Proprio perché svolge questa funzione essenziale, la conoscenza generativa costa molto, ma – essendo indispensabile per mantenere la competitività di ciascuna impresa rispetto ai concorrenti presenti nella propria filiera – fornisce a chi la possiede una buona capacità di “catturare” quote rilevanti del surplus della filiera, sottratte ai produttori che si limitano a fornire apporti standardizzati e dunque facilmente sostituibili.

Il percorso di transizione verso il nuovo paradigma richiede che le imprese modifichino i loro modelli di business e di relazione con l'esterno per mettersi in condizione di *partecipare a filiere globali* che siano in grado di attivare la moltiplicazione del surplus (mediante ri-uso delle conoscenze codificabili), specializzandosi nella funzione (moltiplicativa, integrativa, connettiva, generativa) che sono in grado di assolvere meglio degli altri operatori coinvolti. Ma non è facile.

## 2. I nodi da sciogliere

In effetti, è proprio sul terreno della ricerca di un nuovo posizionamento competitivo che vengono al pettine i nodi da sciogliere, per superare il *gap* di produttività e di crescita registrato dall'economia italiana. Infatti abbiamo ancora un numero elevato di imprese che *non partecipa in modo attivo e riconosciuto a filiere digitali/globali* dotate di moltiplicatori importanti, perché sono rimaste legate alle funzioni esercitate in passato: fornitura dipendente, artigianato di nicchia o circuiti locali di divisione del lavoro.

Ma anche le imprese che ormai fanno parte di filiere digitali/globali di qualche consistenza si trovano su una strada in salita, dovendo cambiare i modelli di business, le forme organizzative e tipi di conoscenze impiegate.

Infatti, i *moltiplicatori del valore* a cui esse hanno accesso sono tuttora limitati dalla prevalenza, nel nostro paese, delle piccole dimensioni, anche se non mancano imprese di scala limitata che sono riuscite a posizionarsi in “nicchie globali”, caratterizzate da elevati moltiplicatori di domanda di servizi e prodotti per usi particolari.

Le cose vanno meglio per le funzioni di integrazione comunicativa e operativa tra i diversi apporti delle filiere, anche se, in assenza di grandi *system integrators*, si tratta spesso di integrazioni locali e di ampiezza non troppo grande, realizzate da imprese leader di media dimensione<sup>2</sup>. Accanto a queste,

---

<sup>2</sup> Basti pensare che le medie imprese italiane delegano a produttori esterni – in gran parte fornitori stabili e affidabili – quasi l'80% del valore fornito al cliente. Per cui ciascuna di queste imprese ali-

vanno considerate le moltissime imprese italiane che si sono specializzate nelle fornitura di servizi e prodotti personalizzati, o comunque altamente flessibili, definiti di volta in volta interagendo con i fornitori e clienti potenziali della filiera.

Inoltre, come è noto, abbiamo poche piattaforme connettive adeguate alla rete digitale/globale di oggi, e per utilizzare quelle fornite dalle multinazionali specializzate in questo campo dobbiamo lasciare ai “nuovi padroni” delle piattaforme digitali/globali (Google, Facebook, Airbnb, Booking, Uber ecc.) margini di profitto rilevanti<sup>3</sup>.

Infine, molte delle nostre imprese, che sono state “trascinate” in filiere digitali/globali da aziende leader, si sono adattate a ruoli passivi e subordinati rispetto ai committenti. In mancanza di investimenti importanti in conoscenza generativa o in capacità relazionale esse continuano infatti a svolgere *funzioni banali* o comunque altamente sostituibili, con un profilo che resta assai poco capace di intercettare quote non marginali del surplus coprodotto con il resto della filiera.

Il riposizionamento delle imprese italiane richiede insomma la ridefinizione dell'identità competitiva del *made in Italy*. Il locale (distrettuale) deve, senza essere abbandonato, imparare ad integrarsi col globale (delle filiere digitali e transazionali). La natura informale e pratica della conoscenza impiegata nella produzione deve, senza essere abbandonata, integrarsi con i codici astratti e impersonali che danno accesso alle reti cognitive mondiali. E così via.

### 3. Disuguaglianza e instabilità alla radice del mismatching attuale

Anche in Italia, da qualche anno, le cose stanno tuttavia cambiando, grazie alla funzione propulsiva ed esplorativa di un nucleo importante di *aziende leader* (spesso di media dimensione, come abbiamo detto) che hanno avviato da tempo un percorso di transizione attiva e riconosciuta verso il paradigma della produzione digitale/globale.

Nel nostro sistema produttivo *coesistono* ormai imprese inerziali che subiscono il nuovo, difendendosi dal suo avvento, e imprese dinamiche che invece – adottando una strategia di transizione consapevole – si sono messe in condizione di sfruttare l'energia delle grandi one che spingono verso i modi di produrre del nuovo paradigma. Questa *coesistenza di vecchio e nuovo è spesso*

---

menta un circuito esterno di produzione che è di dimensione pari a quattro volte quello auto-generato al proprio interno.

<sup>3</sup>Siccome i rendimenti crescenti di rete premiano con crescite esponenziali le piattaforme già in essere (rispetto ai potenziali concorrenti), i margini di profitto che oggi sono “catturati” da queste piattaforme possono essere di tipo monopolistico e richiedere in futuro una loro ridefinizione politica come “bene comune”, di interesse pubblico. Ma intanto, avere a disposizione piattaforme efficienti è diventato una pre-condizione per operare in reti digitali/globali estese e di facile fruizione.

*conflittuale*, perché il *dualismo* in essere produce frizioni e crisi di identità rilevanti, che ostacolano l'evoluzione complessiva del sistema nazionale verso il nuovo. Ne nasce una situazione di *mismatching*<sup>4</sup>, che – sotto la spinta di innovazioni dirompenti e redditizie come l'apertura globale dei mercati e le nuove possibilità del calcolo e della comunicazione digitale – dà luogo ad una drammatica divaricazione di destini e di identità. Per due ragioni di fondo.

Prima di tutto, perché il procedere dualistico della transizione aumenta le differenze vecchio e nuovo, con i processi di *esclusione e impoverimento* di una parte rilevante del sistema, che ne derivano. Dinamiche esponenziali di accelerazione positiva dei valori e degli investimenti in certe parti del sistema coesistono infatti – e contrastano – con dinamiche di svalorizzazione e depressione di tutte quelle attività che restano lontane dal paradigma digitale/globale o che, pur facendone parte, stentano a decollare o implodono rumorosamente tradendo precedenti aspettative. Di conseguenza le *disuguaglianze* interne al sistema si dilatano, non solo tra i diversi paesi delle filiere transnazionali ma anche all'interno di ciascun paese, dando luogo a dialettiche economiche e politiche dirompenti.

In secondo luogo, la transizione in corso rende *instabili* i cicli associati alle diverse innovazioni, *aumentando i rischi di investimento* sul futuro e facendo pericolosamente oscillare, nel tempo, i valori che il mercato assegna agli assets immateriali coinvolti. L'esperienza quotidiana mostra come ogni anno prendono forma nuove reti globali/digitali di produzione, capaci di generare in pochissimo tempo enormi surplus (da replicazione della conoscenza codificata) ma anche di farli implodere, nel momento in cui – in mancanza di investimenti di rinnovo e rilancio del prodotto/servizio offerto – la concorrenza fa cadere i prezzi dei prodotti/servizi offerti.

*Disuguaglianza e instabilità* frenano la transizione verso il nuovo paradigma, imponendo l'esperienza penosa della crisi ad un parte rilevante delle imprese e a fasce estese della popolazione dei paesi avanzati, ad alto reddito e ad alto costo.

Le *disruptive innovations* (Ismail *et al.*, 2014; Diamandis, Kotler, 2015) che seducono gli inventori e i “sognatori” del nuovo contrastano infatti in modo netto con la percezione dolente della precarietà e delle angustie che questa evoluzione impone ad una parte rilevante della società: l'ormai famosa dialettica tra l'1% dei ricchi che guadagna dal nuovo e il 99% dei poveri (o “perdenti”)

---

<sup>4</sup> Come è stato osservato, ogni transizione da un paradigma all'altro crea, nei suoi passaggi iniziali, una situazione di dualismo e dunque di disallineamento (*mismatching*) tra le varie parti del sistema (Freeman, Perez, 1988). Una condizione che fa perdere coerenza sia al vecchio assetto (che non funziona più) che al nuovo (che non funziona ancora). È già successo con l'avvento del fordismo (crisi del '29) e successivamente con l'affermazione del capitalismo flessibile (anni settanta). Il *mismatching* si risolve gradualmente con trasformazioni organizzative e istituzionali che recuperano la coerenza tra le varie parti del sistema, facendo emerge il nuovo paradigma nella sua compiutezza.

che vive o teme la propria regressione, finisce per dare un senso deprimente alla transizione in corso.

Di qui il rifluire di tutta una parte della teoria verso visioni che guardano, con nostalgia, più alla *perdita del vecchio paradigma che alla costruzione del nuovo*. La crisi di questi anni diventa così parte di una teoria della stagnazione secolare, dovuta alla perdita di forza delle innovazioni in corso, rispetto a quelle dei secoli precedenti (Gordon, 2016). Un blocco della crescita cui Michael Spence (2016) ha recentemente associato una variante di tipo politico (che chiama “*stagnazione di tipo due*”) dovuta al rifiuto neo-liberista di correggere disuguaglianza e instabilità con l’intervento pubblico o della contrattazione sociale.

#### **4. Veri e falsi rimedi: a forza di discutere sulla crisi abbiamo perso di vista la transizione**

Correggere una stagnazione secolare con atti politici radicali sembra un rimedio “forte”: ma non lo è – e si rivela un falso rimedio – se questa cura viene impartita da uno Stato “debole” in presenza di una transizione, come l’attuale, dotata di una grande forza propria e dirompente. Nonostante disuguaglianze e instabilità emerse nel *mismatching* di questi anni, è poco ragionevole ricondurre il nostro mondo – in cui tutto sta cambiando rapidamente e sostanzialmente – al concetto di “stagnazione”, che si condanna a rimanere chiuso – per definizione – nella sua immobilità secolare. D’altra parte, è difficile che i problemi di disuguaglianza e di instabilità emersi nell’esperienza recente possano essere rimediati adottando le classiche misure anti-cicliche, con l’idea di renderle permanenti e strutturali, rendendo meno disagiata la supposta stagnazione secolare.

In effetti, la discussione tra neoliberisti (che puntano sulla forza spontanea del nuovo) e neokeynesiani (che vogliono il ritorno dello Stato regolatore/innovatore<sup>5</sup>) coglie solo in parte in senso della transizione in corso. E non aiuta a chiarirne i problemi di fondo<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Lo Stato viene chiamato in causa sia come operatore che “in ultima istanza” corregge la dinamica della crisi colmando con investimenti *ad hoc* il deficit di domanda creato dallo spontaneismo di mercato e dalla finanza speculativa; sia come correttore responsabile degli squilibri che determinano disuguaglianza e instabilità; sia, infine, come fornitore di “capitali pazienti” e illuminati che possano presidiare la ricerca e le innovazioni fondamentali che il mercato tende a trascurare. Le tre cose spesso si sommano, rimettendo così in campo la proposta di uno Stato polivalente e sapiente, che, a 360°, assume il compito di rimediare ai tanti “fallimenti” del mercato. Non a caso il recente libro di Mariana Mazzucato (2015) richiama “l’*entrepreneurial State*” (“*Stato innovatore*”, nella traduzione italiana) di cui l’Italia ha fatto a suo tempo esperienza attraverso gli investimenti dell’IRI, dell’Eni e di altre partecipate pubbliche.

<sup>6</sup> In Europa, poi, il dibattito tra liberisti e interventisti è totalmente *falsato* dal veto tedesco – di tipo *politico* – su tutte le misure che possano portare ad un aumento della spesa pubblica nei paesi in deficit o indebitati: la diffidenza degli elettori tedeschi verso politiche espansive di cui potrebbero in futuro essere chiamati a “pagare il conto” inibisce anche soluzioni di ragionevole sostegno alla crescita. Se il

Fino a che si parla di crisi, e di ripristino dello sviluppo perduto, ci sono ovviamente molte buone ragioni per riproporre, ancora oggi, l'alternativa convenzionale tra Stato e mercato, magari con qualche aggiornamento per tener conto del mutato spirito dei tempi. Ma, certo, è improbabile che un rimaneggiato mix tra Stato e mercato riesca a rimettere in moto una transizione che guarda al futuro, e che – per uscire dal *mismatching* in corso – ha bisogno di liberarsi da schemi e soluzioni che hanno perso vigore, per mettere in campo soggettività, metodologie e obiettivi capaci di guardare al futuro, collegandosi alle esigenze/possibilità del paradigma emergente.

## 5. Cinque rimedi non convenzionali, per intercettare la forza propulsiva del nuovo paradigma

Chi sono i potenziali protagonisti di una transizione che – per decollare, deve seguire la propria strada, senza troppe concessioni alla nostalgia del passato? E quali sono i “rimedi” che essi propongono per rompere la gabbia del *mismatching attuale*, e dei suoi inconvenienti?

Possiamo indicare almeno *cinque rimedi* non convenzionali che si appoggiano ad altrettanti *drivers* della transizione su cui fare leva, mobilitando nuovi protagonisti per la costruzione attiva del nuovo paradigma:

1. *l'intraprendenza collaborativa e auto-organizzatrice delle persone* che operano nelle imprese, nelle filiere, nei territori, nelle comunità trans-territoriali e – anche, ma non principalmente – nella sfera della cittadinanza e dell'amministrazione pubblica. Nonostante robot e Big Data che stanno arrivando “al nostro servizio”, il mondo della produzione e del consumo si sta, in realtà, *ri-personalizzando*. Le innovazioni ripartono dal basso, e cercano i loro complementi e i loro moltiplicatori attraverso la collaborazione intraprendente tra i diversi. In Italia, questa trama collaborativa è soprattutto affidata all'esplorazione del nuovo affidata alle imprese leader, che assumono ruoli di *capofiliera*, e alle città o regioni che investono in intelligenza, e che, attraendo attrarre idee e talenti innovativi, riescono a proporsi come cluster creativi al servizio di filiere multi-localizzate (Cappellin *et al.*, 2015). E da queste due basi di partenza che occorre ricominciare, potenziando le ambizioni di cui sono portatrici, realizzando le loro idee e facendole rendere;

---

problema è politico e non intellettuale, sarebbe opportuno trovare il modo di realizzare gli investimenti keynesiani necessari a ravvivare la crescita europea con soluzioni che non aumentano i deficit e i debiti degli Stati nazionali. Ad esempio si potrebbe pensare ad una Agenzia europea che investe in infrastrutture comunicative, laboratori di ricerca, aree attrezzate e altro, assumendone direttamente la proprietà. Ma per farlo, servirebbe che l'Unione europea cessasse di essere un non-Stato: cosa che oggi è politicamente difficile da realizzare, ma ormai necessaria, se si vuole affrontare senza intoppi le sfide della transizione digitale/globale.

2. la *condivisione dei rischi crescenti* connessi agli investimenti immateriali in un ambiente che, per quanto detto, è destinato a rimanere strutturalmente instabile e squilibrato. La *condivisione* può essere organizzata costruendo un quadro istituzionale e contrattuale che distribuisca *ex ante* – in modo consapevole e collaborativo – il rischio relativo ad investimenti in innovazione che richiedono la collaborazione attiva di molti e diversi attori, come deve accadere in un quadro di *open innovation* e di società imprenditoriale consapevole. La condivisione tra imprese (reti di impresa, progetti di co-innovazione tra fornitori e committenti delle filiere) può avvenire con contratti che identifichino progetti comuni di innovazione, fissando in modo preventivo gli impegni e i rischi assunti da ciascuno, nonché i benefici da distribuire in funzione dei risultati raggiunti. La stessa logica vale per le relazioni tra imprese e lavoratori (in funzione di progetti e rischi da condividere contrattualmente, sviluppando gli iniziali tentativi di premiare la produttività), tra finanziati e finanziatori, tra operatori locali e territori, tra contribuenti e fisco. Distribuire il rischio in funzione di progetti di innovazione condivisa significa infatti non solo creare una cornice di collaborazione non conflittuale tra parti co-interessate al risultato, ma anche ridurre il rischio assunto da ciascuno, aumentando le ambizioni di tutti riguardo al futuro possibile;
3. lo *sviluppo di una batteria identitaria di idee motrici*, che, proponendo nuovi modi vivere e di lavorare, creano – in ciascun territorio e in ciascuna filiera – le condizioni necessarie per creare senso e legami, da tradurre in valore economico e responsabilità sociale. La creazione di “ambienti di vita” e di significati attrattivi da parte della moda, dell’alimentare (si pensi al movimento Slow Food) e dei nuovi modi di intendere la salute, il divertimento, lo sport sono la premessa semantica su cui possono crescere business che offrono qualità e personalizzazione, due elementi portanti della generazione del valore nel nuovo paradigma. Temi di grande impatto come la *green economy* e la sostenibilità delle scelte economiche fatte, possono diventare in questo modo non solo fonte di collaborazione tra diversi interessi, ma anche fonte di valore economico aggiuntivo (pagato dai clienti finali che lo riconoscano). Le stesse piattaforme connettive di grande scala, che danno accesso al mondo digitale/globale di oggi, tendono ormai a proporre non solo un servizio utile (ripagato con la pubblicità), ma significati e legami che creano appartenenza, propagando idee motrici da condividere e praticare insieme (magari con maggiore responsabilità reciproche rispetto a quanto è accaduto sinora);
4. un *investimento massiccio in nuove professionalità*, con la formazione diffusa nella popolazione di capacità generative, connettive e di gestione di codici replicativi complessi. Questo è il nuovo “capitale umano” che serve nei paesi ad altro costo per contrastare la svalorizzazione del lavoro

esecutivo ad opera dei paesi concorrenti low cost e dei robot in arrivo nelle funzioni industriali e terziarie. Bisogna certo avere relazioni crescenti con questi paesi e con queste nuove tecnologie, ma attraverso persone che siano in grado di muoversi in modo efficiente e autonomo nelle reti di comunicazione e condivisione del nuovo paradigma. Si tratta dunque di mettere insieme, nei percorsi di istruzione, apprendimento e formazione, la creatività delle persone, la disponibilità ad assumere rischi e la padronanza dei codici e dei linguaggi formali necessari per agire con efficacia nel mondo digitale/globale di oggi;

5. la *ritrovata giovinezza di uno Stato* che, abbandonando centralizzazione, verticalità e burocrazia, riesca a proporsi come un quadro di convivenza *post-fordista*, aperto alle iniziative che emergono dal basso. Lo Stato attuale può diventare post-fordista facendo crescere nella società civile molte e differenziate comunità di senso, che siano capaci di auto-organizzare servizi di qualità e funzioni di *welfare* evoluto. Mentre rimane allo Stato, nella sua versione costruzione di diritto universale, il presidio delle norme e dei bisogni di *welfare* essenziali alla cittadinanza.

Fare leva sulla forza evolutiva di queste soggettività emergenti non significa mettere da parte l'automatismo del mercato e il potere regolatore dello Stato tradizionale. Al contrario: un mercato competitivo efficiente può premiare, e alimentare in certe condizioni, lo sviluppo delle soggettività sopra richiamate. Ma solo in certe condizioni, appunto: tocca a noi rendere il mercato uno *strumento condizionato*, invece di un meccanismo auto-riferito, non responsabile dei suoi effetti.

Lo stesso vale per la politica pubblica. Uno Stato coeso e lungimirante, che – con il suo potere di regolazione e di investimento – sostenga lo sviluppo delle soggettività caratterizzanti la transizione in corso è fondamentale per alimentare la transizione verso il nuovo. Ma, attenzione: lo Stato, in quanto dotato di un potere “esclusivo” – in base al consenso politico-elettorale di chi lo esercita – è da sempre un sistema fortemente auto-centrato, che tende con una certa facilità a dimenticare il suo ruolo di servizio rispetto a dinamiche economiche e sociali che oggi non possono più essere disciplinate dall'alto, in modo burocratico e autoritario.

Questa ricerca di reciproco riconoscimento e di collaborazione conseguente è in corso. Essa si sviluppa lentamente (forse troppo) in una società che sta diventando sempre più *imprenditoriale* in termini di assunzione di rischi, collaborazione tra diversi, consapevolezza responsabile (Audretsch, 2007; Rullani, 2011). Molti dei segni che la caratterizzano sono già visibili, almeno per coloro che hanno occhi e voglia per vederli. In una logica di esplorazione aperta, bisogna avere aspirazioni alte e pazienti: il mondo non può cambiare da un giorno all'altro, specialmente se i cambiamenti da realizzare sono sostanziali. Ma è importante saperlo, per cominciare fin da oggi a sperimentare questa novità. Del resto, ogni nuovo cammino comincia con un primo passo.

## Bibliografia

- Audretsch D.B. (2007), *The Entrepreneurial Society*. Oxford, UK: Oxford University Press. Trad. it. (2009), *La società imprenditoriale*. Venezia: Marsilio Editore.
- Cappellin R., Baravelli M., Bellandi M., Camagni R., Ciciotti E., Marelli E. (a cura di) (2015), *Investimenti, innovazione e città: una nuova politica industriale per la crescita*. Milano: Egea Editore.
- Diamandis P.H., Kotler S. (2015), *Bold. How to go big, create wealth and impact the world*. New York: Simon&Schuster.
- Freeman C., Perez C. (1988), Structural crises of adjustment: business cycles and investment behavior. In: Dosi G., Freeman C., Nelson R., Silverberg G., Soete L. (eds.), *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter Publishers. 38-66.
- Gordon R.J. (2016), *The rise and fall of American growth. The U.S. standard of living since the civil war*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ismail S., Malone M.S., van Geest Y., Diamandis P.H. (2014), *Exponential Organizations. Why new organizations are ten times better, faster, and cheaper than yours (and what do about it)*. New York: Diversion Books. Trad. It. (2015), *Exponential Organizations. Il futuro del business mondiale*. Venezia: Marsilio editore.
- Mazzuccato M. (2015), *The entrepreneurial State. Debunking public vs. private sector myths. New edition*. New York: Public Affairs. Trad. Ita. (2015), *Lo stato innovatore*. Bari: Laterza.
- Rullani E. (2011), 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. (2014), Territori in transizione. Il nuovo rapporto tra imprese e politiche territoriali per la rinascita industriale e l'innovazione. In: Cappellin R., Marelli E., Rullani E., Sterlacchini A. (a cura di), *Crescita, investimenti e territorio. Il ruolo delle politiche industriali e regionali*. [www.rivistasar.it](http://www.rivistasar.it).
- Spence M. (2016), Come combattere la stagnazione. *Il Sole 24 Ore*, 4 settembre.



# La Meridiana delle politiche e l'esperienza di programmazione dell'Emilia Romagna

*Patrizio Bianchi*<sup>1</sup>

## 1. La meridiana delle politiche

L'Emilia Romagna ha sviluppato un approccio di gestione unitaria dei fondi europei, che insieme al processo di riorganizzazione istituzionale realizzato in coerenza con le previsioni della legge che ha superato le province (L.7 aprile 2014, n.56), ha portato ad un nuovo schema di programmazione, largamente basato sulla cosiddetta Meridiana delle politiche industriali, stilizzato in Bianchi e Labory (2011). Tale stilizzazione, la cui elaborazione e gli sviluppi sono stati raccolti in Bianchi e Labory (2016) si basa su uno schema analitico, in cui l'asse innovazione/territorio si unisce all'asse *entitlements/provisions*.

## 2. Innovazione e territorio, diritti e risorse

La letteratura economica riconosce infatti nell'innovazione e nel territorio i driver del cambiamento strutturale. La vasta letteratura sull'innovazione pone in evidenza sempre più come la trasformazione delle competenze e delle tecnologie permettano l'evoluzione delle organizzazioni produttive, ma nel contempo anche della stessa organizzazione sociale, con la attivazione di una competizione fra imprese e sistemi di imprese che accelerano la dinamica dell'intera economia. L'altrettanto ricca letteratura economica sul territorio ha posto in evidenza come tale concorrenza non coinvolga solo le singole imprese ma sistemi relazionali, in cui le istituzioni, la cultura, la storia, così come le dotazioni infrastrutturali materiali ed immateriali, assumono un carattere rilevante per strutturare la vita collettiva in uno spazio, definito da legami di maggiore intensità fra tutti gli attori, che si pongono fra loro in relazione stabile.

Ad innovazione e territorio, che raffiguriamo come un asse verticale, aggiungiamo tuttavia i termini *entitlements e provisions*, che – come scrivevano

---

<sup>1</sup> Università di Ferrara e Regione Emilia Romagna, Ferrara, e-mail: [patrizio.bianchi@unife.it](mailto:patrizio.bianchi@unife.it).

Darendorf e Sen – rappresentano “Il conflitto della modernità”. Per *entitlements* intendiamo i diritti effettivamente goduti dalla popolazione e quindi il grado di effettiva partecipazione alla vita collettiva, e con il termine *provisions* intendiamo le risorse prodotte e disponibili per la stessa riproduzione della collettività.

I diritti infatti diventano effettivi quando i cittadini possono attivamente partecipare con la loro presenza alla vita collettiva, se cioè sono posti in condizione, ad esempio attraverso adeguate condizioni educative, di avere un’effettiva possibilità non solo di votare, ma anche ad esempio di disporre di un lavoro o di avviare un’impresa, e più in generale di partecipare a quei processi innovativi, economici e sociali, essenziali per la dinamica del sistema.

D’altra parte se questa partecipazione alla vita collettiva non trova riscontro in adeguate risorse per la crescita il rischio di disillusione da parte dei cittadini diviene molto alto, determinando disaffezione per le stesse istituzioni partecipative. Questo secondo asse, *entitlements-provisions*, che raffiguriamo orizzontale, incrociato con il primo ci permette di individuare quattro campi, che possiamo identificare come gli ambiti dell’azione politica.

### **3. I quattro campi del *policy-making***

Fra territorio e *entitlements* avremo l’ambito delle politiche di *welfare*, quindi le politiche che servono per definire gli ambiti di inclusione dei cittadini, i servizi alla persona, i servizi collettivi che permettono ai singoli di sentirsi parte di una comunità.

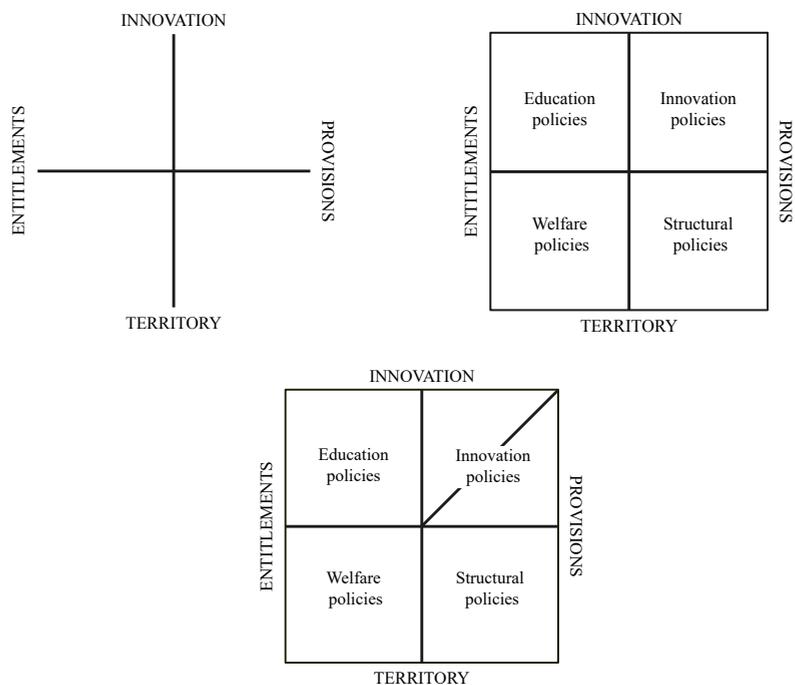
Fra *entitlements* e innovazione stanno le politiche educative e delle risorse umane, cioè le azioni per permettere ai cittadini di essere in condizione di partecipare attivamente alla vita collettiva, cumulando quelle competenze necessarie ad esprimere una propria posizione nella società ma anche a contribuire con le proprie capacità allo sviluppo di attività produttive.

Fra innovazione e *provisions* stanno le politiche industriali in senso stretto, quelle rivolte a sostenere le innovazioni nella produzione e quindi a generare dinamiche positive nell’intera economia.

Fra *provisions* e territorio ci sono invece le azioni per arricchire l’intero territorio facendone non solo una infrastruttura di base per lo sviluppo ma parte essenziale per lo sviluppo dell’intera comunità (Figura 1).

Ponendo al centro un’asta potremmo indicare la direzione principale presa dalla politica di un paese, per individuarne i rischi di incoerenza nelle fasi successive. Ad esempio una politica interamente rivolta a massimizzare le *provisions* rischia di non poter essere sostenibile nel tempo, come nel caso della Cina, se non si investe in educazione e *welfare*, cioè in competenze e diritti dei cittadini. Così una politica rivolta solo a riconoscere diritti formali ai cittadini ma non ne sostiene l’effettività nel tempo con politiche rivolte a

**Figura 1 – I quattro campi del *policy-making***



generare risorse determinerà come nel caso ad esempio del Sudafrica delusione nei confronti delle stesse istituzioni. Così una politica spinta verso l'innovazione che non permetta di radicarsi in un territorio e in una comunità rischia di non poter essere sostenuta nel tempo, spingendo a uscite, che vanificano le stesse politiche poste in atto. Allo stesso modo politiche rivolte a dotare il territorio e la comunità d'infrastrutture e servizi alla popolazione se non sono in grado di spingere competenze e tecnologie difficilmente saranno sostenibili.

Con questo non si sostiene che vi debbano essere politiche ottimali che combinano egualmente i quattro ambiti di politica, ma che ogni scelta rivolta a un paese o ad una regione deve poter combinare queste politiche in termini congiunti fra loro, secondo obiettivi che la autorità di governo ritiene adeguati ed utili per la situazione specifica, ma sempre sotto il vincolo della coerenza intertemporale delle *policies* attuate.

#### **4. Una gestione integrata dei fondi europei ed il Patto per il Lavoro**

Questa stilizzazione è del resto utile per descrivere le aree d'impatto delle politiche strutturali dell'Unione Europea, essendo i quadranti di sinistra l'am-

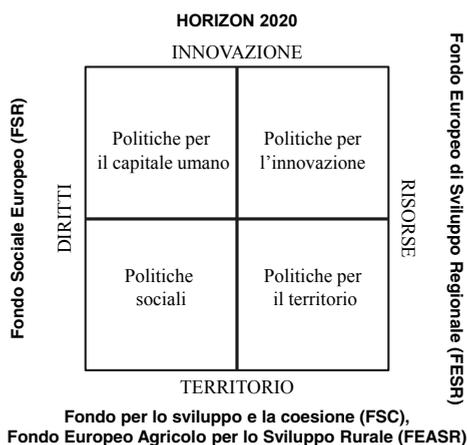
bito di azione del Fondo sociale europeo, i quadranti di destra quello del Fondo europeo di sviluppo regionale, il quadrante inferiore quello proprio del Fondo di Coesione e di parte rilevante dei fondi agricoli, mentre sulla parte superiore insiste il programma Horizon 2020 (Figura 2).

Seguendo questo approccio abbiamo sviluppato nella Regione Emilia Romagna una programmazione degli interventi, afferenti a diversi assessorati, che configura un'azione integrata, che ha avuto il suo esito in un atto di programmazione generale, chiamato Patto per il lavoro, risultato non solo dalla interazione fra le diverse direzioni dell'amministrazione regionale e della la Giunta, ma con la condivisione, discussione e partecipazione di tutte le parti sociali, le istituzioni locali, le università e le amministrazioni e gli enti di ricerca nazionali presenti sul territorio.

Dopo una elaborazione, partecipata in ogni sua parte, durata sei mesi, il Patto per il Lavoro è stato firmato nel luglio 2015, e poi verificato ogni sei mesi, già nel gennaio 2016 e nel luglio successivo, per condividerne progressivi aggiustamenti, qualora ritenuti necessari. Il Patto organizza gli interventi del governo regionale secondo i quattro ambiti, richiedendo però anche ai partecipanti di disporre le loro azioni secondo lo stesso schema, così da poter operare sulle coerenze delle azioni individuali in un comune quadro condiviso.

In precedenza l'azione regionale aveva puntato dapprima sul quadrante delle politiche sociali e sanitarie, ritenute necessarie nella fase di partenza dell'esperienza regionale per consolidare un'appartenenza basata su un'elevata qualità dei servizi alla persona. Negli anni di emersione dei distretti industriali un intervento più puntuale sui territori, per poi muovere all'inizio del nuovo

**Figura 2 – Una gestione integrata dei fondi europei ed il Patto per il Lavoro**



secolo verso una azione più marcata sulla innovazione industriale ed il rapporto con le università. Negli anni 2010-11 è stata avviata una vigorosa azione di riforma della educazione professionale, riordinata in quattro livelli, dalla ridefinizione della istruzione e formazione professionale, la istituzione di una Rete regionale politecnica, che riuniva gli istituiti Istituti Tecnici Superiori costruiti con le imprese, gli interventi con le università per i corsi superiori ed i dottorati industriali, ed infine le azioni di accompagnamento dal sistema educativo alle imprese.

Questa progressiva azione di spostamento (in senso antiorario nella nostra stilizzazione) ha portato progressivamente a porre l'enfasi sul ruolo delle risorse umane, secondo un cammino che contestualmente consolidava un sistema industriale regionale fortemente innovativo e internazionalizzato che ritrova i suoi perni nei settori *automotive* di alta gamma (con le attività di progettazione e produzione di Ferrari, Maserati, Alfa Romeo del gruppo FCA, Lamborghini e Ducati del gruppo Audi-VW, e i loro componentisti), packaging (GD, IMA, Marchesini), Food, Farmaceutico.

Con la negoziazione dei fondi strutturali 2014-2020 e con l'insediamento della nuova giunta, contestuale alla normativa che superava le province, si determinò la condizione per un salto nell'impostazione della programmazione generale, fino a quel momento ampiamente devoluta a livello provinciale, giungendo a un approccio integrato, basato appunto sulla stilizzazione offerta dalla Meridiana dello sviluppo, sopra presentata.

In questo senso lo sforzo principale è stato quello di sperimentare appieno un approccio integrato, cioè coinvolgente in un esercizio di coerenza tutte le componenti dell'amministrazione, ancorché impegnate su fondi distinti e mirati a specifiche problematiche. Un approccio che richiama la necessità per l'amministrazione pubblica di superare un approccio frazionato, in cui ogni singolo ministero o assessorato si percepisce esclusivamente come *one-purpose* – vedendo quindi l'intera amministrazione come una serie di *sylos di procedure* incomunicanti – per definire un sistema integrato in cui *the whole-of-government*, cioè l'intera struttura organizzativa è in grado di perseguire, con strumenti specifici, ma complementari, obiettivi complessi di sviluppo (Christensen, Laegreid, 2007).

In un tal senso il coordinamento delle azioni finanziate sul Fondo sociale e sul Fondo di sviluppo regionale sono state le prime azioni a muoversi in termini congiunti, aggregandovi poi le azioni del Piano di sviluppo rurale, ed infine gli altri fondi territoriali, con uno sforzo di coordinamento con le università sui fondi Horizon.

## 5. Programmazione integrata e riorganizzazione interna

L'elaborazione e la sottoscrizione del Patto per il lavoro sono stati il luogo principale di definizione di tale sforzo di integrazione delle *policies*, sforzo realizzato assumendo i principi di adeguatezza degli interventi e di coerenza fra questi come riferimento essenziale per stabilire le entità e le tempistiche di attuazione delle azioni dei diversi attori pubblici e privati, che assumevano l'impegno di sottoscrivere il Patto.

In tale elaborazione di un quadro coerente di coordinamento delle politiche regionali è emerso chiaramente il bisogno di riorganizzare la stessa macchina amministrativa della Regione per rendere effettivamente praticabile un approccio integrato per le politiche di sviluppo. Questa riorganizzazione ha dovuto del resto tener conto del superamento delle province, che nella precedente organizzazione dello stato, rappresentavano di fatto il livello intermedio di coordinamento delle politiche di presidio del territorio.

Si è così ritenuto di procedere ad una profonda riforma interna dell'amministrazione regionale, riducendo le 12 direzioni generali, strutturate fin dalla origine a somiglianza delle strutture ministeriali, a quattro direzioni di linea ed una di staff.

Le direzioni cultura, formazione e lavoro- università e scuola, innovazione e internazionalizzazione, turismo e commercio sono state riunite in una sola direzione generale, corrispondente alla parte superiore del nostro schema. Nel quadrante "territorio" della Meridiana sono rimaste le direzioni agricoltura e ambiente/trasporti, nel quadrante *welfare* le direzioni Servizi sociali e Sanità, A queste direzioni generali di linea è stata aggiunta una direzione generale, che riunisce le precedenti programmazione, personale e bilancio, con in più il coordinamento delle politiche europee, direttamente in staff alla presidenza della Giunta regionale. Alle snellite strutture amministrative si sono aggiunte agenzie di scopo trasversali per il lavoro, l'ambiente, la protezione civile, e da ultimo per la ricostruzione successiva al terremoto che il 20 maggio 2012 ha colpito una vasta area della regione.

Ritenendo tuttavia che fattore cruciale di ogni organizzazione siano le persone questa profonda riorganizzazione viene ora accompagnata dall'avvio di una *academy* per la formazione del personale interno e delle amministrazioni locali, per poter affrontare il difficile compito di una programmazione della crescita, in cui le diverse componenti della politica regionale siano in coerenza fra loro e con i comportamenti degli altri attori dello sviluppo.

La possibilità di disporre una programmazione regionale a partire da uno schema teorico ha permesso una elaborazione da parte di un vasto numero di attori interni ed esterni di una vision di lungo periodo, che superasse l'approccio strettamente legale-amministrativo, proprio della tradizione amministrativistica italiana, senza disperdersi in approcci discrezionali e frammentati.

La complessità delle situazioni sociali richiede azioni di politiche dello sviluppo complesse e coerenti, che abbiano la ambizione di riconquistare l'orizzonte del lungo periodo. Questo era l'obiettivo della riflessione teorica portata con la Meridiana e questo è divenuto l'obiettivo della "sperimentazione in vivo", o meglio della "attuazione sul campo" realizzata in Emilia Romagna.

## **Bibliografia**

- Bianchi P., Labory S. (2011), *Industrial policy after the crisis*. Cheltenham: Edward Elgar Publisher.
- Bianchi P., Labory S. (2016), *Toward new industrial policy*. London: McGraw Hill Education.
- Christensen T., Laegreid P. (2007), The Whole-of-Government Approach to the Public Sector Reform. *Public Administration Review*, Nov-Dec: 1059-1065.
- Dahrendorf R. (1988), *The Modern Social Conflict. An Essay on the politics of Liberty*. Oakland, CA: University of California Press.
- Regione Emilia-Romagna (2015), *Il Patto per il lavoro*. Bologna: Regione Emilia-Romagna.



# Investimenti, innovazione e politiche per lo sviluppo industriale: quo vadimus?

*Marco R. Di Tommaso<sup>1</sup>, Elisa Barbieri<sup>2</sup>*

## 1. Investire sì, ma dove? Il rilancio della politica industriale

Il perdurare della crisi economica, le strategie delle “nuove potenze industriali” e il definitivo consolidamento sui mercati globali di una lunga lista di paesi cosiddetti emergenti hanno spinto le economie di prima industrializzazione a manifestare un rinnovato, ed esplicito, interesse nei confronti della politica industriale. La “nuova domanda di politica industriale” ha prodotto effetti visibili nei documenti di policy in Europa e Stati Uniti. Basti richiamare i documenti della Commissione Europea “for a European Industrial Renaissance” (EC, 2014a) o il piano di investimenti per il manifatturiero degli USA (Obama, 2010; Di Tommaso, Schweitzer, 2013; Di Tommaso, Tassinari, 2014; Di Tommaso, Tassinari, 2017), per non parlare dei tanti piani nazionali di sviluppo dell’Industria 4.0, partendo da quello tedesco (si vedano fra gli altri BMBF, 2013; BMWi, 2016). Tali spinte si affiancano a una nuova animosità nel dibattito scientifico in materia di politiche industriali (Bianchi, Pozzi, 2010; Di Tommaso, Schweitzer, 2013; Chang et al., 2013; Andreoni, Scazzieri 2014; Stiglitz, Lin, 2013 per citarne alcuni).

Tanti gli aspetti da sottolineare nel tentativo di rispondere alla domanda: come stimolare investimenti, pubblici e privati, con interventi che siano veramente innovativi, che sappiano evitare gli errori del passato? A tal fine ci concentriamo su alcuni aspetti a nostro avviso cruciali: (1) il tema della selettività degli interventi; (2) la questione dell’efficacia dell’intervento di policy; (3) il legame fra obiettivi, strumenti e target; (4) il tema delle politiche industriali come politiche per lo sviluppo; (5) il ruolo delle università e delle reti di ricerca.

---

<sup>1</sup> Università di Ferrara, Dipartimento di Economia e Management, c.MET05 - Centro interuniversitario di Economia applicata e SIEPI - Società Italiana di Economia e politica industriale, Ferrara, e-mail: [ditommaso@economia.unife.it](mailto:ditommaso@economia.unife.it).

<sup>2</sup> Università di Udine e c.MET05 - Centro interuniversitario di Economia applicata, Udine, e-mail: [elisa.barbieri@uniud.it](mailto:elisa.barbieri@uniud.it).

## 2. Lo “Spettro del government-failure” sulle politiche selettive

Una parte di letteratura scientifica consolidata ha indubbiamente influenzato a lungo il dibattito sulla politica industriale e sull'intervento pubblico più in generale. La teoria del “*government-failure*” ha saputo esprimere molto efficacemente i rischi connessi a qualsiasi tipo di intervento pubblico, specie se selettivo, rivolto a specifici settori o imprese. Tuttavia il rilancio degli investimenti privati in una fase di stagnazione necessita di uno sforzo collettivo, se non altro di coordinamento e segnalazione delle aree strategiche attorno alle quali fare massa critica per mobilitare la crescita futura. Questo vale sia che si intervenga con logiche di incentivo, che premiali. Il tema della scelta delle priorità strategiche di investimento in un contesto nazionale (ed europeo) rimane centrale, specialmente nel perdurare degli effetti della crisi.

È convinzione di chi scrive che la letteratura sui fallimenti di governo vada presa in considerazione nel momento in cui ci si domanda come stimolare gli investimenti privati in innovazione attraverso interventi di politica industriale. Va presa in considerazione anche per superarne i limiti. La dicotomia Stato-Mercato può ancora essere richiamata in termini generali: per certi beni e servizi esiste un valore di mercato segnalato attraverso il meccanismo dei prezzi, per altri invece occorre costruire sistemi di allocazione delle risorse alternativi (ma parimenti chiari e trasparenti). Ciò che va ricordato è che in *entrambi* i casi ci possono essere inefficienze e diversi gradi di inefficienza. Se da un lato però sulle modalità di correzione dei *fallimenti di mercato* ampia letteratura si è espressa, la correzione dei fallimenti di governo è rimasta a dir poco al margine degli studi di economia. Questo scenario è tanto più rilevante quanto più si scende nell'analisi degli strumenti di politica industriale. Nell'immaginario collettivo restituito dalla teoria dei *government-failure* niente è più rischioso di un governo esposto a catture del regolatore, comportamenti *self-seeking* e lacune informative che abbia il potere di scegliere, promuovere e sostenere specifici settori, o peggio specifiche industrie o imprese (per approfondimenti si rimanda a Barbieri et al., 2015; Di Tommaso, Tassinari, 2014).

La soluzione proposta da molti è stata, per lungo tempo, limitare al massimo questo potere, riducendo l'intervento, in particolare selettivo. Si tratta di un'ipotesi legittima ma il dibattito su questi temi suggerisce comunque il richiamo a tre importanti considerazioni aggiuntive.

Una prima è che un governo “fallimentare” che interviene poco e con politiche orizzontali, è comunque fallimentare, e i danni connessi ai *government-failure* non sono necessariamente di entità minore in questo scenario, anzi (Rodrick, 2008; Di Tommaso et al., 2013). Occorre *in ogni caso* investire di più nella capacità dei governi di intervenire con efficacia ed efficienza.

La seconda considerazione è che le politiche selettive continuano comunque ad essere promosse in molti luoghi del mondo. In Europa, in Nord Ame-

rica, nei paesi emergenti e nei paesi in via di sviluppo. Questo perché in una economia globalizzata le politiche selettive vengono sottoscritte anche per difesa o imitazione dei concorrenti. Occorre quindi investire nella capacità di migliorare efficacia, efficienza e trasparenza delle politiche selettive poiché la storia insegna che esse sono state una costante – più o meno esplicitata, ma pur sempre presente - dell'intervento pubblico anche quando non presentate all'opinione pubblica come azioni di "politica industriale" (Mazzucato, 2013; Di Tommaso, Schweitzer, 2013; Weiss, 2014; Di Tommaso, Tassinari 2014; Tassinari, 2014; Di Tommaso, Tassinari, 2017).

Infine l'ultima considerazione, su cui vale la pena riflettere, si collega ad un recente, provocatorio dibattito: esistono davvero politiche non selettive? In diversi suggeriscono che una qualche forma di selezione sia implicita in qualsiasi intervento pubblico in presenza di risorse scarse. Persino gli stimoli agli investimenti privati nelle *key-enabling technologies*, che la Commissione Europea presenta attentamente come interventi "trasversali" e abilitanti di tutti i settori, non sono del tutto neutrali. Prima di tutto perché il loro impatto potenziale è diverso a seconda del settore (EC, 2014b). E in secondo luogo perché promuovono direttamente i settori, le imprese e i territori che sono già oggi in grado di produrre quelle tecnologie. In questi casi non è che la Commissione Europea non stia effettuando una scelta strategica selettiva. Al contrario. La sta compiendo sulla base di un'implicita definizione di settore strategico che in questo caso potrebbe essere identificata principalmente con "il contributo che il settore da agli altri comparti della manifattura". Peraltro questa sarebbe una definizione tutt'altro che nuova e che rimanderebbe ad una precisa letteratura sui settori strategici, a partire da Hirschman (1958) e a precise strumentazioni di analisi di riferimento (Tassinari et al., 2014; Barbieri et al., 2015). Il problema non è la selezione delle tecnologie prioritarie da parte della Commissione Europea in sé. La criticità sta piuttosto nel fatto che la definizione di obiettivi e target strategici, così come l'individuazione dell'effettivo legame fra target, strumenti e obiettivi a noi sembrano piuttosto implicite e vaghe.

### **3. Stimolare investimenti e innovazione: dagli strumenti ai metodi**

La prima considerazione che proponiamo, in maniera provocatoria, a chi legge è che il primo passo per rendere le politiche industriali *nuove* sia spostare il dibattito dagli strumenti della politica industriale agli obiettivi e ai metodi. La politica industriale non può essere definita, solamente o principalmente, riferendosi agli strumenti che utilizza. E meno ancora a strumenti che hanno fatto il loro tempo. Non è solamente un tema di incentivi per "convincere" le imprese ad investire in innovazione. E non è secondo noi nemmeno tanto il tema di trovare nuovi strumenti, che agiscano, ad esempio sul lato della domanda più

che sul lato dell'offerta attraverso, il *procurement* pubblico oppure cercando di influenzare i comportamenti di consumo, solo per citare alcune ipotesi. Tutto questo può essere sicuramente desiderabile, ma non è il tema centrale. Da un lato è evidente che le politiche industriali devono essere interpretate come politiche che agiscono sull'industria, ovvero sulla organizzazione della produzione, ma che proprio per questo includono politiche per la formazione, per i territori, per l'innovazione, per l'ambiente (cfr. Bianchi, Labory, 2016). Dall'altro occorre fare una riflessione più approfondita sui metodi, ovvero i processi di disegno, costruzione e attuazione delle politiche industriali, e sugli obiettivi.

Questo implica necessariamente proseguire nella ricerca di riferimenti teorici e metodologici che riportino anche l'azione dei governi al centro degli studi di economia applicata (e in particolare di economia e politica industriale). E in questo quadro occorre in particolare pensare ai possibili rimedi ai cosiddetti "government-failure" già in sede di definizione e studio degli interventi di policy.

A tal fine sono possibili diverse strade.

La prima è studiare l'esperienza di altri paesi. Approfondire le pratiche di politica industriale di altre aree del mondo, sia industrializzate che emergenti, può offrire importanti spunti di riflessione sui diversi gradi di efficacia dei governi. Può essere utile a comprendere quali meccanismi siano stati adottati altrove per garantire efficacia ed efficienza dell'azione pubblica di promozione dello sviluppo industriale. Nell'esperienza cinese ad esempio emergono alcuni aspetti interessanti che potrebbero essere adattati anche al contesto italiano (senza per questo suggerire di adottare il "modello cinese"). Il punto non è studiare altri paesi per diventare come loro. Il punto è capire quali aspetti del *policy-making* di altri possano contribuire a migliorare l'efficacia delle politiche industriali italiane. In questa prospettiva, alcuni aspetti dell'intervento di politica industriale cinese meritano approfondimenti: l'approccio sperimentale agli interventi (Rubini et al., 2015; Di Tommaso et al., 2013); la condizionalità associata agli interventi di policy in materia ad esempio di investimenti e trasferimento tecnologico (Rubini, Barbieri, 2013); l'ottica di lungo periodo; i meccanismi di incentivo interni alla pubblica amministrazione; la formazione della classe dirigente; l'uso dei premi e riconoscimenti ex-post a comportamenti prevalentemente spontanei (Di Tommaso et al., 2013; Barbieri et al., 2012; Barbieri et al., 2010). In maniera analoga si possono ritrovare nelle esperienze della Corea del Sud e di altre economie asiatiche spunti di riflessione (Di Tommaso, Angelino, 2015; Tassinari et al., 2015; Rubini, Pollio, 2015). E allo stesso modo la lettura dell'esperienza di politica industriale negli Stati Uniti può contribuire allo scopo (Di Tommaso, Schweitzer, 2013; Tassinari, 2014; Di Tommaso, Tassinari, 2017). Ma ci sono altri motivi per prestare attenzione alle politiche industriali di altri paesi. Anche in un'ottica di strategia di investimento privata approfondire lo studio delle pratiche di politica industriale di altri paesi può essere efficace strumento di comprensione e anticipazione dell'evoluzione

della domanda di quei mercati. Conoscere, ad esempio, le strategie di *upgrading* tecnologico delle economie emergenti ad elevati tassi di crescita diventa un modo di ancorare (e diversificare) gli investimenti alla domanda estera, oltre che a quella interna (Di Tommaso, 2015).

La seconda strada percorribile per migliorare l'efficacia dell'intervento di policy è lavorare a metodologie che possano essere di supporto alle scelte di policy in materia di settori (imprese e territori) strategici. Le priorità di sviluppo, gli obiettivi di lungo periodo da perseguire sono necessariamente una scelta politica, che può essere compiuta anche in partnership con gli altri *stakeholders* pubblici e privati di riferimento. A titolo di esempio, un percorso di analisi può essere quello di tradurre queste priorità in variabili utili alla misurazione degli obiettivi di lungo periodo. È poi possibile costruire analisi mirate che misurino il contributo che ogni settore – o territorio, impresa, tecnologia – offre alle variabili selezionate. L'utilizzo di indicatori composti, la costruzione di *ranking* dei settori e l'analisi di robustezza di tali *ranking* possono essere efficaci strumenti se utilizzati in questa ottica (Tassinari et al., 2014; Barbieri et al., 2015).

Il punto però non è tanto la costruzione, ad esempio, di un *ranking* dei settori strategici (o degli investimenti strategici) che sia *l'ottimo* possibile. Il punto è costruire un metodo che diventi anche luogo di discussione aperta e trasparente. La scelta delle variabili rilevanti, dei pesi da attribuire a ciascuna, le variazioni che il *ranking* subisce se le variabili cambiano possono diventare strumento di correzione di potenziali fallimenti, sia interni che esterni. Intendiamo per fallimenti interni le difficoltà che l'insieme delle istituzioni che promuovono le politiche (agenzie, ministeri, dipartimenti, ecc.) hanno per esempio nel trasmettere e seguire obiettivi, strategie, linee attuative. Per fallimenti esterni intendiamo la mancanza di trasparenza nei confronti della società civile, l'attenzione parziale verso le lobby con più capacità di voce, le asimmetrie informative ecc. (Di Tommaso, Schweitzer, 2013; Di Tommaso, Tassinari, 2017). In questo quadro, è importante soffermarsi sulle analisi di robustezza dei *ranking*, che in esercizi applicati di questo tipo diventerebbero il cuore dell'analisi e che dovrebbero essere rese accessibili e discusse pubblicamente. Troppo spesso infatti l'uso strumentale di classifiche *ad hoc* rischia di far degenerare l'utilità dello strumento. Verificare la robustezza di un *ranking*, dei settori strategici nel nostro caso, diventa cruciale. I test di robustezza, attraverso ad esempio analisi d'incertezza (Marozzi, 2014), possono infatti essere interpretati come una misura della discrezionalità associata a certi interventi e che, a determinate condizioni, può tradursi in potenziale fallimento di governo (Barbieri et al., 2015; Tassinari et al., 2014). La costruzione di indicatori composti, l'analisi e la discussione dei *ranking* diventerebbero, in questa ottica, un *modus operandi* che potrebbe essere utilizzato anche per interventi ex-post, in una logica premiale, a favore ad esempio di attori privati che attraverso le loro

caratteristiche e i loro comportamenti abbiano saputo contribuire ad obiettivi economici e sociali prefissati.

#### 4. Politiche industriali: una doverosa discussione sugli obiettivi

Se è vero, come detto in precedenza, che la politica industriale non può essere definita (solo) in base agli strumenti (es. sussidi o sgravi fiscali alle imprese), ancor meno tali strumenti dovrebbero essere confusi con gli obiettivi finali degli interventi. Tale confusione continua a caratterizzare il dibattito corrente e troppo spesso condiziona opinione pubblica e policy maker.

Sul tema degli obiettivi finali che una politica industriale deve perseguire ci sarebbe molto da dire. Qui ci limitiamo a richiamare l'attenzione del lettore ai contributi che le discipline economiche e sociali hanno saputo dare in materia di sviluppo ed in particolare di sviluppo umano (Sen, 1999). In questi contributi si sostanzia il più recente tentativo teorico di rimarcare un'idea di "economia" funzionale al benessere della persona e della società nel suo complesso; di richiamare un'idea di crescita economica che sia capace di essere strumento per il miglioramento della qualità della vita degli individui e delle collettività (Di Tommaso, 2015). Per questo crediamo che il dibattito sulle nuove politiche industriali e quello sugli indicatori di benessere non siano tra loro così distanti (Felice, 2016; Stiglitz et al., 2010).

Mettere "le persone al centro" può e deve significare qualcosa. Ad esempio promuovere una crescita economica che non tragga forza dal dissennato sfruttamento delle risorse umane e naturali. In questa ottica possono essere definiti interventi selettivi a favore di settori, investimenti, imprese strategiche ove la strategicità non sia misurabile solo in termini di crescita del prodotto, produttività o competitività, ma possa essere declinata nella capacità di contribuire alla costruzione di *capabilities* quali il poter vivere in buona salute, in un ambiente non inquinato, essere istruiti, partecipare in maniera attiva e consapevole alle dinamiche sociali, ecc. In questo senso anche strumenti conosciuti di incentivazione agli investimenti e all'innovazione, di costruzione di opere infrastrutturali, di utilizzo del *procurement* pubblico possono, a determinate condizioni, produrre effetti nuovi. Purché si esca dalla logica per cui lo strumento è l'oggetto di analisi (o addirittura il fine) e gli obiettivi dati e impliciti.

La selezione delle opere pubbliche strategiche, la selezione degli investimenti prioritari, delle imprese strategiche con cui costruire le tanto invocate partnership pubblico-private devono essere guidate da una attenta e rigorosa discussione sulla condivisione degli obiettivi *ultimi* che si intende perseguire e che attengono *necessariamente* allo sviluppo umano. In questo i governi possono decidere di ascoltare gli interessi più forti e organizzati, necessari ad avere il consenso per mantenere lo *status quo*. Ma possono (e probabilmente

devono) essere in grado di dare voce ad interessi nuovi ed emergenti, accelerando processi di cambiamento socialmente desiderabili (Di Tommaso, Tassinari, 2017). La selezione dei target strategici deve essere poi compiuta attraverso attente analisi – partecipate e condivise, anche con l’opinione pubblica - che discutano del contributo che ogni scelta strategica dà a quegli obiettivi di lungo periodo. È possibile immaginare, nell’esempio che facevamo sopra, la costruzione di *ranking* che possano misurare il contributo che ogni settore dà non solo alla crescita, ad esempio, del valore aggiunto, ma anche alla sostenibilità ambientale, alla riduzione dei divari territoriali, a variabili legate alla qualità della vita, e simili.

In altre parole, è importante ricordarlo, la politica industriale è uno strumento che rivolgendosi alle industrie di un paese si deve confrontare con gli obiettivi ultimi che una società decide di voler perseguire. Non solo quindi un kit di strumenti tecnici per raggiungere obiettivi dati, ma un complesso insieme di interventi che hanno la possibilità di rendere diversa e migliore la società.

Se la politica industriale allora ha come oggetto l’organizzazione della produzione e tende a obiettivi di sviluppo economico e umano di lungo periodo, essa diventa particolarmente rilevante in questa fase di radicale e progressivo cambiamento economico e sociale da molti definito come la “quarta rivoluzione industriale”. Leggendo i diversi documenti di policy nazionali e alcune delle proiezioni (per una sintesi Davies, 2015) sulla portata potenziale di questo cambiamento ci si rende conto che la sfida vera per le *nuove* politiche industriali, è come garantire che questo processo di cambiamento si traduca in un processo di sviluppo, socialmente sostenibile.

Da un lato è evidente che si tratta di investire su specifiche tecnologie e conoscenze tecnico-scientifiche che possano accelerare la produzione di valore aggiunto. Dall’altro è altrettanto evidente che la traduzione della “crescita” in “sviluppo” necessita di altre competenze. Necessita in particolare di una capacità di comprensione delle dinamiche sociali nel lungo periodo tipicamente stimolata dalle materie umanistiche. La vera sfida delle *politiche industriali 4.0* è rendere socialmente sostenibile un percorso di crescita e cambiamento che potrebbe invece essere caratterizzato da divari crescenti (per esempio tra individui, generazioni, territori) e dal prevalere di logiche regressive (Di Tommaso, Schweitzer, 2013).

## **5. Qualche considerazione finale sul ruolo delle Università nelle nuove politiche industriali**

In questo quadro le Università sono attori centrali nel presente globale e locale delle politiche industriali. Si tratta di soggetti al centro delle dinamiche di innovazione economica e industriale, ma anche attori unici perché capaci

di garantire sostenibilità sociale. Si pensi per esempio al ruolo che gli atenei possono svolgere in termini di mobilità sociale permettendo a chi è ai margini (socialmente e territorialmente) di entrare nel sistema. E nello scenario sopra descritto delle sfide che i cambiamenti tecnologici in atto richiamano, questo ruolo diventa quanto mai centrale. Così come è importante il contributo puntuale che le Università possono dare alla discussione e all'analisi degli obiettivi, degli strumenti e dei target della politica industriale.

La recente attenzione di media, policy maker e dell'opinione pubblica sulle cosiddette terza o quarta missione dell'Università potrebbe andare in questa direzione. Tuttavia, ancora una volta, troppo velocemente tali missioni sono state trattate come desiderabili *per sé* a prescindere da un'analisi attenta degli effetti che producono sui sistemi produttivi, sul territorio e sull'università stessa (Barbieri et al., 2016; Di Tommaso, Schweitzer, 2010). In questo quadro una certa superficiale retorica vorrebbe le Università italiane, nella maggior parte dei casi, incapaci di creare quelle figure professionali che *servono* al mercato e alle imprese. Indubbiamente su questo fronte si può agire e migliorare la capacità delle università di andare incontro alla domanda delle imprese, ma anche di anticiparla. Tuttavia concentrarsi solo su questo ambito è sicuramente limitativo. Le questioni che lamentano soluzioni e attenzione sono anche altre. Nel silenzio, è quasi totalmente svilita la prima missione dell'Università (la didattica) e la seconda missione (la ricerca) viene richiamata quasi esclusivamente in riferimento ai metodi più rigorosi per valutarla in termini di produttività. Al contrario il ruolo che l'Università interpreta, già nella prima e nella seconda missione, non è certo secondario rispetto alla possibilità di rilanciare gli investimenti in innovazione. E proprio rispetto a questo ruolo, la prima e la seconda missione sostanziano la possibilità di svolgere a pieno ed efficacemente la terza e la quarta.

Non ci possiamo illudere di partecipare attivamente al pari di altri paesi alla quarta rivoluzione industriale, quando ci confrontiamo con i tassi di laureati e con le risorse che vengono stanziare per la ricerca e l'istruzione in Italia. Un serio rilancio degli investimenti e dell'innovazione necessita prima di tutto di un convinto investimento collettivo in formazione, istruzione (in particolare post-secondaria e universitaria) e ricerca che sappia con ambizione guardare al lungo periodo.

## **Bibliografia**

- Andreoni A., Scazzieri R. (2014), Triggers of Change: Structural Trajectories and Production Dynamics. *Cambridge Journal of Economics*, 38, 6: 1391-1408.
- Barbieri E., Di Tommaso M.R., Bonnini S. (2012), Industrial policy in Southern China: beyond the Specialized Industrial Cluster Program. *China Economic Review*, 23, 3: 613-625.

- Barbieri E., Di Tommaso M.R., Huang M. (2010), Industrial Development Policy and Innovation in Southern China: Government Targets and Firms' Behavior. *European Planning Studies*, 18, 1: 83-105.
- Barbieri E., Di Tommaso M.R., Tassinari M. (2015), Le scelte di Pechino. Politiche Industriali Selettive e Settori Strategici in Cina. *L'Industria*, 36, 3: 403-434.
- Barbieri E., Rubini L., Pollio C., Micozzi A. (2016), What are the trade-offs of academic entrepreneurship? An investigation of the Italian case. *The Journal of Technology Transfer*, doi: 10.1007/s10961-016-9482-7.
- Bianchi P., Labory S. (2016), *Towards a New Industrial Policy*. New York: McGraw-Hill.
- Bianchi P., Pozzi C. (2010), *Le politiche industriali alla prova del futuro*. Bologna: il Mulino.
- BMBF (2013), *Zukunftsbild Industrie 4.0*. Bonn: Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- BMWi (2016), *Digitization of Industrie Platform Industries 4.0*. Berlin: Federal Ministry for Economic Affairs and Energy.
- Chang H.J., Andreoni A., Kuan M.L. (2013), *International Industrial Policy Experiences and the Lessons for the UK, policy report for the UK Foresight Future of Manufacturing Project*. London: UK Government Office of Science.
- Davies A. (2015), *Industry 4.0: Digitalisation for Growth and Productivity*. Strasbourg: European Parliamentary Research Services, September.
- Di Tommaso M.R., Schweitzer S.O. (2013), *Industrial Policy in America. Breaking the Taboo*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Di Tommaso M.R., Tassinari M. (2014), Government and Industry in the United States. Past practices and the debate on the present policies. *L'Industria*, 35, 3: 369-408.
- Di Tommaso M.R., Tassinari M. (2017), *Industria, Governo e Mercato. Lezioni americane*. Bologna: il Mulino.
- Di Tommaso M.R. (2015), Politiche per il rilancio dell'industria italiana: settori strategici, cambiamento strutturale e domanda di qualità della vita dei cittadini. In: Cappellin R., Baravelli M., Bellandi M., Camagni R., Ciciotti E., Marelli E., (a cura di), *Investimenti, innovazione e città: una nuova politica industriale per la crescita*. Milano: Egea.
- Di Tommaso M.R., Rubini L., Barbieri E. (2013), *Southern China: Industry, Development and Industrial Policy*. London: Routledge.
- Di Tommaso M.R., Schweitzer S.O. (2010), Production and transfer of academic knowledge: policy targets and implications for the health industry. *Journal of Healthcare Technology and Management*, 11, 4: 227-240.
- EC – European Commission (2014a), *For a European Industrial Renaissance. COM: 14/2*. Brussels: European Commission.
- EC – European Commission (2014b), *ROCKETS. Roadmapping for cross-cutting KETs activities in Horizon 2020*. Brussels: European Commission.
- Marozzi M. (2014), Construction, dimension reduction and uncertainty analysis of an index of trust in public institutions. *Quality and Quantity*, 48, 2: 939-953.
- Obama B. (2010), *ERP Economic Report of the President*. Washington DC: US Government Printing Office
- Rodrik D. (2008), *Normalizing Industrial Policy, Commission on Growth and Development*. Washington, DC: World Bank, *Commission on Growth and Development Working Paper* n. 3.

- Rubini L., Barbieri E. (2013), Percorsi evolutivi nel sostegno alle imprese in Cina. Una analisi delle imprese leader e riflessioni sulla politica industriale, *l'Industria*, 34, n. 3, pp. 397-416.
- Rubini L., Di Tommaso M.R., Barbieri E. (2015), *Special Economic Zones and Cluster Dynamics: China, International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences (2nd edition)*. Amsterdam: Elsevier. 207-212.
- Sen A. (1999), *Development as Freedom*. New York: Oxford University Press.
- Stiglitz J.E., Lin J.Y. (eds.) (2013), *The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government Beyond Ideology*. New York: Palgrave Macmillan.
- Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J.P. (2010), *Mis-measuring our Lives: Why GDP doesn't add up*. New York: the New Press.
- Tassinari M. (2014), Industrial Policy in the United States: The Theoretical Debate, the Rhetoric, and Practices in the Era of the Washington Consensus. *L'Industria*, 35, 1: 69-100.
- Tassinari M., Barbieri E., Morleo G. (2015), Le politiche di Seul. Strategie di Sviluppo Industriale in Corea. *L'Industria*, 36, 3: 323-250.
- Tassinari M., Di Tommaso M.R., Bonnini S., Marozzi M. (2014), La Terza Italia di fronte alla Crisi e alla crescita delle nuove potenze manifatturiere. Una metodologia di supporto alle decisioni di politica industriale regionale. *Economia Marche Journal of Applied Economics*, XXXIII, 2: 43-67.
- Weiss L. (2014), *America Inc.? Innovation and Enterprise in the National Security State*. New York, Cornell University Press.

# A proposito di “fallimenti” (veri o presunti) delle politiche industriali

*Maurizio Franzini*<sup>1</sup>

L’oblio nel quale le politiche industriali sono cadute per lungo tempo, e nel quale molti vorrebbero che restassero anche oggi, è in buona parte dovuto a un argomento portato avanti da un gruppo piuttosto folto di economisti e fatto proprio anche da influenti *policy makers*. L’argomento è quello dei loro “fallimenti”, della loro incapacità di raggiungere gli obiettivi che dovrebbero giustificare il loro utilizzo e dei danni che provocherebbero. Da tutto ciò si fa discendere la conclusione che di quelle politiche non vi è gran bisogno e sarebbe meglio farne a meno<sup>2</sup>.

Gli insuccessi delle politiche industriali – peraltro variamente intese – sono spesso considerati una delle manifestazioni più negative di quelli che vengono chiamati “fallimenti dello stato” o, potremmo dire, dell’intervento pubblico in economia. Nel caso specifico delle politiche industriali, tali “fallimenti” prenderebbero tipicamente la forma di “spreco” del danaro pubblico nel senso che verrebbero sostenute o finanziate iniziative che non producono esiti positivi, questi ultimi intesi quasi esclusivamente come successo di mercato di quelle iniziative.

La questione ha, naturalmente, fondamento ma il modo nel quale il problema viene affrontato e interpretato dagli avversari delle politiche industriali appare largamente insoddisfacente e ciò vale a maggior ragione per le implicazioni che ne vengono tratte. Nelle pagine che seguono cercherò principalmente di giustificare queste affermazioni e di sostenere la necessità non soltanto delle politiche industriali ma anche di interventi che massimizzino la loro capacità di produrre effetti positivi sotto il profilo dell’efficienza e dell’equità.

La prima considerazione riguarda la solidità dello stesso concetto di “fallimento” sia delle politiche pubbliche in generale sia, più specificamente, delle politiche industriali. Tale concetto appare assai meno fondato analiticamente

---

<sup>1</sup> Università di Roma Sapienza, Roma, e-mail: [maurizio.franzini@uniroma1.it](mailto:maurizio.franzini@uniroma1.it).

<sup>2</sup> Per una recente e molto convinta riproposizione di questa tesi si veda Debenedetti (2016).

di quello di “fallimenti del mercato”, ai quali di fatto si contrappone, e che costituiscono, per gran parte della teoria economica, la ragione per la quale è giustificato l'intervento pubblico.

Come è noto, nei “fallimenti del mercato” rientrano tutte quelle situazioni nelle quali le forze di mercato non assicurano un risultato efficiente e, quindi, c'è spazio per miglioramenti generalizzati di benessere, cioè per miglioramenti coerenti con il criterio di Pareto. I casi standard sono quelli delle esternalità, dei beni pubblici e delle asimmetrie informative. Il “fallimento” consiste nel fatto che il benessere di qualcuno, dato quello di tutti gli altri, è inferiore al livello massimo che potrebbe raggiungere: una sorta di “spreco” di benessere.

Per alcuni i “fallimenti del mercato” potrebbero manifestarsi anche in un'altra, e ben più controversa dimensione, quella dell'equità la quale, peraltro, potrebbe incidere sull'efficienza e sulla crescita in vari modi e, dunque, il “fallimento” sul terreno dell'equità potrebbe in realtà essere un doppio “fallimento”<sup>3</sup>.

L'intervento pubblico dovrebbe essere diretto a limitare o rimuovere questi “fallimenti” ed è precisamente con questa giustificazione che esso è stato invocato dalla teoria economica. Ciò vale anche per le politiche industriali e dell'innovazione: i fallimenti di efficienza che possono aversi rispetto alle innovazioni sono stati indicati da tempo, in particolare da un economista tra i più prestigiosi e certamente ben consapevole delle possibilità del libero mercato: Kenneth Arrow. Ma la struttura produttiva, il ritmo e la natura delle innovazioni possono avere effetti rilevanti anche sotto il profilo della disuguaglianza e dell'equità: ciò viene documentato nell'ultimo *Economic Outlook dell'OCSE* (2016) dove appunto si sostiene che le politiche industriali possono incidere non soltanto sulla dinamica e la dispersione della produttività ma anche sulla disuguaglianza. Dal canto suo Atkinson (2015) ha sostenuto che l'attività di ricerca può condurre a innovazioni che creano significativi problemi sociali, di cui quello dell'occupazione è il più evidente e rilevante; dunque, sottoporre quella attività a una sorta di disciplina sociale sarebbe giustificato in base a criteri di equità.

Quando il termine “fallimento” viene riferito allo stato la precisione che lo caratterizza nella sua applicazione al mercato tende a svanire. Il punto principale è che si parla di “fallimento” senza accertare se le politiche che di quel “fallimento” sarebbero responsabili provocano effettivamente un peggioramento sotto il profilo dell'efficienza e dell'equità. Inoltre, talvolta si ha la sensazione che il “fallimento” consista nel tentativo stesso di interferire con la concorrenza, alla quale si attribuiscono virtù che essa non sempre ha, come

---

<sup>3</sup> Gli effetti negativi dell'iniquità intesa come disuguaglianza sulla crescita sono stati di recente documentati anche da alcuni studi pubblicati dal Fondo Monetario Internazionale (Ostry *et al.*, 2014) e dell'OCSE (2015).

ben dimostrano i “fallimenti del mercato”. Di questi ultimi, però, gli avversari dell'intervento pubblico tendono a dimenticarsi.

C'è poi la tendenza a ricondurre specifici insuccessi a ineluttabili disfunzioni dell'intervento pubblico senza esaminare a fondo le loro reali cause e, quindi, la possibilità che essi siano espressione non di quelle ineluttabili disfunzioni ma di altre, meno gravi circostanze. Esaminiamo brevemente questi due punti.

Per giustificare l'affermazione che manca un'analisi appropriata del miglioramento che le politiche possono portare sotto il profilo dell'efficienza e dell'equità è molto utile l'impostazione suggerita da Besley (2006). Seguendo tale impostazione possono distinguersi essenzialmente tre casi<sup>4</sup>.

Il primo è il caso in cui nessuno dei soggetti interessati dall'intervento vede peggiorare la propria posizione rispetto alla situazione iniziale, mentre almeno alcuni stanno meglio. Si tratta, quindi, di un miglioramento in base al criterio di Pareto. Questo però non vuol dire che sia stata raggiunta la situazione migliore in assoluto; possono, cioè, esservi ulteriori margini di miglioramento che l'intervento pubblico non riesce ad assicurare. Dunque, il “fallimento” potrebbe consistere nel mancato raggiungimento della situazione migliore in assoluto, ma di fronte al miglioramento paretiano appare del tutto improprio parlare di “fallimento”.

Il secondo caso è quello in cui l'intervento migliora la posizione di qualcuno e peggiora quella di qualcun altro. Il “fallimento” questa volta può consistere nel non avere migliorato la situazione di tutti. Per decidere se si tratti davvero di “fallimento” e quindi che l'intervento non debba essere attuato è necessario disporre di un criterio etico che metta a confronto il benessere degli avvantaggiati con quello degli svantaggiati. E se tra gli avvantaggiati vi fossero anche soggetti per vari motivi considerati immeritevoli il problema della decisione etica si farebbe ancora più cogente.

Infine, il terzo caso è quello in cui nessuno viene avvantaggiato dalla politica adottata e molti ne vengono svantaggiati. Siamo quindi di fronte a un esempio di peggioramento paretiano.

In quest'ultimo caso il “fallimento” è indiscutibile e l'intervento pubblico andrebbe certamente evitato. Ma nei due precedenti la situazione appare molto diversa. Soprattutto nel primo, il presunto “fallimento” non sembra in grado di sconsigliare l'intervento e ciò può valere anche nel secondo caso, in funzione dei criteri di valutazione etica adottati. In questi ultimi due casi i risultati cui l'intervento pubblico dà luogo potrebbero coesistere con “sprechi” o altri errori, a dimostrazione del fatto che ciò che viene spesso qualificato nell'uso comune come “fallimento” potrebbe, in realtà, non essere necessariamente tale in base a un criterio diverso – e, possiamo dire, più rigoroso – di valutazione.

---

<sup>4</sup> Per un esame più approfondito si veda Franzini (2014).

Venendo al secondo punto, cioè alla possibilità che gli insuccessi di specifici interventi vengano erroneamente attribuiti a difetti non emendabili dell'intervento pubblico, con il conseguente suggerimento di mettere al bando le politiche che li hanno ispirati. Per illustrare questo punto è molto utile un esempio proposto da Rodrik (2014). Si tratta del caso americano della Solyndra una società per la produzione di energia solare con il fotovoltaico fondata nel 2005 e beneficiaria di molto danaro pubblico, soprattutto nel 2009 grazie all'*American Reinvestment and Recovery Act*.

Nel 2010 Obama la visitò e la qualificò come simbolo di progresso e modello di impresa in grado di assicurare la crescita economica. Sfortunatamente, a distanza di un anno, Solyndra andò in bancarotta e la vicenda fu subito interpretata come un caso evidente ed eclatante di “fallimento” delle politiche industriali. Si sostenne che il governo avesse preso le proprie decisioni ignorando le reali condizioni in cui operava Solyndra; che quest'ultima si guardò bene dal rendere pubbliche le informazioni di cui disponeva e anche che il finanziamento fu il risultato di un accordo truffaldino tra governo e impresa.

In realtà la causa del “fallimento”, come documenta Rodrik, fu che Solyndra scelse di usare come semiconduttore non il silicene ma il CIGS (rame, indio, gallio e selenio) in base alla previsione che il prezzo del silicene avrebbe continuato a crescere, come aveva fatto negli anni precedenti. In realtà, dal 2008 esso prese a diminuire, soprattutto a causa dell'aumentata offerta cinese.

Questo insuccesso della politica industriale deve quindi essere imputato non a un difetto di fondo delle politiche industriali ma a una scelta strategica che appare del tutto razionale se valutata *ex ante* e che risulta errata *ex post* – cioè quando si rivelano informazioni non disponibili al momento della decisione – secondo uno schema frequente nelle economie di mercato esposte al rischio e all'incertezza. Bandire le politiche industriali in base ad argomenti di questo tipo sarebbe davvero singolare, anche perché questi stessi argomenti dovrebbero spingere a chiedere di bandire il mercato. Si può forse notare che gli errori compiuti autonomamente dalle imprese tendono ad essere considerati eccezioni e quasi dimenticati (nella Silicon Valley i fallimenti sono stati numerosissimi ma restano solo le storie di successo) mentre l'opposto sembra valere per l'intervento pubblico.

Una valutazione più equilibrata appare necessaria. Richiedere alle politiche industriali di tradursi sempre e tutte in successi appare decisamente eccessivo. Come sottolinea Rodrik, quelle politiche andrebbero valutate nel loro complesso e, aggiungerei, i casi di successo andrebbero attentamente studiati per apprendere come limitare il rischio di “fallimenti”.

Tutto ciò non equivale, naturalmente, a negare che vi sono fattori in grado di rendere dannoso l'intervento pubblico e di determinare conseguenze che possono essere certamente qualificate come “fallimenti”. Uno dei primi a riconoscere questa possibilità è stato, circa un secolo fa, Arthur C. Pigou, il “padre”

dei “fallimenti del mercato”, che si mostrò consapevole della possibilità che questi ultimi non costituissero una giustificazione sempre valida per invocare l'intervento pubblico: in breve, occorre preoccuparsi delle conseguenze che questo intervento avrebbe avuto sull'efficienza e l'equità. Ma riconoscere che quei fattori esistono è cosa diversa dall'assumere che la loro presenza dia sempre e invariabilmente luogo a “fallimenti” e che nulla possa essere fatto per contrastare i loro effetti negativi.

I fattori potenzialmente responsabili dei “fallimenti” possono essere brevemente elencati. Il primo è l'errore di visione dei *policy maker*, la loro adesione cioè a teorie e modelli del funzionamento dell'economia che portano a privilegiare azioni che non sono in grado di assicurare i risultati ai quali essi aspirano. Tra questi fattori possono essere inclusi anche i difetti collegati al cattivo disegno delle politiche, ad esempio quelle relative al loro insufficiente coordinamento che viene spesso lamentato in particolare nel nostro paese.

Il secondo fattore scaturisce dalla mancanza di informazioni essenziali per prendere le decisioni più appropriate. Tali informazioni spesso sono possedute dalle imprese alle quali gli interventi sono rivolti che, però, non hanno alcun incentivo a rivelarle. In questi casi si determina, quindi, una tipica situazione di asimmetria informativa della medesima natura di quella che può causare, come si è ricordato, il “fallimento del mercato”.

Il terzo e ultimo fattore è rappresentato dall'opportunità dei *policy maker*, burocrati e politici. Come è noto si parla di comportamento opportunistico quando si persegue il proprio interesse personale in tutti i modi possibili (che non coincidono con quelli consentiti) e, nel caso dei *policy maker*, antepoendo tali interessi a quello che in ogni specifico contesto può essere considerato l'interesse generale. Nel caso delle politiche industriali l'opportunità del politico da un lato rende facile la sua “cattura” da parte delle imprese che beneficerebbero delle sue decisioni e, dall'altro, porta a erogare risorse pubbliche per ottenere vantaggi personali anche in contrasto con l'efficienza e l'equità. Probabilmente è questo il fattore al quale più immediatamente si pensa quando si parla di insuccesso o “fallimento” inevitabile delle politiche pubbliche.

L'opportunità dei *policy maker* è considerato quasi un dogma dalla scuola della “*Public Choice*” che ad esso attribuisce sempre effetti devastanti tali da consigliare la completa eliminazione di interventi pubblici di carattere discrezionale. Naturalmente anche chi opera nel mercato può essere affetto da egoismo opportunistico ma – questa sembra essere la tesi – la disciplina di mercato impedirebbe a quello sconveniente tratto umano di imporsi e, quindi, di generare rilevanti danni sociali. Sfortunatamente le cose non sembrano stare esattamente in questo modo: il mercato non è un efficace antidoto all'opportunità e non per ragioni episodiche. Questa tesi è sostenuta con forza da Akerlof e Shiller nel loro ultimo libro (2015).

I potenziali fattori di “fallimento” dell’intervento pubblico possono operare con intensità diversa in diversi contesti istituzionali, possono produrre effetti diversi e, soprattutto, possono essere contrastati e depotenziati in vari modi. Esaminiamo quanto si potrebbe fare a quest’ultimo riguardo.

Rispetto alle idee “errate” la soluzione sembra piuttosto semplice: farsi guidare dalle migliore conoscenza e evidenza empirica applicando in modo consapevole e responsabile il principio dell’*Evidence Based Policy Making*.

Per cercare di alleviare i “fallimenti” dovuti alle carenze informative non vi è altra soluzione che far affluire ai decision maker maggiori e migliori informazioni. Questo è certamente possibile e non soltanto attraverso un più efficace funzionamento dei sistemi statistici nazionali. In alcuni ambiti, come suggerisce Rodrik, possono essere estremamente utili forme di collaborazione tra i *policy maker* (tutti quelli coinvolti nelle politiche, anche a diverso livello di governo, in modo da evitare problemi interni di coordinamento), i soggetti privati che operano negli ambiti in cui le politiche dovranno applicarsi e, infine, esperti indipendenti. Si tratta dunque di attivare forme di collaborazione aperte e trasparenti che possono anche rendere estremamente difficile l’occultamento opportunistico delle informazioni.

Molto utile potrebbe essere il ricorso sistematico a procedure di valutazione delle politiche che permettano non soltanto una decisione più consapevole *ex ante* ma anche un controllo continuo dei loro effetti, la cui conseguenza potrebbe anche essere la revisione delle decisioni assunte allo scopo di impedire ai danni eventualmente già manifestatisi di ingigantirsi.

La possibilità di revisione delle policies in base all’evidenza degli effetti prodotti in itinere sugli obiettivi perseguiti può avere un ruolo cruciale nell’elevare la complessiva capacità di successo delle politiche pubbliche. Spesso, però, le decisioni assunte vengono portate comunque avanti perché ad esse viene associato un forte valore identitario da parte del governo in carica e la conseguenza è che invece di piegarsi all’evidenza si tende a piegare quest’ultima all’imperativo di mostrare la correttezza delle scelte compiute.

Rispetto all’opportunismo le soluzioni non sono troppo facili. In termini generali si può operare in due modi. Il primo è quello di inasprire e, soprattutto, rendere più probabile l’irrogazione delle sanzioni (intese in senso lato) a carico di chi attua comportamenti opportunistici. Il secondo consiste nel migliorare i meccanismi di selezione dei *policy maker*, sia quelli eletti (i politici) sia quelli in carriera (i burocrati).

Con riferimento ai politici le modalità di svolgimento della competizione elettorale possono agire su entrambi gli aspetti ora richiamati. Un buon sistema elettorale potrebbe, infatti, sia sanzionare (con la non rielezione) i politici opportunisti sia facilitare la selezione di politici poco propensi all’opportunismo oltre che capaci. A questo proposito va sottolineato che, in contrasto con quanto viene frequentemente asserito, gli individui non sono tutti ugualmente

opportunisti. Lo dimostrano, ad esempio, numerosi esperimenti di laboratorio applicati a una vasta gamma di comportamenti. In particolare, si può distinguere tra individui con *motivazioni estrinseche*, cioè attenti soltanto ai vantaggi materiali associati alle azioni da svolgere, e individui con motivazioni intrinseche, cioè mossi anche dal valore che attribuiscono alle azioni in sé e non dal vantaggio materiale che da esse possono ottenere. Un buon meccanismo di selezione dovrebbe essere in grado di privilegiare i politici e i burocrati con motivazioni intrinseche.

Non è, però, facile dire quali precise caratteristiche dovrebbe avere questo meccanismo. Certamente sarebbe essenziale la veridicità e la comprensibilità delle informazioni a disposizione degli elettori. Su questo terreno, i progressi potenziali sono enormi. Il punto è che la decisione di muovere in questa direzione deve essere presa dagli stessi soggetti che potrebbero esserne svantaggiati. L'antidoto dovrebbe essere la pressione degli elettori, spinti a reagire ai danni loro inflitti dall'opportunismo dei politici e in grado di attivare un'efficace azione collettiva.

Dunque miglioramenti sono certamente possibili nelle circostanze dalle quali dipende l'esito delle politiche adottate dai governi. Alcuni di questi miglioramenti appaiono di realizzazione relativamente facile, mentre altri pongono ostacoli più seri. In ogni caso, attuando almeno qualcuno di questi miglioramenti, le potenzialità dell'intervento pubblico di assicurare progressi sotto il profilo dell'efficienza e dell'equità potranno espandersi significativamente con ovvio vantaggio per il benessere sociale.

In conclusione, provo a riassumere la linea argomentativa seguita in queste note e le ragioni per le quali la raccomandazione di limitare o fare addirittura a meno delle politiche industriali per gli insuccessi che inevitabilmente determinerebbero non dovrebbe essere seguita.

I rischi di veri “fallimenti” dell'intervento pubblico sotto il profilo dell'efficienza e dell'equità – due irrinunciabili criteri di valutazione – sono concreti, ma non tutti gli insuccessi normalmente considerati “fallimenti” sono realmente tali. Infatti, molti di essi potrebbero essere compatibili con miglioramenti di efficienza o equità. La valutazione dell'intervento pubblico dovrebbe tenere conto di questo e, d'altro canto, dovrebbe riferirsi non a singoli episodi ma a complessivi programmi di intervento pubblico. L'acclarata rilevanza e diffusione dei “fallimenti del mercato” rende le politiche pubbliche, e quelle industriali in particolare, indispensabili per accrescere il benessere sociale. Per questo motivo è estremamente importante che queste politiche funzionino al meglio delle loro potenzialità e, dunque, si attuino tutti gli interventi di contesto e istituzionali in grado di assicurare questo risultato.

Rinunciare a migliorare le politiche sarebbe un grave “fallimento” o, se si vuole, un macroscopico “meta-fallimento” della politica. Per contribuire a evitarlo i ricercatori possono dare il proprio contributo, che consiste nel mostrare

i vantaggi che le politiche possono apportare e nell'individuare le condizioni dalle quali dipende il loro effettivo conseguimento. Chi considera inevitabili i "fallimenti" nell'intervento pubblico dà un contributo non in questa direzione ma in quella opposta. E di questo difficilmente si avvantaggerà il progresso e il benessere sociale.

## Bibliografia

- Akerlof G.A., Shiller R.J. (2015), *Phishing for Phools: The Economics of Manipulation and Deception*. Princeton University Press. Tr. it. (2016), *Ci prendono per fessi. L'economia della manipolazione e dell'inganno*. Milano: Mondadori Editore.
- Atkinson A.B. (2015), *Inequality. What can be done*. Cambridge, MA: Harvard University Press. Tr. it. (2015), *Disuguaglianza. Cosa si può fare*. Milano: Raffaello Cortina Editore.
- Besley T. (2006), *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Debenedetti F. (2016), *Scegliere i vincitori, salvare i perdenti*. Venezia: Marsilio Editore.
- Franzini M. (2014), L'intervento pubblico nella realtà: i 'fallimenti dello stato' e la loro gravità. In: Franzini M., Milone L.M., Pizzuti F.R. (a cura di), *Politica economica. Temi scelti*. Milano: Egea Editore.
- Oecd (2015), *In It Together. Why Less Inequality Benefits All*. Paris: Oecd.
- Oecd (2016), *Economic Outlook, June 2016*. Paris: Oecd.
- Ostry J.D., Berg A., Tsangarides C.G. (2014), Redistribution, Inequality, and Growth. Washington: *IMF Staff Discussion Note SDN/14/02*.
- Rodrik D. (2014), Green Industrial Policy. *Oxford Review of Economic Policy*, 30, 3: 469-491.

# Una politica di filiera per le relazioni tra le imprese nei distretti industriali

*Giampaolo Vitali*<sup>1</sup>

## 1. Introduzione

I distretti industriali rappresentano (ancora) un vero e proprio punto di forza del nostro sistema manifatturiero, sia in termini di contributo alle esportazioni, che in termini di coesione sociale e sviluppo del territorio.

Le principali caratteristiche dei distretti industriali sono andate cambiando nel corso degli ultimi decenni, soprattutto a causa dei processi di internazionalizzazione e d'innovazione e, più recentemente, della crisi economica iniziata nel 2009.

Nel presente contributo si cercherà di analizzare il cambiamento in atto nei rapporti esistenti tra le imprese dello stesso distretto, con alcuni esempi tratti da analisi empiriche svolte sia in distretti caratterizzati da produzione tradizionale, quali quelli del marmo di Carrara (Lattanzi, Vitali, 2012) e della carta di Lucca (Vitali, 2016), sia in cluster a medio-alta tecnologia, quali quello dell'*automotive* (Rolfo, Vitali, 2001; Vitali, 2015a) e della strumentistica industriale (Vitali, Vaglio, 2016).

Nelle sezioni 2, 3 e 4 si descrivono gli effetti causati da innovazione, globalizzazione e crisi economica sulle relazioni tra le imprese distrettuali, per poi analizzare nella sezione 5 l'evolvere di tali relazioni, con particolare riferimento ai rapporti tra produttori e utilizzatori di macchinari (paragrafo 6). Successivamente, si esaminano dei casi empirici di divergenza di interessi tra gli operatori della filiera in alcuni distretti (paragrafo 7), con il rischio di un declino delle economie esterne distrettuali (paragrafo 8) che dall'unitarietà del distretto traggono il maggiore sostegno. La sezione conclusiva traccia alcune proposte di politica industriale finalizzate a ricomporre le relazioni tra le imprese distrettuali.

---

<sup>1</sup> IRCRES-CNR e GEI, Moncalieri (TO), e-mail: [giampaolo.vitali@ircres.cnr.it](mailto:giampaolo.vitali@ircres.cnr.it).

## 2. Effetti dell'innovazione sulle relazioni tra le imprese locali

Le nuove tecnologie che stanno modificando i rapporti tra le imprese, e soprattutto tra le imprese distrettuali, sono incluse nel concetto di “Industria 4.0” (Magone, Mazali, 2016). Si tratta di un processo innovativo particolarmente complesso e ampio, che viene descritto anche con i termini di “*smart manufacturing*”, “IV rivoluzione industriale”, “fabbrica intelligente”, e che utilizza *digital manufacturing*, stampa 3D, *internet of things*, *big data*, nonché gli strumenti di simulazione, di visualizzazione tridimensionale e di produzione assistita. L'evoluzione si accompagna ad una fusione tra mondo reale degli impianti industriali e mondo virtuale in ciò che viene chiamato sistema cyber-fisico (*Cyber-Physical System*), una complessa rete di macchinari, beni fisici, oggetti virtuali, strutture di calcolo e di memorizzazione, *device* di comunicazione (video, sonora, olfattiva, ecc.), contenitori di energia che interagiscono tra loro e, contemporaneamente, con gli operatori economici.

Le nuove tecnologie di “Industria 4.0” consentono, da una parte, di ottenere maggiore efficienza produttiva, che si riflette in minori costi di produzione e quindi nella possibilità di ri-localizzare (*re-shoring*) produzione precedentemente spostate nei paesi emergenti; dall'altra, di far nascere nuovi prodotti, la cui produzione oggi è impossibile dal punto di vista tecnico, che rappresentano in buona parte un'evoluzione dei prodotti più tradizionali (e una sostituzione di questi ultimi).

In questo contesto si evince chiaramente come la diffusione di “Industria 4.0” ridurrà i vincoli della prossimità fisica, che favoriscono le relazioni tra le imprese in un'area ristretta come quella del distretto industriale, in quanto allarga a tutto il mondo industrializzato l'ambito geografico delle forniture, non solo di materiali e semilavorati ma anche di tutti quei servizi che possono essere forniti “da remoto” (si pensi all'assistenza sui macchinari, oggi vincolata dalla vicinanza fisica tra impresa service e impresa manifatturiera, per poter intervenire in *just-in-time*).

L'impatto sulla *supply-chain* dei distretti deriva principalmente dall'uso dell'automazione e della progettazione assistita dal computer, che rappresentano la principale caratteristica del cosiddetto *digital manufacturing* e che favoriscono lo sviluppo di prodotti molto personalizzati, ottenuti – grazie al *3D printing* – con costi produttivi molto vicini a quelli della tradizionale produzione standardizzata. La stampa 3D ha infatti un effetto sulla struttura dei costi di produzione, con un minor impatto delle tradizionali economie di scala, a favore delle “*economies of ones*”, cioè dei vantaggi che l'impresa ottiene dalla riduzione dei costi fissi aziendali (con aumento dei costi variabili) nonché dalla riduzione delle barriere all'entrata nei comparti in cui si svilupperà la stampa 3D. Ovviamente, la personalizzazione di massa vale solo per alcune tipologie di beni, dove c'è richiesta di varietà, e quindi il processo di “Industria 4.0” serve

soprattutto ad integrare, allargare e completare, ma non a sostituire tout-court, il vecchio sistema produttivo. In questi comparti è possibile che la fornitura locale sia sostituita da produttori lontani geograficamente che usano la stampa 3D per servire i mercati in cui sono presenti. Il decentramento produttivo e le attività di outsourcing vengono quindi riallocate a seconda dei mercati in cui occorre essere presenti con una produzione personalizzata e *just-in-time*.

In ogni modo, i minori costi di transazione consentiti dal *digital manufacturing* riducono sensibilmente i vantaggi che le imprese distrettuali godono grazie alla prossimità fisica, allargando l'ambito geografico della fornitura a favore di fornitori lontani dal distretto. I grandi leader di distretto che possono investire nelle nuove tecnologie di "Industria 4.0" potranno sfruttarne in pieno i nuovi vantaggi, mentre la scarsità delle risorse finanziarie e manageriali delle PMI riduce le opportunità di sfruttare le nuove tecnologie.

Il fatto che gli investimenti necessari a sfruttare tutte le opportunità offerte dalle nuove tecnologie siano possibili soprattutto alle imprese di maggiori dimensioni, quali sono i leader di distretto, è ormai confermato da molte analisi sulla struttura finanziaria delle imprese italiane, con le PMI particolarmente sottocapitalizzate rispetto alle necessità imposte dai nuovi investimenti innovativi.

Con l'introduzione del *digital manufacturing* e in generale delle tecnologie di "Industria 4.0" si corre quindi il rischio che i leader di distretto mantengano sul territorio locale solo le funzioni aziendali più strategiche, quali la R&S, la progettazione e il marketing, mentre la produzione e la parte manifatturiera della *supply-chain* potrebbero essere spostate nei mercati geograficamente lontani che si vogliono servire. Rispetto all'attuale processo di delocalizzazione, trainato dalla ricerca di minori costi produttivi, quello qui delineato segue principalmente la necessità di servire, quasi in tempo reale, i mercati lontani verso cui oggi si esporta la produzione interna al distretto.

### **3. Effetti dell'internazionalizzazione sulle relazioni tra le imprese locali**

Il processo di internazionalizzazione commerciale pone i leader di distretto all'interno delle *global value chain*, che consentono loro di inserirsi in nuovi mercati, ma anche di reperire nuovi fornitori localizzati al di fuori del distretto.

Con le *global value chain* i leader di distretto allargano a tutti i mercati mondiali la propria nicchia di specializzazione, con evidenti vantaggi in termini di saturazione della capacità produttiva locale, ma hanno anche la possibilità di sostituire parte dei fornitori locali con importazioni *worldwide*, con vantaggi nell'efficienza produttiva. I piccoli fornitori locali rimangono tali solo se "strategici", nel senso di indispensabili al mantenimento del vantaggio competitivo del leader. Al contrario, i fornitori di beni standard avrebbero minori

opportunità, sia di continuare a servire il leader, sia di inserirsi nelle *global value chain* come subfornitori (magari a favore dei concorrenti internazionali del leader locale).

Nel caso dell'internazionalizzazione produttiva, gli IDE dei leader di distretto possono avere o meno l'effetto di sostituire parte della capacità produttiva locale nei paesi in cui si investe per ridurre i costi di produzione. Nel caso in cui l'IDE sia dettato da ragioni di penetrazione commerciale di mercati lontani, se la strategia non è possibile con le esportazioni dal distretto, a questo effetto benefico in termini di aumento della dimensione aziendale del leader di distretto si associa generalmente anche un effetto positivo sul processo di internazionalizzazione della *supply-chain* locale. Quest'ultima di solito è invitata a partecipare alla costruzione dello stabilimento estero (con la fornitura di macchinari e impianti) o alla gestione della produzione (in termini di componenti e semilavorati).

Si tratta di un processo di accompagnamento all'internazionalizzazione che il leader svolge a favore della supply chain che si è registrato in molti distretti. Per esempio, nel caso dell'*automotive*, con i fornitori Fiat del cluster torinese che hanno seguito gli IDE del leader (sicuramente nei casi, ormai storici, della Polonia, della Turchia e del Brasile), ma anche nel distretto cartario, ove l'apertura di nuove cartiere all'estero richiede generalmente l'intervento degli stessi fornitori di impianti e servizi utilizzati nel distretto, con i quali i leader hanno ormai una partnership di lungo termine. Nel caso del settore cartario, il legame leader-fornitore di impianti ha generato un processo di apprendimento all'internazionalizzazione in quest'ultimo che ha consentito a tante PMI di accrescere la dimensione allargando l'area geografica della nicchia di specializzazione, con effetti positivi sull'aumento dimensionale, sul rafforzamento dell'impresa e sulle esportazioni di macchinari dall'area lucchese (Calabrese *et al.*, 2016)

#### **4. Effetti della crisi sulle relazioni tra le imprese locali**

L'impatto della crisi economica iniziata nel 2009 è stato molto differente nell'industria italiana, a seconda dei diversi settori, dimensioni aziendali e, soprattutto, modelli di business. In generale, la crisi ha colpito maggiormente le imprese con un mercato prevalentemente locale o domestico, e in minor misura le imprese che servono la domanda estera: le imprese esportatrici hanno infatti cercato di aumentare il fatturato estero per compensare la caduta della domanda nazionale.

Ciò è stato palese nel distretto del marmo di Carrara, con la crisi dell'industria edile che ha ridotto ad un decimo le commesse nazionali nel corso degli ultimi anni. In questo distretto si è registrato un doppio effetto negativo nei confronti delle piccole imprese distrettuali: in primo luogo, le grandi imprese hanno internalizzato parte della produzione data precedentemente in outsour-

cing, con il fine di sostenere la propria capacità produttiva che per colpa della crisi diventava eccedente rispetto alla domanda; in secondo luogo, le grandi imprese del distretto hanno avuto maggiori opportunità di servire la domanda estera nei paesi in crescita, quali i BRICs, grazie al più ampio portfolio prodotti che possiedono rispetto alle piccole imprese locali. Del resto, il modello di business del distretto si basa sul ruolo di capocommessa delle imprese leader a cui fanno riferimento le piccole imprese locali in termini di subfornitori di capacità produttiva per fasi di lavorazione (segagione, resinatura, finissaggio, ecc.) o per prodotti (marmette, tavoli, top, camini, ecc.).

Un altro esempio riguarda il distretto cartario di Lucca, ove le fasi a monte della filiera che importano le materie prime per la carta sono strettamente legate alle commesse locali delle cartiere, mentre le fasi più a valle della filiera, quelle del *converting* che trasformano la carta in un prodotto finito (nella fattispecie di Lucca soprattutto in fazzoletti, carta igienica, tovaglioli e asciugamani) hanno maggiori opportunità di diversificare la fonte dei ricavi, sostituendo la domanda nazionale con quella estera, grazie alla elevata competitività garantita in buona parte dalla produttività dei macchinari e dall'efficienza nell'organizzazione del lavoro.

Un altro aspetto della crisi che ha discriminato tra grandi e piccole imprese è stato l'accesso al credito. È infatti probabile che il *credit crunch* successivo alla crisi del debito sovrano del 2010 abbia colpito maggiormente le piccole imprese dei distretti rispetto ai loro leader. Poiché il rating creditizio dei leader di distretto è generalmente migliore di quello delle PMI della *supply-chain*, queste ultime hanno un costo del denaro più elevato e minori possibilità di ottenerlo dal sistema bancario, indebolendo ulteriormente la loro struttura finanziaria. Le diverse performance economiche mostrate dalle imprese distrettuali a seconda della dimensione aziendale confermerebbero l'asimmetria della recessione e giustificherebbero anche la moria di micro imprese che si è registrata tra il 2010 e il 2014.

Il venir meno di una parte della base produttiva su cui i leader di distretto avevano costruito il vantaggio competitivo nel periodo pre-crisi induce a pensare che ci sarà un nuovo modello di business quando (e se) la domanda tornerà sui livelli precedenti al 2008. Per esempio, nel caso del marmo di Carrara l'attuale configurazione post-crisi non potrà di certo garantire tutta la capacità produttiva necessaria per gestire le grandi commesse a cui erano abituate le imprese leader prima del 2008. La crisi economica ha pertanto modificato il futuro delle relazioni distrettuali in modo strutturale.

## 5. Le nuove relazioni distrettuali

Le tre cause di cambiamento qui indicate favoriscono una modifica nelle relazioni esistenti tra le imprese, soprattutto le relazioni tra le imprese che producono macchinari e le imprese che li utilizzano.

Si tratta di relazioni tradizionalmente molto forti dentro i distretti industriali, che hanno garantito innovazioni e trasferimento tecnologico, principalmente a favore delle PMI che crescono con innovazioni incrementali basate sullo scambio di conoscenza tacita. Il modello di crescita congiunta dentro lo stesso distretto, tra il comparto dei macchinari e quello delle imprese che li utilizzano, è pertanto una sorta di “modello tipico” dell’industria italiana, che si è diffuso in molti settori del cosiddetto *Made in Italy*, quali il tessile-abbigliamento e la moda in generale, la ceramica, i prodotti in legno e in plastica, per non parlare delle macchine utensili per la lavorazione dei metalli, che hanno contribuito al vantaggio competitivo di gran parte dell’industria metalmeccanica italiana, oppure dei macchinari per l’industria alimentare, che favoriscono la crescita dei prodotti più tipici della dieta mediterranea (primi tra tutti i macchinari per la lavorazione dei cereali).

Nel caso del distretto cartario di Lucca, la crescita congiunta tra i due comparti, quello del cartario e quello dei suoi macchinari di riferimento, ha consentito alle imprese dei macchinari di accumulare competenze specifiche che vengono apprezzate a livello internazionale nelle grandi catene di fornitura mondiale. In un primo tempo, le imprese dei macchinari hanno seguito il percorso di internazionalizzazione del settore cartario, le cui imprese hanno costituito impianti produttivi all’estero in sostituzione delle esportazioni dall’Italia, non competitive per gli elevati costi di trasporto del prodotto finito. Il percorso di crescita internazionale dei produttori di carta è stato pertanto accompagnato da esportazioni delle imprese dei macchinari per realizzare le cartiere all’estero. In un secondo tempo, è probabile che la visibilità ottenuta al seguito delle imprese del cartario abbia consentito alle imprese dei macchinari di accedere alla domanda mondiale delle principali multinazionali statunitensi e europee, aumentando ulteriormente il grado di internazionalizzazione del settore e favorendo quindi una notevole resilienza agli effetti della crisi economica. Grazie all’elevato rapporto tra esportazioni e fatturato, il comparto dei macchinari per la carta mostra performance in crescita per tutto il periodo successivo al 2008 (Vitali, 2015b).

Affermazioni in parte diverse valgono per i macchinari della lavorazione della pietra (Rolfo, Vitali, 2015), che nel caso del distretto di Carrara hanno anch’esse tentato di compensare la drastica e repentina caduta della domanda nazionale di nuovi investimenti nel settore lapideo (troppo legato alla congiuntura dell’edilizia nazionale), ma non hanno raggiunto i risultati positivi visti nelle macchine per la carta a causa di una minore competitività, che non permette loro di eccellere a livello internazionale. In ogni modo, si conferma anche qui che il comparto dei macchinari non guarda più ai distretti italiani come luogo di destinazione della produzione, ma viene spinto a sostituire la domanda locale con la domanda globale, soprattutto quella proveniente dai BRICS. Conseguentemente, anche i produttori di macchinari sono meno radicati sul territorio, rispetto al modello

del passato, e potrebbero incominciare anche ad investire in stabilimenti produttivi esteri, e non solo in unità di assistenza tecnica e commercializzazione come avvenuto fino ad ora. Infatti, il modello di crescita dei concorrenti europei dei produttori di macchinari si basa su stabilimenti produttivi *worldwide*, ed è pertanto molto diverso da quello dei nostri leader nazionali che possiedono solo filiali estere di tipo commerciale. Probabilmente, il diverso comportamento è attribuibile alle maggiori dimensioni delle imprese estere, che consentono ampia diversificazione merceologica e geografica.

Infine, merita sottolineare quanto sia ormai difficile il rapporto tra produttori di macchinari e imprese distrettuali che li utilizzano, in quanto le esportazioni di macchinari nei paesi emergenti, ove gli investimenti in capitale fisso sono elevati grazie alla disponibilità di risorse finanziarie, favoriscono la competitività dei concorrenti diretti delle PMI dei distretti italiani. Queste ultime non hanno generalmente le risorse finanziarie (in parte per il *credit crunch* post crisi 2009) e manageriali (problemi di successione aziendale) per investire nei nuovi macchinari e nelle nuove tecnologie. Si riduce così l'intensità dei rapporti locali tra produttori e utilizzatori di macchinari, con effetto negativo sulle economie esterne distrettuali.

## **6. Cresce la divergenza di interessi tra gli operatori locali**

La divergenza di interessi tra le imprese appartenenti allo stesso distretto, causata dalle tre determinanti sopra descritte, può provocare una riduzione dell'identità del distretto e della sua unitarietà, con un effetto negativo sulle economie di scala esterne.

Per esempio, nel caso del marmo di Carrara, le imprese che estraggono il marmo sono favorevoli alla creazione di un marchio di origine della pietra, che migliori l'immagine e la qualità del prodotto finito; al contrario, le imprese che effettuano la lavorazione del marmo sono più interessate ad un "marchio di lavorazione" locale, in quanto buona parte del fatturato deriva anche dalla lavorazioni di marmi e pietre provenienti da fuori Carrara. Il tentativo di creare un marchio del distretto, che migliori l'immagine e la qualità del prodotto finito, è naufragato di fronte all'interesse contrapposto tra le imprese che estraggono il marmo che hanno richiesto un "marchio di origine della pietra", che certificasse l'autenticità del luogo di estrazione, mentre le imprese che lavorano la pietra, e che usano anche pietra importata, hanno preferito invece un "marchio di lavorazione", che certificasse l'origine del prodotto finito. Si sono pertanto creati due marchi separati, molto costosi per la scarsità delle imprese partecipanti e quindi di difficile gestione (Lattanzi, Vitali, 2012).

Sempre a Carrara, il contatto che le imprese di estrazione hanno con le *global value chain*, a cui cedono i blocchi di pietra da lavorare nei paesi a forte

crescita di domanda, riduce le possibilità delle imprese locali della trasformazione di acquisire i blocchi di qualità a prezzi contenuti: l'elevata domanda estera mantiene alti i prezzi della materia prima e le imprese locali, soprattutto quelle marginali a minore competitività e potere di mercato, subiscono pesantemente il trade-off tra qualità e costo della materia prima, perdendo ulteriormente competitività internazionale.

Nel caso del cartario di Lucca, ci sono settori e imprese con caratteristiche molto differenti tra loro: da una parte, le cartiere, ad alta intensità di energia, di capitale e di impatto ambientale, che devono sfruttare economie di scala, superare alte barriere all'entrata nel comparto, gestire un ciclo continuo che ha un basso peso del costo del lavoro ma necessita di efficienza produttiva (tramite innovazioni di prodotto); dall'altra, le imprese del *converting*, che hanno bassa intensità di energia, di capitale, di impatto ambientale, maggiore peso del costo del lavoro, scarse economie di scala, barriere all'entrata non elevate, con ciclo discreto che persegue anche innovazioni di prodotto; dall'altra ancora, il comparto degli impianti e dei macchinari, proiettato a servire soprattutto la domanda estera (nel comparto il rapporto tra export e fatturato raggiunge l'80%), incorporando le migliori tecnologie nei macchinari. Le differenze tecnologiche e strutturali tra i tre comparti della filiera non consentono di impostare politiche di sviluppo del distretto che siano trasversali ad esso, coinvolgendolo interamente. Le richieste di aiuti pubblici per la gestione dell'ambiente, per il risparmio energetico, per ridurre il costo del lavoro, per la formazione professionale, per l'innovazione di processo o per quella di prodotto che sorgono dal distretto ne coinvolgono solo una parte, e hanno pertanto minori probabilità di successo.

Inoltre, nel distretto di Lucca, la forte apertura internazionale ha indotto le imprese dei macchinari ad organizzare un evento tecnologico di livello internazionale (a cui si accede solo su invito) basato su dimostrazioni in azienda ("It'sTissue"), ma anche su eventi culturali. Tale evento è in concorrenza con la storica fiera del settore cartario (MIAC), molto più sbilanciata sul format della tradizionale esposizione fieristica, e quindi sui visitatori nazionali (Vitali, 2015b). Si nota quindi una separazione tra la parte della filiera che produce i macchinari a quella che gestisce i servizi per il marketing e l'internazionalizzazione del distretto.

Sempre nel cartario, la materia prima, la cellulosa, che viene soprattutto importata via mare dall'America Latina e dall'America del Nord, ha subito una modifica della formula dei contratti internazionali tra la cartiera, il produttore estero della cellulosa e le imprese dei servizi marittimi di Livorno (il porto di riferimento del distretto di Lucca). I nuovi contratti legano la cartiera direttamente con il produttore – sono di tipo DAP, cioè prevedono la consegna della merce in cartiera – e sostituiscono i vecchi contratti di tipo CIF, in cui il produttore era solo tenuto a consegnare la merce al porto (Bonciani *et al.*, 2016). Pertanto, mentre prima la cartiera aveva un interesse diretto per far transitare

la merce da Livorno, in quanto è il servizio logistico più vicino, oggi l'interesse della cartiera è svincolato dal porto di arrivo della cellulosa, che viene deciso dal produttore (sud-americano, canadese o statunitense) della materia prima. I nuovi contratti favoriscono quindi una separazione degli interessi tra la parte della filiera che acquista la materia prima e la parte della filiera che la gestisce nel porto di riferimento, in quanto entrambe dipendono da scelte a loro esogene, quelle del produttore internazionale.

## 7. Si riducono le economie esterne

Le economie esterne rappresentano l'insieme dei vantaggi che le imprese hanno nel produrre all'interno del distretto, anziché in un'altra area: localizzarsi all'interno del distretto consente dei vantaggi che le sedi alternative non possiedono. A causa delle determinanti viste in precedenza e dell'evoluzione del contesto internazionale in cui operano le imprese, una parte delle tradizionali economie esterne tende a ridursi, riducendo quindi i vantaggi relativi delle imprese locali.

Per esempio, si riduce l'omogeneità nella cultura del lavoro locale, in quanto mentre i leader e i produttori di macchine ricercano figure professionali molto qualificate, in grado di gestire le nuove tecnologie di "Industria 4.0" nelle macchine del ciclo continuo della cartiera, i piccoli fornitori sono invece legati alle professioni tradizionali, caratterizzate da un lungo processo di *learning by doing*, che consente accumulo della conoscenza tacita necessaria a gestire un'organizzazione flessibile che persegue la qualità. Questa divaricazione riduce le economie esterne presenti nei corsi di formazione specifici per il distretto, in quanto è ormai necessaria una formazione molto differenziata tra un comparto e l'altro.

Un altro esempio riguarda le economie esterne presenti nei servizi per l'internazionalizzazione del distretto, con i leader e i produttori di macchinari che hanno ormai una lunga esperienza in campo internazionale e che quindi hanno uno scarso interesse nella realizzazione di eventi che favoriscono la cosiddetta "prima internazionalizzazione" (come, ad esempio, la penetrazione del mercato UE), attività che invece potrebbe interessare le piccole imprese e gli altri comparti della filiera. A questo esempio, si associa il diverso interesse per la fiera locale, già indicato in precedenza.

Infine, anche le politiche per l'innovazione trovano interessi diversi dentro il distretto, soprattutto se esse riguardano le infrastrutture tecnologiche di tipo specialistico, come il parco scientifico/centro servizi tecnologici locale, in quanto i leader di distretto e i produttori di macchine cercano soprattutto innovazioni pervasive, provenienti da altri ambiti tecnologici (come nanotecnologie, nuovi materiali e ICT), che favoriscono nuovi prodotti/servizi; al contrario, le piccole

imprese della *supply-chain* sono più legate alle tecnologie tipiche del distretto, che sono più tradizionali ma di più facile acquisizione tramite l'attività del parco scientifico locale. Queste differenze potrebbero ridurre le economie esterne tecnologiche, che generano ricadute (*spillover*) positive a favore di tutte le imprese del distretto.

## 8. Politiche di filiera

Tradizionalmente, dentro i distretti industriali si individuano rapporti verticali (e cioè lungo le fasi del ciclo produttivo) e orizzontali (all'interno della stessa fase del ciclo) tra le imprese, definiti sulla base delle specializzazioni per fase di lavorazione o per prodotto. Grazie a tali rapporti, molto frequenti se la produzione è di tipo *just-in-time*, le imprese di piccole e medie dimensioni riescono a sfruttare le economie di scala esterne, a tutto vantaggio della competitività.

Questi legami storici tra le imprese sono messi a dura prova dai cambiamenti in atto, con i leader che tendono ad organizzare reti lunghe di fornitura, al di fuori dell'area distrettuale. Si assiste pertanto ad una divergenza della congiuntura, nelle diverse fasi e nei diversi settori della filiera, a cui corrisponde una divergenza tra gli interessi degli operatori presenti nei distretti, con i leader che sfruttano i vantaggi della globalizzazione e dell'innovazione, mentre i piccoli fornitori locali tendono invece a subire il cambiamento e la crisi del 2008.

Per evitare che la divergenza di interessi si trasformi in una vera e propria disgregazione delle fasi produttive locali è forse possibile impostare una politica di filiera utilizzando e/o modificando gli strumenti di policy attualmente già presenti nella normativa nazionale. Si tratta di condizionare gli incentivi pubblici al rafforzamento dei legami tra le imprese e all'individuazione di nuovi interessi comuni.

Per esempio, si propone di:

- Aumentare l'efficienza: incentivare gli acquisti di beni e servizi comuni a tutta la filiera, legando il leader e i suoi fornitori, al fine di ridurre i costi di produzione dei fornitori e, indirettamente, anche quelli del leader;
- Creare innovazione di processo: diffondere l'acquisto di nuovi impianti presso i piccoli fornitori, incrementando la produttività globale del distretto;
- Definire nuovi legami commerciali: con il "contratto di rete" i piccoli fornitori potrebbero accedere a nuovi mercati internazionali, diversificando il legame con i leader locali;
- Investire in ricerca: utilizzando progetti verticali di R&S, per legare i piccoli fornitori ai leader, diffondendo tecnologie omogenee in verticale lungo la filiera;
- Migliorare la finanza aziendale: diffondere il rating di filiera, per abbassare il costo del credito dei piccoli fornitori, aumentandone gli investimenti;

- Investire in formazione: progetti di formazione verticale per favorire la diffusione di “Industria 4.0” lungo la filiera di fornitura;
- Diffondere gli standard industriali: favorire la diffusione verticale dello stesso standard lungo tutta la filiera (es. ISO, EMAS, ecc.);
- Migliorare la gestione aziendale: favorire la diffusione verticale della contabilità industriale lungo tutta la filiera;
- Rafforzare la *supply-chain*: programmi di “crescita guidata” da parte dei leader di distretto a favore dei propri fornitori.

## Bibliografia

- Bonciani B., Foschi A., Vitali G. (2016), Il porto di Livorno nella filiera del distretto cartario di Lucca. In: Vitali G. (a cura di), *La filiera del distretto cartario di Lucca*. Milano: FrancoAngeli. 199-223.
- Calabrese G., Rolfo S., Vitali G. (2016), Il settore dei macchinari per la carta nel distretto cartario di Lucca. In: Vitali G. (a cura di), *La filiera del distretto cartario di Lucca*. Milano: FrancoAngeli. 170-198.
- Lattanzi N., Vitali G. (2012), *L'imprenditorialità nell'azienda lapidea*. Milano: FrancoAngeli.
- Magone A., Mazali T. (a cura di) (2016), *Industria 4.0: Uomini e macchine nella fabbrica digitale*. Torino: Guerini Editore.
- Rolfo S., Vitali G. (a cura di) (2001), *Innovazione e competizione nel settore della componentistica per autoveicoli*. Milano: FrancoAngeli.
- Rolfo S., Vitali G. (2015), Specializzazione produttiva e integrazione di filiera nel comparto macchine per la lavorazione della pietra. *L'Industria*, 2: aprile-giugno.
- Vitali G. (2015a), Attrazione degli investimenti esteri e catene globali di fornitura: un'analisi empirica. In: Cappellin R., Baravelli M., Bellandi M., Camagni R., Ciciotti E., Marelli E. (a cura di), *Investimenti, innovazione e città*. Milano: EGEEA. 183-192.
- Vitali G. (2015b), Il settore dei macchinari per la carta: organizzazione d'impresa, internazionalizzazione, strategie di crescita. *L'Industria*, 2: aprile-giugno.
- Vitali G. (2016), *La filiera del distretto cartario di Lucca*. Milano: FrancoAngeli.
- Vitali G., Vaglio P. (2015), *Osservatorio sull'andamento del mercato nazionale nel comparto della strumentazione e automazione industriale, civile e di laboratorio (Anni 2013-2014). Rapporto di ricerca*. Torino: GISI – Associazione Imprese Italiane di Strumentazione. [www.gisi.it](http://www.gisi.it).



# ***La Smart Specialization Strategy*** **nelle regioni italiane**

*Donato Iacobucci*<sup>1</sup>

## **1. Introduzione**

Obiettivo di questo lavoro è quello di esaminare alcuni aspetti relativi alla elaborazione e implementazione della strategia di smart specialization (d'ora in poi S3) richiesta alle regioni europee come condizionalità ex-ante per l'accesso ai fondi strutturali 2014-2020. L'attenzione è rivolta in particolare al modo con il quale i policy maker regionali hanno definito gli ambiti di specializzazione, al collegamento fra ricerca e sviluppo (R&S) e innovazione ed al modo con il quale è stato affrontato il tema della relatedness fra gli ambiti di specializzazione. Si tratta di aspetti rilevanti ai fini dell'efficacia nell'implementazione della strategia.

L'idea della S3 è emersa all'interno del gruppo di esperti "Conoscenza per la crescita" istituita nel 2005 dal commissario Janez Potočnik per rinviare la strategia di Lisbona. L'implementazione della *Smart Specialization Strategy* (S3) all'interno del nuovo quadro di programmazione europea 2014-2020 è volta ad incrementare la capacità innovativa delle regioni europee (Foray *et al.*, 2009; McCann, Ortega-Argilés, 2015).

L'attuazione della S3 richiede alle regioni di identificare gli ambiti tecnologici in cui vi sono maggiori probabilità di raggiungere o mantenere un vantaggio competitivo e, quindi, di concentrare le politiche per l'innovazione in questi ambiti. Il concetto di S3 è basato su due idee fondamentali: a) che una regione dovrebbe concentrare gli investimenti per la ricerca e l'innovazione in pochi domini tecnologici, nei quali essi possono avere un impatto significativo (*specilization*); b) che tali domini devono essere scelti in quanto integrano o rafforzano le capacità di ricerca e innovazione già presenti nella regione (*smart*).

Da un punto di vista teorico, queste idee si basano su due presupposti: a) che il raggiungimento di una massa critica di risorse è essenziale per ottenere

---

<sup>1</sup> Università Politecnica delle Marche, Centro per l'Innovazione e l'Imprenditorialità, Ancona, e-mail: [d.iacobucci@univpm.it](mailto:d.iacobucci@univpm.it).

risultati nell'attività di ricerca e sviluppo; b) che la specializzazione regionale mostra un alto grado di *path-dependence* per cui la diversificazione può essere conseguita solo in aree che sono strettamente legate alla base di conoscenza esistente. Per sottolineare quest'ultimo aspetto, i proponenti del concetto specializzazione intelligente hanno sottolineato che la sua applicazione alla politica regionale non dovrebbe seguire un approccio top-down (cioè una strategia progettata e realizzata dall'alto), ma un approccio bottom-up. Quest'ultimo approccio è fondato sul processo di 'scoperta imprenditoriale' (Foray *et al.*, 2009), nel quale gli attori regionali (imprese, istituti di ricerca, associazioni, etc.) svolgono un ruolo di primo piano per identificare le aree di specializzazione. Il ruolo del governo regionale è quello di selezionare le aree più promettenti tra quelle suggerite, piuttosto che imporre una strategia definita a tavolino.

L'elaborazione della S3 ha rappresentato una eccezionale occasione per le regioni italiane di sperimentare un più efficace sistema di relazioni fra governo regionale, università e imprese nella definizione delle politiche per l'innovazione e rappresenta una straordinaria occasione per dare maggiore efficacia a tali politiche.

Per il periodo di programmazione 2014-2020 all'Italia sono assegnati circa 20 miliardi per il FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e 10 miliardi per l'FSE (Fondo Sociale Europeo); gran parte di tali risorse saranno allocate dalle regioni sulla base delle indicazioni formulate nella S3. I fondi europei costituiscono pressoché l'unica fonte di risorse a disposizione delle regioni per l'implementazione delle politiche per l'innovazione. Considerato il ritardo del sistema industriale italiano negli investimenti in ricerca e sviluppo e nella capacità innovativa delle imprese, l'implementazione efficace della S3 rappresenta un'occasione unica per recuperare parte di tali ritardi.

Vi sono alcune questioni che hanno limitato l'efficacia della S3 fin dalla fase di progettazione (Iacobucci, 2014). La prima è stata il fatto che le regioni hanno agito in assenza di un quadro nazionale che definisse in via preventiva gli orientamenti in tema di ricerca e innovazione. Di fatto, tale quadro è stato in gran parte realizzato ex-post, come razionalizzazione delle scelte attuate dalle diverse regioni. La seconda questione problematica in fase di disegno della strategia ha riguardato il modo con il quale è stato interpretato e implementato l'approccio bottom-up della 'scoperta imprenditoriale'. Tale approccio presentava notevoli elementi di complessità poiché avrebbe richiesto una continua interazione fra la fase di raccolta dei suggerimenti da parte dei soggetti interessati (imprese, centri di ricerca, cittadini) e la fase di elaborazione e selezione degli ambiti maggiormente promettenti. La novità dell'approccio ha determinato disomogeneità nella sua applicazione e un'oscillazione fra un eccesso di dirigismo ed un eccesso di frammentazione, determinato dalla semplice 'raccolta' delle indicazioni provenienti dal basso. Alcune regioni avevano già sperimentato forme e modalità di interazione fra università e centri

di ricerca (ad esempio attraverso la creazione di poli di innovazione o cluster tecnologici); altre di sono trovate del tutto impreparate a gestire queste nuove modalità di interazione.

In questo lavoro l'attenzione è posta ad alcuni aspetti di definizione della S3 che possono risultare chiave in funzione del raggiungimento dei suoi obiettivi: cioè quelli di elevare la capacità innovativa delle imprese e di promuovere la diversificazione degli ambiti produttivi regionali. Oltre che sulla concentrazione delle risorse (pubbliche e private) in specifici domini tecnologici (*specialization*) il raggiungimento di tali obiettivi poggia su due elementi: a) un più stretto collegamento tra le attività di ricerca e di innovazione (innovazione basata sulla R&S); b) la promozione degli scambi di conoscenza tra i domini tecnologici all'interno di una stessa regione (*relatedness*).

In entrambi questi due aspetti l'elaborazione e l'implementazione della S3 da parte delle regioni italiane presenta delle evidenti debolezze, che possono ridurne l'efficacia in fase di implementazione.

Il lavoro è organizzato nel modo seguente. Il paragrafo 2 propone un primo esame degli ambiti di specializzazione individuati dalle regioni italiane. Il paragrafo 3 discute la relazione fra R&S e innovazione. Il paragrafo 4 esamina i limiti presenti nei documenti della S3 nell'individuazione della *relatedness* fra domini di specializzazione. Infine il paragrafo 5 propone alcune considerazioni conclusive.

## 2. I domini di specializzazione

Le regioni italiane hanno indicato una media di circa 5 domini tecnologici di specializzazione. Nella Tabella 1 sono presentati i domini di specializzazione secondo la denominazione originariamente fornita dalle regioni<sup>2</sup>. In primo luogo va notato che le regioni tendono ad indicare ambiti di specializzazione molto ampi (ad esempio, *green economy*, *life science*, ecc.) piuttosto che ambiti tecnologici specifici. Ciò è dovuto al tentativo di includere il maggior numero possibile di soggetti nei successivi bandi per l'assegnazione dei fondi. Questo approccio sembra divergere dalla logica della S3. Tuttavia, va notato che all'interno di questi ambiti generali le regioni hanno quasi sempre identificato specifici sub-domini che specificano i possibili ambiti di intervento.

In secondo luogo si può notare che alcune regioni indicano settori o filiere (come *aerospace*, *automotive*, *building*, ecc.) piuttosto che domini tecnologici.

Uno dei principali problemi che emerge dall'analisi dei domini di specializzazione è l'assenza di un comune sistema di classificazione. Per tale ragione, è frequente rilevare che lo stesso dominio è etichettato in modo diverso oppure

---

<sup>2</sup> Le regioni hanno utilizzato indifferentemente denominazioni in italiano e in inglese. Per omogeneità nel prosieguo del lavoro tutti i domini tecnologici saranno denominati in inglese.

**Tabella 1 – Domini di specializzazione indicati dalle regioni italiane nell’ambito della S3**

Regione	Domini di specializzazione
Abruzzo	Agrifood; Health science; ICT/Space; Fashion / design
Calabria	Agrifood; Building/Green building; Tourism and culture; Logistics; Environment and natural hazards; Life science; Smart cities
Campania	Advanced material and nanotechnologies; Aerospace; Energy, environment and green chemistry; Health biotechnologies and agrifood; Technologies for smart communities, cultural heritage, tourism and sustainable construction; Transport and advanced logistics
Emilia-Romagna	Agrifood; Building; Cultural and creative industries; Health and wellness; Mechatronics and engines
Friuli Venezia Giulia	Agrifood; Home system; Chemistry and pharmaceuticals; Economics of the sea; Life science
Lazio	Aerospace; Agrifood; Creative digital industries; Cultural patrimony and cultural technology; Green economy; Life science; Security
Liguria	Health and life science; Marine technology; Safety and quality of life
Lombardia	Advanced manufacturing; Aerospace; Agrifood; Artistic and cultural industries; Green manufacturing; Health; Sustainable mobility
Marche	Domotics; Health and wellness; Mechatronics; Sustainable manufacturing
Molise	Innovation and sustainability; Sustainable development; Health, independent and active living; Artistic and cultural industries; Manufacturing; ICT; Transport and logistics
Piemonte	Aerospace; Automotive; Green chemistry; Mechatronics; Made in Piemonte; Health and life science
Puglia <sup>1</sup>	Aerospace; Ambient assisted living; Energy and environment; Human health; New material and nanotechnologies / Smart manufacturing; Technologies for smart communities
Sardegna	Aerospace; Agrifood; Biomedicine; Energy; ICT
Toscana	Chemistry Nanotechnologies; ICT and Photonics; Smart manufacturing
Trento	Agrifood; Energy and environment; Mechatronics; Quality of life
Valle d’Aosta	Excellent Mountain; Green Mountain
Veneto	Agrifood; Creative industries; Smart manufacturing; Sustainable living

che la stessa etichetta è utilizzata per indicare diversi ambiti di applicazione.<sup>3</sup> Un primo tentativo di omogeneizzare le definizioni dei domini tecnologici è stato condotto aggregando gli stessi in un numero ridotto di aree (vedi Tabella 2): *agrifood, artistic and cultural industry, biotech, energy and environment, health and sustainable living, ICT, manufacturing, transport and logistics*.

La Tabella 3 evidenzia che la maggior parte dei domini di specializzazione può essere ricondotta all'ambito del *manufacturing*. In alcuni casi si tratta di tecnologie trasversali, applicabili a diverse produzioni (*mechatronics, advanced materials and nanotechnologies*); in altri casi le regioni hanno indicato specifici settori o filiere: *aerospace, automotive, building*, ecc. (vedi Tabella 4).

Oltre al *manufacturing*, fra i domini di specializzazione più diffusi vi sono quelli associati all'*health and sustainable living*. Altre aree economiche ampiamente 'citate' sono il *biotech* e l'*agrifood*.

L'ICT è normalmente indicato con riferimento alle sue applicazioni e, come tale, è normalmente inclusa in altri domini tecnologici o aree: ad esempio applicazioni ICT per il turismo, la salute, il patrimonio culturale, il manifatturiero avanzato. Questo conferma il carattere pervasivo dell'ICT rispetto ai possibili ambiti di applicazione. Solo tre regioni (Molise, Sardegna e Toscana) indicano l'ICT come specifico dominio di specializzazione (nel caso della Toscana il dominio è *ICT and photonics*).

### 3. Innovazione e ricerca

Nella sua formulazione originaria, i proponenti della S3 hanno sottolineato l'importanza dell'associazione tra ricerca e innovazione. Infatti, la S3 è stata concepita per affrontare "the issue of specialization in R&D and innovation" (Foray *et al.*, 2009, p. 1). Tuttavia, in formulazioni successive l'accento sulla R&S è stato in parte smorzato per "...embracing a broader concept of innovation, not only investment in research or the manufacturing sector, but also building regional competitiveness through design and creative industries, social and service innovation, new business models and practice-based innovation" (Foray *et al.*, 2012, p. 7).

La considerazione di tutti i settori e tipologie di innovazione risponde allo scopo di estendere la S3 a tutte le regioni dell'UE, anche quelle con scarsa capacità di ricerca. Riconosce anche l'importanza del *DUI mode*, cioè l'innovazione sulla base del *learning by doing, using and interacting*, in contrasto con lo *STI mode (science, technology and innovation)*, cioè l'innovazione basata sulla scienza e sull'attività di trasferimento tecnologico (Jensen *et al.*, 2007).

---

<sup>3</sup> Ad esempio la Campania indica sotto il dominio *transport and logistics* ambiti di applicazione sui materiali di imballaggio e sulle emissioni che altre regioni indicano all'interno di diversi domini tecnologici (ad esempio *green manufacturing* o *energy and environment*).

**Tabella 2 - Aggregazione dei domini indicati dalle regioni per ambiti e aree economiche**

Domini specificati dalle regioni	Aree	Macro Aree
Aerospace	Aerospace	Manufacturing
Automotive; Sustainable mobility	Automotive	
Economic of the sea; Marine technology; Sustainable mobility	Shipbuilding	
Home system	Mechanics	
Home system	Household appliances	
Artistic and cultural industries; Excellent mountain; Made in Piemonte; Fashion / design	Textile and clothing	
Home system; Made in Piemonte	Furniture	
Artistic and cultural industries; Advanced manufacturing; Green manufacturing; Mechatronics; Mechatronics and engines; Smart manufacturing; Sustainable manufacturing; Transport and advanced logistics	Advanced manufacturing	
Advanced materials and nanotechnologies ; Artistic and cultural industries; Chemistry; Chemistry nanotechnologies; Excellent mountain; Green chemistry ; Nanotechnologies	Chemistry and advanced materials	
Building; Building and smart cities; Building / Green building; Home system	Building	
Agrifood; Biotechnology and agrifood; Chemistry and pharmaceuticals; Green Mountain; Innovation and sustainability in the processes and food products; Made in Piemonte	Agrifood	Agrifood
Artistic and cultural industries; Creative processes and new business models; Cultural patrimony and cultural technology; Digital, creative and inclusive communities; Digital-creative industries; Environment and culture; Tourism and culture	Artistic and cultural industries	Artistic and cultural industries
Health; Health and life science; Health and wellness; Health independent and active living; Human health; Life science; Smart cities	Health	Health and sustainable living
Domotics (ambient assisted living); Green mountain; Quality of life; Safety and quality of life; Security; Social inclusion; Sustainable construction; Sustainable living; Sustainable mobility; Technologies for smart communities	Social environment and Sustainable living	
Chemical and pharmaceutical; Environment and natural hazards; Environmental health; Energy; Green economy; Green manufacturing; Green mountain; Quality of life; Sustainable development; Sustainable living; Sustainable mobility; Transport and advanced logistics; Energy and environment	Energy and environment	Energy and environment
Artistic and cultural industries; Excellent mountain; ICT; ICT / space; ICT and Photonics; ICT's development, production and use; Technologies for smart communities; Technologies for smart communities, cultural...	ICT	ICT
Agrifood; Artistic and cultural industries; Biomedicine; Energy and environment; Green manufacturing; Health; Health biotechnologies and agrifood; Human health; Life science; Marine technology; Technologies for smart communities	Biotech	Biotech
Logistic; Made in Piemonte; Marine technology; Safety and quality of life; Transport and mobility	Transport and logistic	Transport and logistic

**Tabella 3 – Regioni e macro-aree**

Aree – Regioni	Manufacturing	Health and sustainable living	Energy and environment	Agri-food	Artistic and cultural industries	ICT	Biotech	Transport and logistics
Abruzzo								
Calabria								
Campania								
Emilia-Romagna								
Friuli Venezia Giulia								
Lazio								
Liguria								
Lombardia								
Marche								
Molise								
Piemonte								
Puglia								
Sardegna								
Toscana								
Trento								
Valle d'Aosta								
Veneto								

*Note: La Puglia ha indicato tre domini di specializzazione: 1) Sustainable manufacturing 2) Human and environmental health 3) Digital, creative and inclusive communities. Tuttavia, nell'ambito dei singoli domini sono specificati ulteriori domini: 1) Sustainable manufacturing (Aerospace, New material and nanotechnologies/Smart manufacturing); 2) Human and environmental health (Energy/Environment, Ambient assisted living, Human health); 3) Digital, creative and inclusive communities (Technologies for smart communities). Nelle tabelle e nelle successive analisi consideriamo questi ultimi*

È innegabile l'importanza del modo DUI di innovazione per la competitività della maggior parte delle regioni dell'UE (Asheim, 2012); ed in particolare per il sistema manifatturiero italiano, caratterizzato da un basso impegno nell'investimento in R&S. Tuttavia, le evidenze empiriche recenti hanno dimostrato che le imprese che uniscono le due modalità hanno maggiore probabilità di introdurre nuovi prodotti o servizi.

Oltre al dibattito sui meriti relativi dei modelli DUI e STI per la capacità di innovazione delle imprese, è importante sottolineare che la S3 nasce dalla

necessità di un collegamento più efficace tra la produzione di nuova conoscenza (ricerca) e le sue applicazioni per lo sviluppo di nuovi servizi e prodotti. Questo obiettivo riguarda uno dei problemi principali della UE se confrontato con gli Stati Uniti e i paesi asiatici; vale a dire la sua forza relativa nella ricerca di base e applicata in contrasto con la sua capacità di trasferire i risultati della ricerca in nuovi prodotti e servizi. Questo obiettivo è ancora più pressante nel caso Italiano, caratterizzato da un basso impegno nell'investimento privato nella R&S e da ritardi e debolezze nell'attività di trasferimento tecnologico dai centri di ricerca al sistema produttivo.

Un rischio associato nello spostare l'equilibrio di applicazione della S3 dalla ricerca all'innovazione è che sarà più difficile concentrare le risorse in specifici domini tecnologici. Promuovere l'innovazione nei settori esistenti è un obiettivo diverso da quello della identificazione di ambiti tecnologici nei quali concentrare le risorse pubbliche e private. Gli strumenti con cui raggiungere questi due obiettivi sono anche molto diversi.

Il riorientamento della S3 dalla ricerca all'innovazione deriva anche dalle preoccupazioni dei policy-maker, perché la specializzazione un'azione di selezione politicamente più costosa e maggiormente rischiosa nei risultati. In termini di consenso politico, è preferibile includere il maggior numero di soggetti in sede di assegnazione di fondi pubblici ed essere il più possibile generici circa gli obiettivi. D'altra parte, questo è esattamente ciò che la strategia S3 vorrebbe evitare nell'allocazione dei fondi destinati a favorire la capacità innovativa dei territori.

Il progressivo spostamento dalla ricerca all'innovazione espone i policy maker ad un maggiore rischio di "cattura" da parte degli attori locali, il cui interesse non necessariamente coincide con l'interesse generale.

La questione del numero di domini e della 'massa critica' di risorse che possono giustificare la loro selezione è aggravata dalla ambiguità nella 'natura' di tale specializzazione, cioè se si tratta di un settore industriale (come l'agricoltura, il turismo, industria automobilistica, etc.) o un dominio tecnologico (come nanotecnologie, biotecnologie, ecc). Inoltre, anche nel caso di domini tecnologici, nella maggior parte dei casi questi sono indicati in modo molto ampio (ad esempio ICT, biotecnologie, ecc), e solo in alcune regioni c'è un tentativo di identificare i domini tecnologici specifici (vedi Tabella 1).

Nella implementazione della S3, le regioni dovrebbero chiarire meglio se la strategia si rivolge a settori industriali o domini tecnologici. Nel primo caso (settori industriali), le regioni dovrebbero specificare quali domini tecnologici hanno maggiori probabilità di contribuire all'innovazione nei settori indicati e se questi domini tecnologici saranno sviluppati all'interno della stessa regione o tramite connessioni con altre regioni.

#### 4. La *Relatedness* fra ambiti tecnologici

Uno degli aspetti chiave sottolineati nella guida alla S3 (Foray *et al.*, 2012) è costituito dall'analisi delle relazioni fra domini di specializzazione all'interno della stessa regione e fra regioni diverse. Tali relazioni sono genericamente identificate nella guida con il termine '*connectivity*'.<sup>4</sup>

L'importanza attribuita alla *relatedness* scaturisce dalla recente riflessione sui sistemi regionali dell'innovazione la quale ha posto l'accento sugli scambi di conoscenza fra diversi settori (fertilizzazione incrociata) come fattore chiave per promuovere l'innovazione e la diversificazione (Asheim *et al.*, 2011; Frenken *et al.*, 2007).

Poiché gran parte degli scambi di conoscenza tra persone e istituzioni avviene all'interno di aree geografiche limitate, è essenziale la presenza di domini tecnologici correlati (*related variety*) nella stessa regione.

Nel caso dei collegamenti fra regioni (*connectivity*), l'idea originale è riferita principalmente ai legami tra le regioni centrali, che sono alla frontiera di alcune tecnologie, e le regioni periferiche, che potrebbero specializzarsi nell'applicazione delle tecnologie a specifici ambiti di produzione. Questi collegamenti prevedono la creazione di relazioni verticali tra produttori e utilizzatori di nuova conoscenza, piuttosto che le relazioni orizzontali fra ambiti correlati.

Fra le ragioni alla base dell'individuazione di domini tecnologici piuttosto che settori produttivi vi è proprio la rilevanza attribuita nell'ambito della S3 agli scambi di conoscenza fra settori diversi (*relatedness*). Tali scambi possono essere più facilmente identificati considerando i domini di conoscenza tecnologica piuttosto che i settori produttivi.

La presenza di collegamenti fra i domini di specializzazione dovrebbe generare due ordini di benefici: promuovere l'innovazione attraverso la fertilizzazione incrociata fra differenti domini; favorire i processi di diversificazione verso nuovi settori.

In generale è possibile utilizzare tre approcci metodologici per rilevare la presenza e l'intensità delle relazioni fra settori o ambiti tecnologici: il primo sfrutta la struttura ad albero dei sistemi di classificazione delle attività economiche (per la *relatedness* fra settori) o dei codici brevettuali (per la *relatedness* fra ambiti tecnologici); il secondo approccio rileva la presenza di *relatedness* sulla base delle associazioni fra prodotti o settori osservati in una data area (*revealed relatedness*); il terzo definisce a priori dei criteri di *relatedness* fra settori, come nel caso dei coefficienti di input-output per le relazioni verticali fra settori.

---

<sup>4</sup> Uno dei principi della S3 (identificati come le 4 C) è "Connectivity and Clusters": "develop world class clusters and provide arenas for related variety/cross-sector links internally in the region and externally, which drive specialised technological diversification – match what you have with what the rest of the world has" (Foray *et al.*, 2012, p. 17).

Sino ad ora i lavori teorici ed empirici sulla *relatedness* hanno considerato come unità di analisi i settori industriali o i prodotti, utilizzando i sistemi di classificazione corrispondenti. Nell'ambito della S3, invece, l'unità di analisi dovrebbe essere riferita agli ambiti tecnologici al fine di individuare imprese che, pur appartenendo a settori industriali diversi, presentano opportunità di relazione nell'attività di ricerca e innovazione.

L'identificazione delle potenziali relazioni fra i domini di specializzazione individuati dalle regioni è essenziale anche al fine di individuare approcci comuni nelle politiche per la ricerca e l'innovazione, prevenire allocazioni inefficienti di risorse pubbliche e massimizzarne l'efficacia (Camagni *et al.*, 2014).

Dall'analisi dei documenti approvati dalle regioni italiane risulta che in generale le regioni hanno trascurato sia l'analisi dei legami tra domini tecnologici all'interno della regione sia l'analisi delle potenziali connessioni con i domini di altre regioni. Relativamente alla *relatedness* solo due regioni hanno trattato questo aspetto: la Provincia Autonoma di Trento e il Piemonte. Altre regioni, come Liguria, Toscana, Veneto e Lazio hanno identificato gli impatti di ogni dominio di specializzazione sugli altri settori economici regionali, anche se non esplicitamente inclusi come domini di specializzazione (Iacobucci, Guzzini, 2016).

La caratteristica che accumuna le regioni che hanno indicato le relazioni tra domini di specializzazione è l'assenza di una metodologia dichiarata per l'identificazione di tali relazioni.

Nel caso delle relazioni con domini di specializzazione di altre regioni (*connectivity*) solo l'Emilia-Romagna e la Lombardia hanno trattato esplicitamente questo aspetto, individuando le regioni europee specializzate negli stessi domini tecnologici. Tuttavia, anche in questo caso il documento della S3 non fornisce indicazioni riguardo alla metodologia utilizzata per individuare le relazioni con altre regioni.

Anche nel caso della *connectivity*, si può quindi affermare che gran parte delle regioni esaminate non ha fornito un quadro delle potenziali relazioni con altre regioni e, per quelle poche che l'hanno fatto, non vi è evidenza della metodologia seguita ed una chiara esplicitazione degli obiettivi dell'analisi.

## 5. Conclusioni

L'obiettivo di questo lavoro è di fornire una prima analisi dei domini di specializzazione scelti dalle regioni italiane nell'ambito della strategia S3 e esaminare alcune questioni che e potrebbero ridurre l'efficacia in fase di attuazione. L'attenzione è stata posta in particolare su due questioni: la relazione fra ricerca e innovazione e l'identificazione delle relazioni tra domini tecnologici all'interno della stessa regione (*relatedness*) e tra regioni differenti (*connectivity*).

In generale, le regioni italiane hanno seguito gli orientamenti proposti dalla UE per la progettazione della S3, individuando domini tecnologici piuttosto che settori industriali. L'identificazione di domini tecnologici dovrebbe aiutare a collegare la ricerca e l'innovazione e facilitare l'applicazione dei risultati della ricerca in settori collegati. Tuttavia, ci sono anche casi in cui le regioni non hanno rinunciato a individuare specifici settori industriali o filiere produttive.

L'individuazione di domini tecnologici piuttosto che di settori produttivi è funzionale ad uno dei cardini della S3, e cioè quello di favorire i collegamenti fra ricerca e innovazione. Tali collegamenti sono più evidenti se riferiti ad ambiti tecnologici piuttosto che a settori produttivi. In fase di implementazione le regioni italiane sembrano maggiormente orientate a più generiche politiche di sostegno all'innovazione piuttosto che al rafforzamento dei legami fra ricerca e sistema produttivo. Quest'ultimo obiettivo comporterebbe una maggiore selettività degli interventi, in linea con l'ispirazione generale della S3. Questo obiettivo è tanto più rilevante nel caso italiano, caratterizzato dalla debolezza dei legami fra ricerca e sistema produttivo anche a causa dello scarso impegno privato nell'attività di R&S. L'implementazione della S3 costituisce un'occasione di grande rilevanza per incidere in modo significativo sul modello di "innovazione senza ricerca" prevalente nelle imprese italiane.

L'analisi dei domini di specializzazione selezionati dalle regioni evidenzia alcune debolezze che dipendono dalla novità del processo e dalla mancanza di metodologie consolidate per la mappatura delle relazioni tra ambiti di sviluppo tecnologico e ambiti di applicazione, nonché le relazioni fra le basi di conoscenza tecnologica e i diversi settori industriali. Una delle principali debolezze è costituito dall'individuazione di ambiti tecnologici estremamente vasti (come *health* o *biotech*), per i quali non vi è sempre una precisa identificazione dei campi di applicazione. Questo è anche il risultato della mancata adozione di una metodologia comune per la classificazione dei domini tecnologici e per l'individuare le relazioni tra questi domini e i potenziali settori di applicazione.

In assenza di un comune sistema di classificazione l'identificazione dei domini di specializzazione è basata sul linguaggio naturale, il quale può lasciare notevoli livelli di ambiguità. Per esempio, è facile identificare domini comuni a livello molto generale (ad esempio *aerospace*, *health*, *advanced manufacturing*, ecc.), ma non è semplice stabilire se all'interno di tali domini gli ambiti di specializzazione siano gli stessi, parzialmente sovrapposti o complementari.

L'ambiguità nell'identificazione degli ambiti di specializzazione regionale e dei relativi domini di applicazione rende anche problematica l'individuazione delle possibili relazioni fra ambiti di specializzazione all'interno della stessa regione (*relatedness*) o tra regioni diverse (*connectivity*).

La mancata considerazione di tali relazioni può risultare in una debolezza nell'implementazione delle politiche di sostegno alla ricerca e all'innovazione considerata la rilevanza attribuita dalla letteratura all'instaurazione di legami

di conoscenza fra settori collegati in uno stesso ambito territoriale (*related variety*) ai fini della capacità innovativa delle imprese. Una più accurata identificazione degli ambiti di specializzazione consentirebbe di identificare le regioni europee fra le quali possono svilupparsi relazioni ‘verticali’, in quanto produttori e utilizzatori di conoscenza in specifici ambiti tecnologici, o relazioni di complementarità nello sviluppo delle conoscenze. L’identificazione di tali relazioni è rilevante anche ai fini della costruzione di partnership finalizzate all’utilizzo dei fondi direttamente allocati dalla UE nell’ambito della nuova programmazione.

Negli attuali documenti elaborati dalle regioni italiane vi è scarsa attenzione all’esame dei collegamenti fra domini tecnologici all’interno della stessa regione (*relatedness*) ed è assente (salvo in pochi casi) il tentativo di individuare potenziali legami con altre regioni (*connectivity*). Tali carenze possono essere attribuite alla mancanza di una metodologia consolidata, idonea ad identificare questi collegamenti. È anche ragionevole supporre che in questa prima fase le regioni abbiano concentrato l’attenzione sulla ‘selezione’ delle aree, peraltro avvenuta con un processo di ‘raccolta’ dal basso, trascurando l’analisi sistematica dei collegamenti fra gli ambiti selezionati.

In molti casi si evidenzia un ‘catalogo’ anche molto dettagliato di sub-domini, risultato delle indicazioni fornite da imprese e centri di ricerca. Tuttavia, a questo primo processo di raccolta sembra essere mancata una successiva fase destinata ad identificare le relazioni fra i diversi sub-domini e fra questi e le potenziali applicazioni.

Uno degli strumenti per la creazione di potenziali collegamenti tra le diverse regioni è rappresentato dai cluster tecnologici nazionali promossi dal MIUR nel 2012. I cluster sono definiti in ambito nazionale e associano imprese e enti di ricerca localizzati in diverse regioni.

Un possibile sviluppo di questa analisi può essere rivolto a superare le difficoltà nella classificazione dei domini tecnologici (e relativi sub-domini) attraverso l’utilizzo di un sistema di classificazione delle tecnologie (utilizzando ad esempio i codici di classificazione dei brevetti). L’utilizzo di questo sistema di classificazione potrebbe avere due vantaggi: da un lato consentirebbe una più efficace mappatura dei domini tecnologici scelti dalle regioni; dall’altro potrebbe favorire l’analisi dei potenziali legami fra ambiti tecnologici sia all’interno della stessa regione sia fra diverse regioni.<sup>5</sup> In prospettiva, la sovrapposizione dei codici di classificazione brevettuale ai domini tecnologici potrebbe consentire una misura dell’output derivante dall’implementazione della S3 in termini di nuovi brevetti.

---

<sup>5</sup> Un tentativo in tal senso è oggetto di un progetto di ricerca in corso presso il Centro per l’Innovazione e l’Imprenditorialità dell’Università Politecnica delle Marche.

## Bibliografia

- Asheim B.T. (2012), The Changing Role of Learning Regions in the Globalizing Knowledge Economy: A Theoretical Re-Examination. *Regional Studies*, 46, 8: 993-1004.
- Asheim B.T., Boschma R., Cooke P. (2011), Constructing Regional Advantage: Platform Policies Based on Related Variety and Differentiated Knowledge Bases. *Regional Studies*, 45, 7: 893-904.
- Camagni R., Capello R., Lenzi C. (2014), Una tassonomia delle regioni innovative e la riforma della politica regionale europea: politiche di innovazione intelligenti. *Scienze Regionali, Italian Journal of Regional Science*, 13, 1: 69-106.
- Foray D., David P.A., Hall B. (2009), Smart Specialisation – The Concept. *Knowledge Economists Policy Brief* n° 9. [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).
- Foray D., Goddard J., Beldarrain X.G., Landabaso M., McCann P., Morgan K., Nauwelaers C., Ortega-Argilés R., Mulatero F. (2012), Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations (RIS 3). Luxembourg: European Union.
- Frenken K., Van Oort F., Verburg T. (2007), Related Variety, Unrelated Variety and Regional Economic Growth. *Regional Studies*, 41, 5: 685-697.
- Iacobucci D. (2014), Designing and Implementing a Smart Specialisation Strategy at Regional Level: Some Open Questions. *Scienze Regionali, Italian Journal of Regional Science*, 13, 1: 107-126.
- Iacobucci D., Guzzini E. (2016), Relatedness and Connectivity in Technological Domains: The “Missing Links” in S3 Design and Implementation. *European Planning Studies*, 24, 8: 1511-1526.
- Jensen M., Johnson B., Lorenz E., Lundvall B.A. (2007), Forms of Knowledge and Modes of Innovation. *Research Policy*, 36, 5: 680-693.
- McCann P., Ortega-Argilés R. (2015), Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy. *Regional Studies*, 49, 8: 1291-1302.



# Effetti e problematiche delle politiche per la ricerca collaborativa nel Mezzogiorno

*Alfredo Del Monte*<sup>1</sup>

## 1. Introduzione

La letteratura esistente mostra che per quanto riguarda l'Italia i risultati delle politiche a favore dell'innovazione, a differenza di quanto accade in molti paesi, (Aerts, Czarnitzk, 2009), non sono particolarmente lusinghieri<sup>2</sup>. In generale gli incentivi alla R&D in Italia sembrano aver avuto effetti significativi nel caso delle piccole imprese, che hanno problemi di liquidità, (Acconcia, Cantabene, 2013), piuttosto che nelle grandi (Bronzini, Iachini, 2014). D'altronde altri lavori econometrici mostrano un effetto positivo dei programmi regionali a favore della la R&D: Corsino *et al.* (2012) per il Trentino, Bronzini e Piselli (2014) per l'Emilia-Romagna, Fantino e Cannone (2013), Ughetto e Cannone (2014) per il Piemonte. I programmi regionali generalmente riguardano imprese di piccole e medie dimensioni.

Obiettivo di questo lavoro è quello di analizzare, utilizzando la letteratura esistente, con riferimento al Mezzogiorno gli effetti della politica per i distretti tecnologici<sup>3</sup> con particolare riferimento alle piccole e medie imprese. Considereremo anzitutto alcuni lavori relativi alle politiche per i distretti tecnologici realizzati in Italia e che riguardano aree con una importante presenza di grandi imprese pubbliche e private. Successivamente analizzeremo la politica

---

<sup>1</sup> Università di Napoli Federico II, Napoli, e-mail: [delmonte@unina.it](mailto:delmonte@unina.it)

<sup>2</sup> Vari lavori mostrano una scarsa efficacia di programmi della politica nazionale per la R&D: Merito *et al.* (2007) e De Blasio *et al.* (2014).

<sup>3</sup> A partire dal 2002 è stata adottata in Italia una politica per la formazione di Distretti Tecnologici. La logica dei distretti tecnologici fa riferimento al modello della tripla elica (Leydesdor, Meyer, 2003; 2006). Essi sono definiti dal Programma Nazionale della Ricerca 2011-2013 come "aggregazioni su base territoriale di imprese, università ed istituzioni di ricerca guidate da uno specifico organo di governo focalizzate su un numero definito e delimitato di aree scientifico tecnologiche strategiche, idonee a sviluppare e consolidare la competitività dei territori di riferimento e raccordate con insediamenti di eccellenza esistenti in altre aree territoriali del paese". Rispetto a tale definizione la realtà italiana ed in particolare i 29 distretti individuati dal MIUR (Ministero Istruzione Università e Ricerca) presentano caratteristiche abbastanza diverse.

di collaborazione in due regioni dell'Italia Centrale caratterizzate da piccole e medie imprese ed infine analizzeremo il caso del Mezzogiorno con riferimento a distretti ove prevalgono piccole e medie imprese.

## **2. I distretti tecnologici con un ruolo cruciale di stabilimenti di grandi imprese**

Un recente lavoro di Bertamino *et al.* (2014) si concentra sulle differenze di performances fra imprese che appartengono ai distretti tecnologici finanziati in Italia con le politiche per la collaborazione nella R&D e imprese che non appartengono a tali distretti. Utilizzando metodi di *matching* e stime *differences-in-differences* il lavoro mostra 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 tali imprese comporta che il risultato debba essere preso con grande cautela.

Ulteriori indicazioni relative alla efficacia delle politiche a favore dei distretti tecnologici con presenza di grandi imprese possono venire da una ricerca<sup>4</sup> basata su casi studio relativa a 6 distretti tecnologici indicati dal MUIR (2 con presenza di grandi imprese nel Sud, 2 nel Nord-Ovest, 2 nel Nord-Est). Alcuni di questi distretti vedono l'integrazione di piccole e grandi imprese locali e centri di ricerca e sono i più vicini al modello della tripla elica mentre altri due vedono un forte coinvolgimento dei centri di ricerca ed una maggiore partecipazione di piccole imprese locali innovative. Tutti i distretti hanno un proprio organo di coordinamento pubblico<sup>5</sup>.

Nell'ambito della ricerca sono stati intervistati rappresentanti del mondo universitario e imprenditoriale, nonché di figure istituzionali deputate alla gestione complessiva dei distretti, quali presidenti e amministratori delegati. Dalle interviste emergono valutazioni positive e negative della politica per i

---

<sup>4</sup> Progetto PRIN "Teorie delle reti, valutazione dei distretti tecnologici e delle politiche per il loro sviluppo" 2008 coordinato da A. Del Monte.

<sup>5</sup> Un distretto che non viene trattato nella ricerca ma che per la partecipazioni di piccole, medie e grandi imprese locali e centri di ricerca è abbastanza vicino al modello della tripla elica è il distretto tecnologico regionale per l'Alta Tecnologia Meccanica in Emilia Romagna che vede il coinvolgimento di oltre 350 imprese di tutte le dimensioni, 11 Laboratori di ricerca industriale, 5 Centri per l'innovazione. L'organo di coordinamento del distretto è la società consortile ASTER a cui partecipano la Regione, le università dell'Emilia Romagna, diversi enti pubblici nazionali ed il sistema regionale delle camere di commercio.

Nel novembre 2005, nell'ambito dell'iniziativa del Ministero dell'Università e della Ricerca (MIUR) è stato pubblicato un bando per proposte di Ricerca Industriale e sono state presentate 68 proposte coinvolgendo oltre 140 imprese per un valore complessivo dell'investimento previsto superiore a 144 Milioni di euro. Sono stati inoltre assunti oltre 140 ricercatori. Il distretto è coinvolto in molte iniziative e sembra un'esperienza di successo.

distretti tecnologici. Per quanto riguarda gli aspetti positivi si ritiene che vi sia stata una addizionalità di rete<sup>6</sup>.

La ricerca ha confermato che la capacità di fare rete rappresenta la ragione d'essere e il principale punto di forza dei distretti tecnologici. Tale concetto va inteso sia in termini di relazioni formali e sia in termini di relazioni informali. Ogni soggetto che partecipa ad un distretto è caratterizzato dalle proprie competenze distintive da cui dovrebbe discendere il proprio ruolo all'interno della rete. L'individuazione di ruoli ben determinati rappresenta il presupposto necessario per la nascita di un sistema efficace di trasferimento tecnologico in cui tutti gli attori della rete sono sia divulgatori e sia ricettori di conoscenza. Il distretto viene visto come uno strumento per eliminare, o almeno diminuire, il *gap* potenziale tra piccola e grande impresa e tra mondo imprenditoriale e mondo della ricerca. In alcuni casi tale obiettivo è stato realizzato creando un consorzio di piccole imprese, quindi una rete di imprese, che come soggetto individuale partecipa alla rete più ampia del distretto. Il distretto si configura come una meta rete: alla base vi è la rete generale del distretto; al suo interno operano altre reti che possono essere dei poli innovativi, dei parchi scientifici o dei consorzi di imprese private. Il distretto tecnologico può quindi essere un formidabile strumento per ovviare alla ridotta dimensione delle imprese italiane, spesso indicata come vincolo alla crescita ed alla competitività sui mercati internazionali.

Un altro aspetto di cruciale importanza è la modalità di gestione delle relazioni all'interno del distretto tecnologico, o in altre parole, la sua *governance*. Il buon funzionamento della *governance* è ritenuto un fattore essenziale per l'intera attività del distretto e dovrebbe stimolare il coinvolgimento ed il senso di appartenenza di tutti gli attori, evitando fenomeni di disaffezione e di progressiva inattività. La *governance* è vista come un elemento qualificante dei distretti: se questi funzionano e perché la *governance* funziona e permette ai vari attori di svolgere un ruolo attivo è ben preciso all'interno della rete. Per ottenere un simile risultato vi è l'esigenza di una *governance* che assicuri il coordinamento/raccordo tra gli attori che costituiscono la rete, che definisca in maniera chiara il ruolo e il contributo specifico di ciascun attore e che adotti modelli organizzativi tali da promuovere la collaborazione tra pubblico e privato e tra il distretto ed i suoi interlocutori esterni.

Per quanto riguarda il rapporto fra imprese e centri di ricerca non sempre il rapporto è stato sufficientemente collaborativo. Le università, ad esempio, hanno spesso espresso una certa conflittualità tra di loro e nei confronti del distretto, considerando quest'ultimo come un'entità che sottraeva risorse finanziarie e non come qualcosa di complementare per ottenere risorse aggiuntive.

---

<sup>6</sup> Parliamo di addizionalità di rete "*Network additionality*" allorché si creano i collaborazioni fra imprese e fra imprese e istituzioni che in assenza di una specifica politica non sarebbero sorte.

L'opinione degli intervistati è che i vantaggi del distretto vanno ben al di là del semplice ottenimento di finanziamenti, estendendosi a tutti i vantaggi di sistema e di collegamento con l'esterno.

La ricerca ha anche evidenziato *alcuni fattori critici* sperimentati all'interno dei distretti tecnologici. Di seguito un elenco dei più rilevanti:

- La burocrazia rappresenta un ostacolo a volte insormontabile per gli attori dei distretti. Questo riguarda sia la burocrazia esterna e sia quella interna al distretto. A ciò si aggiunge il problema della tempistica. I processi per l'approvazione dei progetti sono spesso troppo lunghi. A volte dalla presentazione del progetto alla sua approvazione passano diversi anni e questo blocca l'attività del distretto. Inoltre risulta troppo lunga anche la tempistica relativa alla stipula degli accordi, all'avvio dell'attività e all'erogazione dei finanziamenti;
- Manca una programmazione generale da parte del governo che chiarisca su cosa focalizzare e specializzare l'attività del distretto. A questo si aggiunge una scarsa coerenza tra politiche regionali e nazionali. Tali fattori comportano una serie di inconvenienti, tra cui l'incapacità dei distretti tecnologici di presentarsi sui mercati internazionali con la dovuta competitività. Gli attori intervistati sono consapevoli che in futuro i distretti dovranno utilizzare anche strumenti internazionali di finanziamento; tuttavia senza il valido supporto dell'attore pubblico essi ritengono che difficilmente saranno in grado di competere con le altre realtà straniere;
- Gli attori dei distretti devono poter contare su un accesso al mercato più agevole. Questo può essere assicurato da forme di semplificazione e da una maggiore certezza legislativa per l'ottenimento delle risorse economiche destinate ai distretti;
- Gli attori intervistati ritengono che in alcuni casi i piccoli soci sono riusciti a sviluppare grazie al supporto, alle risorse e alle competenze delle grandi imprese nuove idee. Essi inoltre ritengono che le piccole imprese possono contribuire con competenze specifiche in determinate nicchie di mercato e con processi agili e rapidamente adattabili alle varie situazioni.

I risultati di questa ricerca basata su analisi di casi evidenzia una serie di problematiche non affrontate nel lavoro di F. Bertamino (op. cit.). In realtà dalle interviste effettuate emerge forse in modo più chiaro una valutazione positiva per quanto riguarda gli effetti sulle piccole imprese in termini di addizionalità di rete e forse anche di *input* e *output* mentre per quanto riguarda le grandi imprese ed i rapporti dei vari attori con le università non appare evidente un contributo positivo. La possibilità che specie per le grandi imprese, al di là del giudizio positivo sulla politica dei distretti, non vi sia stata addizionalità in termini di *input* e di *output* è molto alta, anche se nel caso del Mezzogiorno è probabile che vi sia stata una certa addizionalità di investimenti per quanto riguarda la localizzazione al Sud.

### 3. La politica per la collaborazione nella R&D in due regioni dell'Italia Centrale

Prima di analizzare il caso del Mezzogiorno consideriamo la letteratura relativa a due regioni Marche e Toscana, caratterizzate da un tessuto industriale di piccole e medie imprese. In tali regioni è stato riconosciuto un solo distretto MIUR. Secondo Monitor dei Distretti-Intesa S. Paolo (2015) non vi sono nelle due regioni Poli tecnologici se non il Polo farmaceutico della Toscana. In queste due regioni però le regioni hanno sviluppato programmi per la R&S ed alcune misure sono state rivolte a favorire la collaborazione.

In Toscana si sono formati, come effetto di un processo di bottom-up, consorzi di SME che hanno utilizzato le politiche regionali a favore della cooperazione. I risultati di lavori econometrici (Caloffi *et al.*, 2013) evidenziano come tali consorzi hanno contribuito ad aumentare la produttività delle SME ad essi partecipanti. Tutti questi consorzi vedono un ruolo attivo di un intermediario non necessariamente pubblico. La presenza delle università nel consorzio non determina un contributo positivo alla produttività delle imprese. Risulta però dallo stesso lavoro (Mariani, Mealli, 2012)<sup>7</sup> che gli incentivi hanno stimolato le imprese che in passato non avevano effettuato spese di R&D ad impegnarsi finanziariamente nella R&D. Mentre per quanto riguarda quelle che avevano già svolto spese in R&D l'unico effetto è stato quello di aumentare il numero di laureati e quindi a migliorare la capacità assorbente dell'impresa. Gli effetti addizionali sull'ammontare di R&D o di altre variabili appare, in quest'ultimo caso, limitato.

Il caso Marche è simile a quello Toscana sia per essere caratterizzata dal modello organizzativo del distretto industriale che per l'assenza di uno specifico organismo che abbia come compito di organizzare e coordinare la collaborazione fra i vari attori. In entrambi i casi la presenza di intermediari non necessariamente pubblici ha agevolato la collaborazione fra vari attori.

L'agglomerazione territoriale delle imprese nei distretti industriali ha avuto diversi vantaggi tra cui i più importanti riguardano i risparmi di costo, la capacità di adattamento al mercato, l'assorbimento degli shock esterni, il progressivo emergere della media impresa e la forte propensione verso l'internazionalizzazione. Oltre a tutto questo, probabilmente, l'organizzazione di tipo distrettuale ha favorito la nascita ed il consolidamento di una cultura orientata ai rapporti con il mondo esterno che ha fatto sorgere una buona propensione alla cooperazione tra imprese e tra queste ultime e mondo accademico ed istituzionale. La regione Marche presenta valori migliori per quanto riguarda gli indicatori sociali (partecipazione civica alla politica, fiducia nelle istituzioni

---

<sup>7</sup> Nella ricerca è stato analizzato il programma "Aiuto allo sviluppo competitivo 2000-2006". Il programma era diretto essenzialmente alle piccole imprese e prevedeva progetti di valore non superiore ai 750.000 euro di cui il sussidio poteva coprire il 35-40% del progetto.

locali) rispetto al dato nazionale. Le imprese marchigiane mostrano quindi una buona propensione alla collaborazione. Il modello di innovazione prevalente nelle Marche però si caratterizza per la preferenza verso innovazioni di tipo incrementale. Per quanto riguarda i soggetti attivi nel sistema regionale della ricerca e dell'innovazione, va rilevato il peso preponderante delle università pubbliche rispetto a strutture pubbliche di ricerca (CNR, ENEA, INFN e CRA).

La regione Marche per favorire l'attività innovativa delle imprese locali, non ha puntato su settori specifici ma ha preferito puntare su ambiti tematici trasversali ai vari settori ritenuti prioritari e strategici per lo sviluppo del territorio. Tra questi ambiti vi sono la meccanica avanzata, la domotica, lo sviluppo di nuovi materiali, la salute e benessere e l'efficienza energetica. Molti progetti di ricerca sono stati sviluppati nell'ambito tecnologico della domotica, dove la regione vanta alcune eccellenze tecnico-scientifiche; la domotica inoltre è un ambito di assoluta rilevanza anche al di fuori della regione, come testimoniano i numerosi progetti di ricerca finanziati con risorse nazionali e comunitarie, in grado di dar vita ad importanti partenariati tra imprese, università, centri di ricerca e di trasferimento tecnologico.

Particolare attenzione è stata data negli ultimi anni agli incentivi per la ricerca collaborativa, con l'obiettivo di mettere in rete i protagonisti del sistema regionale dell'innovazione e di promuovere l'aggregazione tra le imprese e le relazioni di queste ultime con gli altri soggetti pubblici e privati regionali attivi nel campo della ricerca. In particolare la regione ha puntato sullo strumento del bando pubblico per aiutare la ricerca collaborativa. L'intervento prevedeva il finanziamento di progetti collaborativi presentati dalle imprese per lo sviluppo di nuovi prodotti e di nuovi processi in determinati ambiti tecnologici ritenuti strategici per l'economia regionale e in linea con le vocazioni produttive e le eccellenze tecnologiche locali. L'intervento intendeva favorire uno stretto raccordo tra domanda e offerta di innovazione coerentemente con il concetto di *smart specialization*, sostenendo lo sviluppo di tecnologie innovative ad alto contenuto di conoscenza e agevolando un orientamento al mercato dei risultati della ricerca.

A tal fine era richiesto che i progetti di ricerca dovessero essere necessariamente presentati da clusters di soggetti comprendenti almeno tre imprese indipendenti tra loro, tra cui non più di una grande impresa e almeno una piccola o una micro impresa<sup>8</sup>, nonché almeno un soggetto a scelta tra enti di ricerca (università o altri istituti di ricerca di diritto pubblico o privato), centri per l'innovazione e il trasferimento tecnologico e parchi scientifici e tecnologici del territorio. La collaborazione doveva essere formalizzata attraverso un accordo di partenariato nella forma di un contratto di rete o di un

---

<sup>8</sup> Il requisito dimensionale si riferisce all'art. 3 della Raccomandazione della Commissione Europea del 6 maggio 2003 e al Decreto Ministeriale delle Attività Produttive del 18 aprile 2015.

raggruppamento temporaneo di imprese. La partecipazione degli enti di ricerca era formalizzata attraverso un contratto di consulenza in ricerca e sviluppo. I programmi di investimento dovevano avere un costo complessivo compreso tra 500.000 e 2.000.000 di euro.

Una serie di lavori (Rapporto di Valutazione degli interventi attuati a favore della ricerca e dell'innovazione 2011, Bellucci *et al.*, 2015) evidenzia nel caso delle Marche effetti positivi degli incentivi all'attività di R&D alle imprese. Per quanto riguarda specificatamente gli incentivi alla collaborazione non vi sono specifici lavori. Vi è solo una recente ricerca svolta per conto del Ministero per lo sviluppo economico<sup>9</sup>, basata su interviste, che evidenzia che nelle Marche i contributi per la collaborazione alla ricerca hanno determinato addizionalità dal punto di vista degli *input*, degli *output*, ed anche del comportamento delle imprese (propensione a collaborare). Nelle Marche ove non vi è uno specifico organo di *governance* per le collaborazioni nella R&D queste sono senza dubbio il risultato delle caratteristiche dei bandi. D'altro canto la struttura industriale formata da imprese non particolarmente innovative e di media piccola dimensione ha influito sulle caratteristiche delle relazioni fra imprese e fra imprese e centri di ricerca. Un lavoro svolto da Cucco (2015) ha messo in evidenza che solo il 15% (28 su 187 attori) degli attori partecipanti al bando del 2008 per progetti di ricerca cooperativa aveva richiesto all'EPO (European Patent Office) fra il 2000 ed il 2007 la registrazione di un brevetto. Nel complesso sono stati concessi nel periodo a tali attori 213 brevetti. Utilizzando una serie di indicatori della Social Network Analysis ed un modello (Exponential Random Graph Model) che lega le caratteristiche dell'ambiente esterno alle proprietà della rete il lavoro di Cucco evidenzia un basso indice di densità della rete ed una bassa propensione a formare legami. Un'altra caratteristica della rete è che vi è una maggiore propensione a collaborare con le università e centri di ricerca che fra le imprese, con una università in particolare (Università Politecnica delle Marche) che svolge il ruolo di tenere la rete insieme. Quest'ultimo risultato sembrerebbe in contrasto con quanto dichiarato nelle interviste della ricerca del Ministero sulla non particolare utilità dei centri di ricerca nello svolgimento del progetto. Ma ciò è spiegabile con l'obbligo nel bando della presenza di una università o centro di ricerca in un progetto di ricerca.

I risultati relativi alla regione Marche indicano che nonostante le caratteristiche dei bandi a favore della ricerca collaborativa, la presenza di un buon capitale sociale, la presenza di intermediari, come società di consulenza, che possono svolgere un ruolo positivo nella facilitare i legami fra i vari attori, le caratteristiche dell'ambiente formato da piccole e medie imprese non particolarmente innovative impedisce la formazione reti particolarmente coese. Questo

---

<sup>9</sup> Del Monte A., Di Paola N., Pennacchio L., Sirtori E., Valentini M. (2016), <http://www.studiarisviluppo.it/news/online-nuovi-materiali-del-progetto-upporto-alle-attività-di-valutazione-del-qsn-20072013/>.

non significa che i bandi per la ricerca cooperativa non abbiano dato risultati positivi in termini di addizionalità (di rete, di *input* e di *output*) ma solo che occorrono ulteriori sforzi per produrre reti sempre più dense.

#### 4. I distretti tecnologici del Mezzogiorno

Il problema relativo alla costruzione di cluster innovativi nel Mezzogiorno, oltre alla minor presenza di imprese innovative ed alla tradizionale inefficienza delle pubbliche istituzioni è che le regioni meridionali si caratterizzano per indici di fiducia interpersonale molto bassi<sup>10</sup>. Tale indicatore non solo è inferiore 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 realizzeranno spontaneamente a causa del basso livello di fiducia nel prossimo prevalente in tali regioni. Quindi una politica per la costruzioni di reti innovative potrebbe contribuire allo sviluppo economico di tali aree.

Sono stati individuati dal MIUR nell'ambito delle politiche per la costruzione di distretti tecnologici approvate nel 2002 13 distretti tecnologici, di cui 10 realmente funzionanti, Tabelle 1 e 2<sup>11</sup>. La prevalenza dei soci è privata, 232 soci, più 138 *partners*. Il numero dei soci pubblici è inferiore a 100 più 24 *partners*. Non vi è alcun socio straniero ma vi sono 82 *partners* stranieri. La prevalenza dei soci sono imprese, 208; vi sono poi 176 imprese *partners*.

Le università socie coinvolte sono 42 più 21 università *partners*. Vi sono poi come soci 24 centri di ricerca, molti dei quali appartengono all'ENEA o al CNR. Nel complesso appare una presenza significativa di attori al Sud per quanto riguarda la partecipazione ai distretti.

I 10 distretti tecnologici sono sia in settori innovativi, che in settori più tradizionali come l'alimentare.

Le tabelle 1, 2 e 3 permettono di distinguere tre tipologie di distretti. La prima tipologia è quella formata prevalentemente da grandi imprese, università e Centri di Ricerca. I progetti in tal caso non vedono coinvolte molte piccole imprese. Appartengono a tale categoria *Imast*, *Medis*, *DHITECH*, *DITNE*.

---

<sup>10</sup> I dati utilizzano l'*European Value Study* relativo al 1995 e riguardano valori culturali delle regioni europee.

<sup>11</sup> Per una discussione della metodologia seguita nel costruire le Tabelle 1 e 2 si veda l'Appendice.

Per quanto riguarda alcuni di questi distretti sono stati sviluppati alcuni studi, nell'ambito del progetto REPOS<sup>12</sup>. Un primo lavoro (Del Monte *et al.*, 2010) analizza un particolare distretto in Sud Italia caratterizzato da imprese di grandi dimensioni 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, 2012) ha analizzato, utilizzando la metodologia basata sui rapporti diadici fra i soci di 6 distretti tecnologici indicati dal MUIR (2 del Sud, 2 del Nord-Ovest, 2 nel Nord-Est). Quello che emerge da tali lavori è la presenza di addizionalità di rete, non emerge invece addizionalità di *input* o di *output*.

Vi è una seconda tipologia formata da piccole imprese e centri di ricerca e università: Distretto Agrobiopescia, Distretto Trasporti Navali. Il primo di questi distretti sarà analizzato in dettaglio nel paragrafo 5.

Vi è infine una terza tipologia che vede fra i soci una o due imprese di grandi dimensioni del distretto, molte piccole imprese e centri di ricerca e università: *Distretto Tecnologico Micro e Nanosistemi, Logistica ricerca e sviluppo. Dare, Cultura e innovazione*. Il tipo di legami che si stabiliscono fra gli attori del possono essere molto diversi: in alcuni casi i legami sono essenzialmente fra centri di ricerca, università e piccole imprese, mentre in altri casi è la grande imprese che svolge un ruolo centrale nei legami relativamente ai progetti di ricerca. Le due tipologie differenti saranno analizzate nel successivo paragrafo.

## 5. Risultati di alcuni casi studio relativi ai distretti meridionali

Nei paragrafi che seguono riportiamo i principali risultati della ricerca svolta per conto del Ministero dello Sviluppo Economico da Del Monte *et al.* (2016). In tale lavoro sono stati analizzati tre distretti tecnologici nati nel Mezzogiorno come effetto di specifiche politiche pubbliche ed una regione, le Marche, ove non si è tentato di creare un distretto ma è stata seguita una politica di incentivi alla collaborazione nella R&S tramite lo strumento del bando pubblico. Nella Tabella 4 sono stati individuati alcuni indicatori del contesto economico-sociale delle regioni di localizzazione dei casi studio (Tabella 4).

Gli indicatori utilizzati evidenziano che le regioni considerate presentano dimensioni delle imprese e grado di progresso tecnico inferiore rispetto alla media nazionale. Le differenze sono maggiori per le regioni meridionali rispetto a quanto accade per le Marche. In sintesi, il tessuto produttivo di tali regioni è caratterizzato da piccole imprese, bassa propensione all'innovazione e settori produttivi maturi.

---

<sup>12</sup> REPOS (Reti, politiche pubbliche e sviluppo) progetto finanziato dalla Regione Campania nell'ambito del POP Campania FSE 2007-2013.

Tabella 1 – Ripartizione soci/partner appartenenti al DT per Forma giuridica

	Regione	Associazione*	Centro di ricerca*	Consorzio*	Ente*	Fondazione*	Impresa*	Istituto de credito*	Università*	Totale complessivo*
Cultura e innovazione	Calabria	2 (1)	3 (3)	2 (2)	45 (14)	5 (3)	57 (23)			
Logistica ricerca e sviluppo	Calabria	1 (1)	2 (2)	1 (1)	24 (24)	3 (3)	31 (31)			
IMAST	Campania	3 (3)			14 (11)	2 (2)	23 (20)			
Di. T. N. E.	Puglia	7 (0)	14 (3)	3 (2)	8 (0)	2 (0)	65 (19)		26 (10)	125 (34)
Da. Re	Puglia	5 (2)	7 (7)	2 (0)	13 (11)		101 (97)	1 (1)	7 (6)	136 (124)
MEDIS	Puglia	1 (1)			1 (1)		9 (9)		3 (3)	14 (14)
DHITECH	Puglia	2 (2)			2 (2)		17 (14)		6 (3)	27 (21)
Distretto Tecnologico AgroBio e Pesca eco-compatibile	Sicilia	1 (0)	5 (1)	7 (7)	1 (0)		6 (6)		4 (4)	24 (18)
Distretto Tecnologico Trasporti navali, commerciali e da diporto	Sicilia	4 (4)	5 (5)		9 (7)		8 (8)		3 (3)	29 (27)
Distretto Tecnologico Micro e Nanosistemi	Sicilia	11 (7)		4 (3)	1 (1)		91 (6)		3 (3)	110 (20)
Totale		29 (13)	40 (24)	21 (17)	36 (24)	3 (1)	384 (208)	3 (3)	63 (42)	579 (332)

Nota: (\*) Fra parentesi, quota dei soci

**Tabella 2 – Ripartizione soci/partner appartenenti al DT raggruppati per distinzione di ruolo pubblico/privato**

	Regione	Privato		Pubblico		Stranieri		Totale
		Partner	Soci	Partner	Soci	Partner	Soci	
Cultura e innovazione	Calabria	32	17	2	6	0	0	57
Logistica ricerca e sviluppo	Calabria		27		4	0	0	31
IMAST	Campania	2	14	0	6	1	0	23
Di. T. N. E.	Puglia	8	18	7	16	76	0	125
Da. Re	Puglia	7	100	5	24	0	0	136
MEDIS	Puglia	0	10	0	4	0	0	14
DHITECH	Puglia	0	15	1	6	5	0	27
Distretto Tecnologico AgroBio e Pesca eco-compatibile	Sicilia	0	8	6	10	0	0	24
Distretto Tecnologico Trasporti navali, commerciali e da diporto	Sicilia	2	14		13	0	0	29
Distretto Tecnologico Micro e Nanosistemi	Sicilia	87	9	3	11	0	0	110
Totale		138	232	24	100	82	0	576

Passiamo ora ad esaminare le caratteristiche dei singoli distretti tecnologici. Nella Tabella 5 vengono presentati alcuni indicatori relativi alle aree studiate. Due distretti del Sud hanno come riferimento l'università per la creazione di reti di collaborazione, mentre in un altro caso l'entità di riferimento intorno a cui si incentra l'attività del DT è una multinazionale, anche se l'università svolge un ruolo positivo nella produzione di conoscenza<sup>13</sup>. La realtà dei distretti del Mezzogiorno esaminati evidenzia tipologie di rete poco strutturate e più fragili anche se la nascita di queste realtà evidenzia aspetti positivi.

Nel caso del distretto DA. RE in Puglia, ci sono indicazioni che lasciano presupporre addizionalità di *output*, ma è ancora presto per fare questa valutazione. Discorso analogo vale per il distretto Agrobiopesca. Comune ai vari

<sup>13</sup> I due distretti riguardano il settore alimentare che è quello dove risulta più pronunciato, nell'ambito dei settori tradizionali, il rapporto collaborativo fra imprese e università. Maietta (2015) evidenzia, attraverso un'analisi econometrica, che nell'industria alimentare italiana la collaborazione fra università locali e imprese ha un effetto positivo sulle innovazioni, in particolari su quelle di processo. Specie nel caso delle piccole imprese, la necessità di soddisfare le norme per la sicurezza alimentare della UE può essere un elemento che spinge le imprese a ricercare la collaborazione delle università.

**Tabella 3 – Distribuzione dei soci dei distretti per dimensioni attività (milioni di euro)**

	<1	1-5	5-10	10-50	50-100	100-500	500-1000	>1000	Dato non disponibile
Imast		1		1		3	2	4	1
DARE	10	25	14	26	6	2	1		8
Medis		1		3		2		1	2
DHITECH			1	2		1	1	3	6
DITNE			4	2		3		2	8
Logistica	5	6	2	3		1			7
Cultura e Innovazione.	9	4	2	1	1	2			7
Agrobiopesca	3			2					
Trasporti navali	1	1	1	1					3
Distretto tecnologico Micro e nanosistemi	28	30	4	6	2	1	1		

Fonte: Nostre elaborazioni utilizzando come riferimento i siti web di ogni singolo distretto e la banca dati Repos 2014

casi esaminati, in particolare nel Mezzogiorno, è che l'addizionalità è stata maggiore per le piccole imprese che per le grandi imprese non locali.

È interessante notare che nei vari distretti vi è stata una differenziazione per il ruolo svolto dai vari attori. In alcuni casi, come Dare e Agrobiopesca, l'attore Distretto ha avuto un ruolo positivo nel favorire le collaborazioni grazie ai servizi offerti. Nel caso di R&D. Log la *governance* del distretto non ha avuto un ruolo significativo nel favorire le collaborazioni. Queste sono il risultato di accordi spontanei fra gli attori. Mentre nei distretti dell'Italia Centrale sono presenti figure di intermediari privati e le imprese hanno un'abitudine all'uso di consulenti aziendali, le piccole imprese del Mezzogiorno non possono e/o non vogliono sopportare il costo di un consulente che non sia il fiscalista o un commercialista che possa facilitare l'accesso al credito bancario. Ciò ovviamente limita il mercato per consulenti veramente specializzati nell'offrire il complesso di servizi necessari per il successo della collaborazione. Mentre il meccanismo dei bandi può avere successo ove il tessuto produttivo è più robusto e vi è una adeguata presenza di consulenti specializzati e/o le imprese abbiano una buona capacità di ricerca autonoma, in molte aree del Mezzogiorno appare necessaria, in linea di principio, la presenza di organismi che siano in grado

**Tabella 4 – Caratteristiche del contesto**

Area	Dimensioni delle imprese (Numero addetti 2012)	Intensità della ricerca Spesa in R&S su prodotto netto (Imprese 2012)	Tassi di innovazione del settore produttivo (2012)	Specializzazione produttiva nei settori ad alta intensità di conoscenza 2013	Partecipazione Civica e politica 2012	Fiducia nelle istituzioni locali 2012
Marche	3,6	0,42	24,5	2,7	69,6	4,2
Puglia	2,9	0,19	28,6	1,6	53,2	3,6
Sicilia	2,7	0,23	25	1,8	58,3	3,0
Calabria	2,5	0,03	20,3	1,1	54,6	3,4
ITALIA	3,9	0,69	33,5	3,4	67,0	4,0

*Fonte: (1) Istat Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo; (2) Eurostat; (3) Percentuale di imprese industriali e dei servizi che hanno introdotto innovazioni tecnologiche di prodotto o di processo, Istat Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo; (4) Dati percentuali di imprese nei settori ad alta intensità di conoscenza, Istat Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo; (5) Percentuale della popolazione che partecipa alla vita civile e politica, Istat, Politica e Istituzioni; (6) Punteggio medio di fiducia (in una scala da 1 a 10 espresso dalle persone di 14 anni in su, Istat, Politica e Istituzioni)*

di individuare i bisogni delle imprese e coordinare i vari attori nella stesura e implementazione dei progetti. La *governance* del distretto dovrà inoltre essere rivolta al perseguimento degli obiettivi dell'insieme degli attori e non di particolari gruppi. Purtroppo non sempre la *governance* dei distretti al Sud si è mostrata all'altezza dei compiti richiesti. In ogni caso, per evitare appetiti anche di natura politica, vi sono molte perplessità a finanziare specificatamente le spese generali e amministrative relative alla *governance* del distretto.

Per quanto riguarda i rapporti con *università e centri di ricerca*, essi sono stati particolarmente fruttuosi nei due distretti Dare e Agrobiesca, dove la gran parte delle imprese non aveva sviluppato una capacità autonoma di ricerca e quindi università e centri di ricerca hanno prodotto e trasmesso la conoscenza altrimenti non ottenibile. In questi casi è possibile che la collaborazione abbia permesso alle università di acquisire una maggiore sensibilità sulle esigenze concrete delle imprese e che queste ultime abbiano avuto l'occasione di usufruire delle conoscenze e competenze delle università per risolverli. Questo risultato è in linea con una recente indagine di SRM (2015) che evidenzia che la percentuale di imprese che hanno realizzato innovazioni grazie alla collaborazione con l'Università nel Sud è maggiore della media. Nel settore manifatturiero tale percentuale è pari all'11,5% delle imprese intervistate nel Sud Italia-Isole contro il 9,7 % in Italia. Ma nel settore alimentare e bevande essa

è pari al 28,3% nel Sud e nelle isole contro il 12,5% in Italia. Quindi il settore alimentare, a conferma di quanto trovato per i distretti Dare e Agrobiopesca, trova nell'università e nei centri di ricerca esterni un possibile sostituto al fatto che le imprese, per le loro ridotte dimensioni, non hanno sviluppato all'interno adeguate competenze nella R&D.

In generale, alla luce dei casi studiati, possiamo dire che il ruolo delle università è molto importante non solo in aree caratterizzate dalla localizzazione di settori ad alto livello tecnologico (modello della tripla elica) ma anche in aree caratterizzate da settori tradizionali ed imprese con basse competenze ed esperienza *in-house*.

Un ruolo positivo dell'università, ma non necessariamente indispensabile, vi è stato nel caso del distretto R&D. Log, dove la grande impresa esterna pur sviluppando al proprio interno attività di ricerca, ha avuto la possibilità di utilizzare risorse complementari presenti nell'università. In generale si può dire che la condizione per l'efficacia della collaborazione tra università e imprese è che l'offerta di R&S delle università sia in grado di soddisfare i bisogni di innovazione espressi dalle imprese e dal loro mercato.

D'altronde la letteratura sottolinea, ed il modello della tripla elica è un esempio, che l'università svolge un ruolo cruciale nei distretti ad alto livello di tecnologia basati su settori ad alto progresso tecnico. Si potrebbe dire dunque, alla luce dei risultati da noi trovati e delle conclusioni della letteratura, che le università per quanto riguarda lo sviluppo di ricerca collaborativa hanno un ruolo rilevante in settori tradizionali ed in contesti dove l'attività di R&S è poco sviluppata così come nelle aree ove sono concentrati settori ad alto progresso tecnico e i centri di ricerca e l'università sono produttori di conoscenza molto avanzate.

In situazioni intermedie, come quella delle Marche dove non vi sono settori ad alto progresso tecnico e la produzione di conoscenza, anche se modesta, viene svolta dalle imprese il ruolo dell'università è meno rilevante. In ogni caso, le informazioni raccolte con l'analisi dei documenti e le interviste sul campo mostrano che i progetti di ricerca avviati hanno spesso rafforzato la fiducia delle imprese nei confronti delle università e dei centri di ricerca, le hanno aiutate a capire i vantaggi dell'innovazione e hanno quindi aumentato la loro propensione alla collaborazione. In molti casi la politica per i distretti tecnologici ha permesso, nel Mezzogiorno, di passare da una situazione di assenza di rapporti alla messa in relazione di soggetti che precedentemente non avevano collaborato. Anche per le imprese che avevano rapporti di tipo consulenziale si è avuto un miglioramento della qualità delle collaborazioni che invece già esistevano, grazie all'aumento della frequenza delle interazioni tra i soggetti collegati. Molte delle imprese intervistate hanno dichiarato che collaborerebbero di nuovo volentieri in futuro con gli enti di ricerca. In questi casi il ruolo del distretto come attore autonomo è stato di grande importanza. Esso ha permesso a molte piccole imprese di avvicinare l'attività di R&S.

Resta ovviamente il rischio di comportamenti di *rent-seeking* in particolare per quanto riguarda le imprese di maggiori dimensioni per le quali l'interesse alla collaborazione è più strettamente legato all'incentivo offerto dal cofinanziamento pubblico (Tabella 5).

Per quanto riguarda il *ruolo della grande impresa* esterna è difficile trarre conclusioni dall'analisi dei casi studiati. La letteratura evidenzia come solo in alcuni casi essa svolge un ruolo rilevante nella creazione di legami in particolare con il mondo delle piccole imprese. Nel caso di R&D. Log la grande impresa è sembrata più interessata a sviluppare rapporti di collaborazioni con l'università per aumentare la propria competitività che con le piccole imprese. Collaborazioni reciprocamente fruttuose fra grandi e piccole imprese possono avvenire allorché le piccole e medie imprese hanno sviluppato una capacità autonoma di ricerca. Se non vi sono tali condizioni si può sviluppare un conflitto fra grande impresa, entrata nel progetto per beneficiare degli incentivi, e piccole imprese desiderose anche di sviluppare proficui legami con il mondo esterno alla regione di localizzazione. D'altronde se le piccole imprese non riescono ad essere effettivamente utili, la grande impresa potrà sviluppare un atteggiamento predatorio e poco utile al benessere sociale. In tali casi la *governance* del distretto ha un ruolo cruciale nell'individuare i *partners* dei progetti, evitando che per pressioni politiche o per opportunismo, partecipino attori poco adeguati. La *governance* del distretto deve essere particolarmente efficace nel cogliere le possibili occasioni offerte dal contesto interno ed esterno. Purtroppo, nel Mezzogiorno questa efficacia della *governance* non è assolutamente garantita.

In generale si può dire che, perché la collaborazione nella ricerca generi effetti positivi, è necessario che i partner: 1) siano motivati a partecipare al progetto sin dalle prime fasi della sua ideazione; 2) condividano gli interessi di ricerca; 3) abbiano dimensioni pressoché simili; 4) siano allineati e/o complementari in termini di conoscenze tecniche e capacità manageriali; 5) si fidino gli uni degli altri.

L'aspetto relativo alla *fiducia* appare quindi particolarmente importante. La fiducia genera effetti positivi nel tempo medio e lungo, poiché contribuisce ad avvicinare il tessuto imprenditoriale all'innovazione, e di fatto ad accrescere nel tempo (medio/lungo) la capacità di assorbimento e di apprendimento dei soggetti più deboli del sistema. Inoltre incoraggia ad intraprendere progetti di ricerca più rischiosi e di dimensioni consistenti, che difficilmente si sarebbero avviati in autonomia, generando comunque un effetto espansivo della spesa in ricerca e sviluppo del territorio. Anche nei casi in cui l'esperienza di collaborazione si è rivelata infruttuosa o complessa da gestire, può emergere tuttavia la consapevolezza dei possibili vantaggi della collaborazione, e perciò la volontà di ripetere l'esperienza di progetti di ricerca collaborativa. In generale si può dire che l'esperienza pregressa dei partner in progetti di ricerca può risultare determinante per il successo o l'insuccesso della collaborazione.

Tabella 5 – Caratteristiche dei distretti studiati (casi studio)

Nome distretto	Natura Giuridica	Dimensione imprese	Intensità delle attività di ricerca	Tipo di settore	Capitale umano
DARE	Consorzio	Mix piccole (80%) e grandi imprese	Innovazioni incrementali di prodotto e processo attraverso l'utilizzo della biotecnologia, ICT e di altre tecnologie.	Alimentare	Medio-alto concentrato negli istituti di ricerca e non nelle imprese
AGROBIO-PESCA	Consorzio	Prevalentemente piccole	Innovazioni incrementali attraverso l'utilizzo della biotecnologia e dell'ICT	Alimentare	Medio-alto concentrato negli istituti di ricerca e non nelle imprese
R&D LOG	Consorzio	Mix piccole e grandi imprese	Innovazioni incrementali	Logistico	Medio Alto concentrato nelle università ed in alcune imprese (sia multinazionali che locali)
MARCHE*	Associazioni temporanee di imprese (ATI) o contratti di rete incentivati (as-senza di distretto)	Mix piccole, e medie e grandi (prevalentemente medie)	Innovazioni incrementali	Meccanica, domotica, arredamento.	Medio Alto concentrato nelle università e nelle imprese locali

*Nota: (\*) Nel caso dei distretti meridionali le caratteristiche si riferiscono ai soci del distretto, mentre nel caso delle Marche alle imprese partecipanti ai bandi*

Dai casi studio analizzati sembrerebbe che vi sia stato un accrescimento della fiducia fra gli attori del sistema sia di ricerca che imprenditoriale come effetto delle politiche seguite. I soggetti coinvolti nei meccanismi di collaborazione sono: 1) soddisfatti degli esiti della collaborazione, alla quale *ex post* è riconosciuta una specifica utilità; 2) consapevoli di aver avuto accesso a un network di relazioni molto più ampio e diversificato rispetto a quello che altrimenti avrebbero conosciuto; 3) pronti a proseguire l'esperienza di ricerca collaborativa con i soggetti dei quali si fidano.

Sono stati finora evidenziati gli aspetti positivi delle politiche di collaborazione nei distretti del Mezzogiorno con prevalenza di piccole e medie imprese ma esistono anche alcune ombre. Nei casi esaminati, mentre risulta dalle interviste esistenza di addizionalità, non è altrettanto evidente se è sempre stato soddisfatto il requisito dell'efficienza dei progetti proposti. È possibile che in molti casi la realizzazione dell'obiettivo del progetto comportava costi minori di quelli che sono stati riconosciuti. Ciò è un classico problema di asimmetria informativa fra proponenti del progetto e commissione esaminatrice. Specie ove vi possono essere pressioni politiche sui membri della commissione è facile che i costi siano gonfiati. Da questo punto di vista mettere soglie minime per la presentazione del progetto, come è avvenuto nel Mezzogiorno, può favorire comportamenti opportunistici e ridurre l'efficienza della spesa. Tali soglie minime potrebbero avere aumentato il numero degli attori per progetto che, come abbiamo visto nei distretti del Mezzogiorno esaminati, appaiono alquanto elevati, ed aumentato i costi. Il problema è che la soglia minima deve essere adattata alle specificità del settore ed in particolare all'esistenza o meno di economie di scala. Si comprende una soglia minima elevata in settori tecnologicamente avanzati ma non in altri, come ad esempio quello agroalimentare, caratterizzata da imprese di piccole dimensioni. Questo implica che occorre migliorare di molto le tecniche di scelta *ex ante* dei progetti di R&S collaborativa.

Un ulteriore aspetto emerso dalle interviste è che la lentezza delle procedure può avere gravi effetti negativi sul successo della politica per la collaborazione. I procedimenti per l'approvazione dei progetti sono spesso troppo lunghi. A volte dalla presentazione del progetto alla sua approvazione passano diversi anni e questo blocca l'attività del distretto. Inoltre risulta troppo lunga anche la tempistica relativa alla stipula degli accordi, all'avvio delle attività e all'erogazione dei finanziamenti. Questi problemi sono presenti in tutti i casi di finanziamenti pubblici ma sono acuiti allorché vi sono vari *partners* che devono collaborare. In molti casi il mancato coordinamento dei *partners* rende più complesso sia il soddisfacimento dei criteri per ottenere i finanziamenti sia la fase di rendicontazione. Tutto ciò ovviamente allunga i tempi per la formazione di un ATS e per l'erogazione dei fondi. Specialmente nel caso di piccole imprese, ciò aumenta di molto i costi e porta i vari attori a gonfiare la richiesta di finanziamento. Questo ovviamente può avere effetti negativi sul grado di

addizionalità dei progetti in quanto le imprese dopo un'esperienza negativa relativa alla lungaggine dei finanziamenti si limiteranno a fare domanda solo per progetti che in ogni caso avrebbero realizzato.

Alla luce di queste considerazioni riteniamo che per il successo di un programma basato sulle politiche per la R&S collaborativa, è importante che vi sia una chiara complementarità dei *partners* per quanto riguarda le competenze. Una particolare attenzione a questo aspetto eviterebbe la partecipazione al progetto di soggetti che non posseggono specifiche competenze ma che aderiscono al progetto per ragioni opportunistiche. Un minor numero di partecipanti faciliterebbe il coordinamento fra i vari attori e renderebbe più rapido ed efficace lo scambio di informazione fra gli stessi. Un elevato numero di attori coinvolti per progetto fa correre il rischio che vi siano elevati costi di coordinamento che aumentano il rapporto fra costi e benefici riducendo il contributo del progetto al benessere sociale.

Da questo punto di vista sarebbe anche opportuno fare attenzione al finanziamento di progetti con obiettivi troppi ampi, che coinvolgono molti attori per progetto. Questo implica che non è opportuno stabilire soglie minime per progetto finanziato date le elevate differenze fra i settori. Soglie minime infatti in aree di piccole imprese aumentano eccessivamente il numero di attori per progetto con il rischio di elevare di molto i costi di coordinamento.

Per quanto riguarda i vantaggi della gestione dei finanziamenti tramite distretto bisogna fare particolare attenzione a che venga scelta la forma di gestione più adatta per il buon funzionamento del distretto tenuto conto di quelle che sono le condizioni del contesto.

Rispetto all'utilizzo di bandi autonomi è probabile che una gestione del distretto che stimoli gli innovatori a collaborare, faciliti la presentazione delle domande, e coordini i progetti, possa essere, in aree come il Mezzogiorno a prevalenza di imprese piccole e con limitata capacità di ricerca interna, una buona soluzione. Un distretto ben gestito può inoltre facilitare le collaborazioni fra grandi e piccole imprese e fra queste e l'università. È chiaro che non sempre è facile riuscire ad avere una gestione del distretto con tali caratteristiche per cui l'ente regione deve essere molto attento ad utilizzare le forze già presenti e funzionanti sia fra le associazioni imprenditoriali sia in istituzioni preesistenti.

Un altro aspetto importante è che occorre porre particolare attenzione ai costi del progetto rispetto alle attività svolte. Questo impone un meccanismo di incentivi che favorisca la rivelazione dei costi effettivi da parte degli attori.

## **6. Implicazioni dei risultati ottenuti per le politiche di cooperazione nella R&S**

### *6.1. Criteri di selezione e ammissibilità al finanziamento pubblico*

Alla luce delle considerazioni precedenti si ritiene che per il successo di un programma pubblico in favore della R&S collaborativa, è importante che vi sia una chiara complementarità dei partners per quanto riguarda le competenze. Una particolare attenzione a questo aspetto eviterebbe la partecipazione al progetto di soggetti che non posseggono specifiche competenze ma che vi aderiscono solo per ragioni opportunistiche.

È importante inoltre, come già detto, fare molta attenzione a non consentire, specie nei settori tradizionali, un numero troppo elevato di attori per progetto. Non è inoltre opportuno stabilire soglie minime per progetto finanziato, date le elevate differenze settoriali. Soglie minime, infatti, in aree di piccole imprese aumentano eccessivamente il numero di attori per progetto con il rischio di elevare di molto i costi di coordinamento.

Per quanto poi riguarda la possibilità di regolamentare nei bandi la protezione legale dell'attività intellettuale tale protezione non è vista dagli innovatori come un elemento indispensabile. Alla luce di ciò appare difficile fornire regole rigide e precise per quanto riguarda la combinazione ottimale di intensità della protezione legale e di livello dei sussidi.

### *6.2. La scelta della governance*

Il problema della *governance* appare particolarmente importante nel caso dei distretti tecnologici, in quanto essa può fare la differenza per quanto riguarda la politica a favore della R&S. Ad esempio, vi potrebbe essere uno specifico apporto dell'organismo di *governance* grazie al quale le imprese investono di più in R&S di quanto avrebbero fatto in assenza della struttura di *governance*, ma in presenza di un ammontare analogo di sussidi pubblici. Se una tale differenza esiste, essa va imputata all'azione della struttura di *governance*.

Proprio per questo bisogna fare particolare attenzione a che venga scelta la *governance* più adatta per il buon funzionamento del distretto, tenendo bene in considerazione le condizioni del contesto di riferimento. In aree ove sia le grandi imprese e sia le piccole e medie imprese hanno sviluppato una buona capacità di assorbimento, la presenza di intermediari può facilitare il successo delle politiche collaborative. Tali intermediari non devono tuttavia essere necessariamente pubblici né tanto meno è necessario che esista un organismo strutturato denominato distretto tecnologico.

Nel caso di aree ove dominano piccole e medie imprese con bassa capacità di assorbimento, la presenza di un DT ben gestito è in grado di stimolare gli innovatori a collaborare, di facilitare la presentazione delle domande, e di meglio coordinare i vari attori. È chiaro che non sempre è facile riuscire ad avere una gestione del distretto con tali caratteristiche per cui l'ente regione deve essere molto attento ad utilizzare le forze già presenti e funzionanti sia fra le associazioni imprenditoriali sia in istituzioni preesistenti.

### 6.3. Struttura degli incentivi

Bisogna poi dedicare particolare attenzione ad un meccanismo di incentivi che favorisca la rivelazione dei costi effettivi da parte degli attori. Ciò può essere fatto costruendo un indice (Del Monte, 2014) in base al quale ordinare i progetti da finanziare. Tale indice, *coeteris paribus*, ha un valore inverso al contributo richiesto da ogni attore per il progetto. Quanto più alto è tale indice, maggiore sarà la probabilità che il progetto sia finanziato. Se gli attori chiedono un elevato valore di contributo potranno ricevere una somma alta come incentivo, ma si troveranno ad avere un basso valore di tale indice e quindi saranno posizionati in basso in graduatoria. La probabilità di finanziamento del progetto sarà bassa. D'altronde, se gli attori chiedono un valore basso del contributo, risulterà un valore elevato di tale indice ed un alta probabilità di essere finanziati. In tal caso, tuttavia, il finanziamento pubblico potrà essere insufficiente a finanziare il progetto con il rischio di subire una perdita. L'esistenza di tale *trade-off* dovrebbe spingere i partecipanti al progetto a richiedere un valore dell'incentivo non lontano da quello necessario. Per garantire che i costi del progetto siano rapportati alle effettive attività da svolgere, occorre un meccanismo di incentivi che favorisca la rivelazione dei costi reali da parte degli attori.

Inoltre, è bene ricordare che è l'inefficienza delle procedure relative alla scelta dei progetti ed al loro finanziamento che influisce negativamente sull'ammontare dei finanziamenti richiesti e sulla loro efficienza. Tale punto appare quindi molto importante per l'efficacia delle politiche collaborative.

## 7. Conclusioni

La nostra analisi evidenzia come i distretti industriali tecnologici presi in considerazione presentano caratteristiche molto diverse fra loro e gli effetti delle politiche collaborative per la R&D possono essere molto differenti. Nel caso del Mezzogiorno la nascita di distretti a prevalenza di imprese non locali di grandi dimensioni e in settori tecnologicamente avanzati è stata favorita dalla contemporanea presenza di grandi imprese e università e centri di ricerca oltre che dalla presenza di politiche pubbliche. In questi casi la collaborazione

fra grandi imprese e università e centri di ricerca è stata più intensa di quella fra grandi e piccole imprese. In questi distretti appare difficile che in assenza di una specifica politica di incentivi si possano mantenere i livelli di collaborazione raggiunti. Viene inoltre confermato l'importanza di una *governance* efficiente del distretto per la scelta dei *partners* ed il coordinamento dei vari progetti. Non è chiaro però se in tali distretti la politica per la collaborazione nella R&D abbia conseguito risultati rilevanti in termini di addizionalità di *input* o di *output*.

Nel caso dei distretti caratterizzati da prevalenza di piccole e medie imprese si può dire che la politica a favore dei distretti tecnologici ha stimolato nel Mezzogiorno la collaborazione fra imprese e fra imprese e centri di ricerca. Si è inoltre registrata addizionalità delle spese di ricerca. Purtroppo non si hanno sufficienti informazioni per valutare l'efficienza delle risorse utilizzate. In ogni caso la politica per i distretti tecnologici necessita, specie al Sud, profonde modifiche nella direzione in precedenza indicata se si vogliono ottenere significativi risultati in termini di efficienza e addizionalità.

## Bibliografia

- Acconcia A., Cantabene C. (2015), Liquidity and firm response to fiscal stimulus. University of Naples, *Centre for Studies in Economics and Finance, CSEF Working Papers* n. 392.
- Aerts K., Czarnitzki D. (2009), The returns to public research funding. In: Delanghe H., Muldur U., Soete L. (eds.), *The European Research Area: Foundations, Progress and Perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Ardivino O., Pennacchio L. (2012), The Determinants of Cooperation in Government-Sponsored Innovation Networks: Empirical Evidence from Italian Technological Districts. *Studi Economici*, 3: 121-149.
- Ardivino O., Pennacchio L. (2014), Inter-firm R&D cooperation in local innovation networks: The case of Italian technological districts. *EERI Research Paper Series* n. 09/2014.
- Bellucci A., Pennacchio L. (2015), University knowledge and firm innovation. Evidence from European countries. *The Journal of Technology Transfer*, 31, 1: 175-188.
- Bellucci A., Pennacchio L., Zazzaro A. (2015), *Place-based support for R&I: An empirical evaluation of regional subsidies for SMEs*, mimeo.
- Bertamino F., Bronzini R., De Maggio M., Revelli D. (2013), *The Italian technological districts: characteristics and firms' performance*. Roma: Banca d'Italia, mimeo.
- Bonaccorsi A., Piccaluga A. (1994), A theoretical framework for the evaluation of university-industry relationships. *R&D Management*, 24, 3: 229-247.
- Bronzini R., Piselli P. (2014), The Impact of R&D Subsidies on Firm Innovation. Roma: Banca d'Italia, *Temi di discussione – Economic working papers* n. 960.
- Caloffi A., Mariani M., Mealli F. (2013), *What kinds of R&D consortia enhance SMEs productivity Evidence from a small-business innovation policy*. Workshop sulle

- politiche collaborative, organizzato dall'Università Federico II di Napoli nell'ambito del progetto REPOS, 14 gennaio 2014.
- Caloffi A., Rossi F., Russo M. (2013), Does participation in innovation networks improve firms' relational abilities? Evidence from a regional policy framework. Copenhagen Business School, Department of Industrial Economics and Strategy, *DRUID Working Paper* n. 13-07.
- Cannone G., Ughetto E. (2014), Funding Innovation at Regional Level: An Analysis of e Public Policy Intervention in the Piedmont Region. *Regional Studies*, 48, 2: 270-283.
- 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. 133-169.
- Christopherson S., Clark J. (2007), *Remaking Regional Economies: Power, Labor, and Firm Strategies in the Knowledge Economy*. New York: Routledge.
- Corsini M., Gabriele R., Giunta A. (2012), R&D Incentives: The Effectiveness of a Place-Based Policy. Roma: Università degli studi Roma Tre. *Dipartimento di Economia, Working Papers* n. 169.
- Cucco I. (2014), Network based Policies and Innovation networks in two Italian Regions: a Comparison through a Social Selection model. *Studi Economici* n. 3.
- De Blasio G., Fantino D., Pellegrini G. (2014), Evaluating the impact of innovation incentives: evidence from an unexpected shortage of funds. *Industrial and Corporate Change*, 6: 1-30.
- Del Monte A. (2013), La politica per la costruzione di reti innovative. *Studi Economici* n. 3: 5-25.
- Del Monte A., Di Paola N., Pennacchio L., Sirtori E., Valentini M. (2016), Valutazione delle politiche per la Ricerca e l'Innovazione. PON "Governance e Assistenza Tecnica 2007-2013" Obiettivo Operativo I.2 – [www.studialesviluppo.it](http://www.studialesviluppo.it).
- Del Monte A., D'Esposito M.R., Giordano G., Vitale M.P. (2010), Analysis of Collaborative Patterns in Innovative Networks. In: Ingrassia S., Rocci R., Vichi M. (a cura di), *New Perspectives in Statistical Modeling and Data Analysis*. Heidelberg: Springer-Verlag. 77-84.
- EC – European Commission (1998), Reinforcing Cohesion and Competitiveness through Research, Technological Development and innovation – COM (1998) 275 final. Brussels: European Commission.
- Fantino D., Cannone G. (2013), Evaluating the efficacy of European Regional funds for R&D. Roma: Banca d'Italia Working Paper n. 902.
- Fantino, D., Mori, A., Scalise, D. (2012). Collaboration between firms and universities in Italy: the role of a firm's proximity to top-rated departments. Roma: Banca d'Italia Working Paper n. 884.
- Gray R., Javad M., Power D.M., Sinclair C.D. (2001), Social and Environmental Disclosure and Corporate characteristics: A research Note and Extension. *Journal of Business Finance & Accounting*, 28, 3: 327-356.
- Intesa Sanpaolo (2015), Economia e Finanza dei distretti industriali. *Rapporto annuale* n. 8.
- Leydesdor L., Meyer M. (2003), The Triple Helix of university-industry-government relations. *Scientometrics*, 58, 2: 191-203.
- Leydesdor L., Meyer M. (2006). Triple Helix indicators of knowledge based innova-

- tion systems Introduction to the special issue. *Research Policy*, 35, 10: 1441-1449.
- Maietta O.W. (2015), Determinants of University-firm collaboration and its impact on innovation: a perspective from a low-tech industry. *Reserch Policy*, 44, 7: 1341-1359.
- Mariani M., Mealli F. (2013), *The medium-term effects of R&D subsidies to SME: Evidence from Italy*. Workshop sulle politiche collaborative, organizzato dall'Università Federico II di Napoli nell'ambito del progetto REPOS, 14 gennaio 2014.
- Merito M., Giannangeli S., Bonaccorsi A. (2007), Gli incentivi per la ricerca e lo sviluppo industriale stimolano la produttività della ricerca e la crescita delle imprese? Evidenza sul caso Italiano. *L'Industria*, 27: 221-241.
- Okamuro H. (2007). Determinants of successful R&D cooperation in Japanese small business: The impact of organizational and contractual characteristics. *Research Policy*, 36, 10: 1529-1544.
- SRM – Studi e Ricerche per il Mezzogiorno (2013), *Un Sud che innova e produce – La filiera agroalimentare*. Napoli: Giannini Editore.

## Sitografia

[www.culturaeinnovazione.it/](http://www.culturaeinnovazione.it/)  
[www.innovazione-rdlog.it/rdlog](http://www.innovazione-rdlog.it/rdlog)  
[www.imast.biz/](http://www.imast.biz/)  
[www.ditne.it](http://www.ditne.it)  
[www.darepuglia.it](http://www.darepuglia.it)  
[www.distrettomedis.it/](http://www.distrettomedis.it/)  
[www.dhitech.it](http://www.dhitech.it)  
[www.agrobiopesca.it/](http://www.agrobiopesca.it/)  
[www.navtecsicilia.it](http://www.navtecsicilia.it)  
[www.distrettomicronano.it/](http://www.distrettomicronano.it/)

## Appendice

### *Descrizione costruzione tabelle 1 e 2*

Le tabelle 1 e 2 sono state costruite utilizzando come riferimento i siti web di ogni singolo distretto. In particolare in ogni sito web abbiamo cercato l'elenco dei soci e dei partner (ove possibile) e costruito opportuna tabella. Quando i siti non erano aggiornati con l'elenco dei soci, si è provveduto a cercare in rete l'atto costitutivo del DT con annesso elenco dei soci e riportati manualmente nella tabella in formato Excel.

Molto spesso sui siti web non si faceva la distinzione tra soci e partner, ma vi era un unico elenco con tutti gli attori appartenenti al DT, pertanto l'utilizzo degli atti costitutivi è stato fondamentale per accertare l'effettivo ruolo del soggetto all'interno del DT.

Completata la prima fase di costruzione delle tabelle e elenco dei soggetti appartenenti ai DT con specifica anche del ruolo all'interno del distretto, si è provveduto ad inserire per ogni soggetto il rispettivo codice fiscale o p. iva. Questa operazione di ricerca dei CF o P. Iva è stata fondamentale in modo da costruire una chiave primaria associata ad ogni singolo attore, così da incrociare la tabella sopra descritta con le informazioni contenute nella banca dati REPOS 2014.

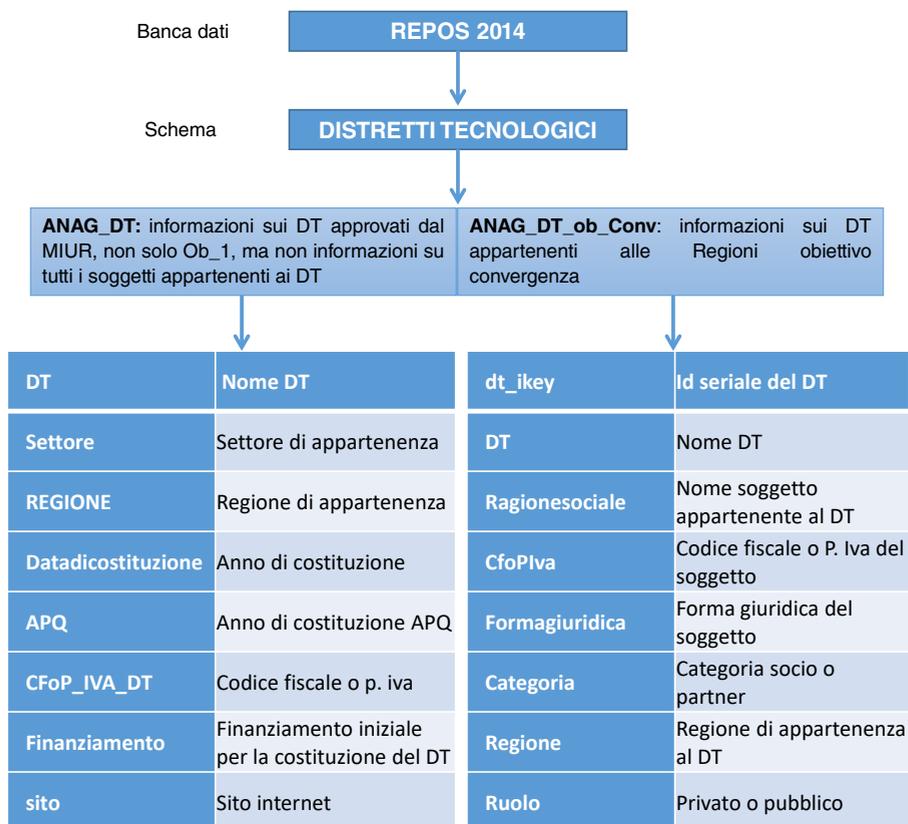
Infatti una volta costruita un'unica grande tabella (da ora *anag\_dt*) con informazioni anagrafiche sui soggetti appartenenti al DT, il passo successivo è stato quello di incrociare la tabella sopra citata con i dati sia di AIDA (Bureau Van Dijk), sia OPENCOESIONE (Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri) per recuperare informazioni di natura anagrafica (ragione sociale, forma giuridica, anno di costituzione, regione sede legale). Infine, raccolte tutte queste informazioni, si è proseguito con un'ulteriore operazione di pulizia e di codifica, infatti non tutti i soggetti erano presenti in AIDA e in OPENCOESIONE, pertanto per i rimanenti si è proceduto a completare i campi vuoti raccogliendo manualmente le informazioni per completare la tabella *anag\_DT*. Un ultimo passo ha riguardato l'assegnazione ad ogni soggetto appartenente al DT del suo ruolo (pubblico o privato).

La tabella (*anag\_DT*) così costruita è stata in definitiva inserita nella banca dati REPOS 2014 e nel suo sottoschema *DT\_ob1*, così da arricchire le informazioni sia sui soggetti, che sui progetti avviati dai DT appartenenti alle regioni obiettivo di convergenza.

Tutte queste fasi, sopra descritte, sono state funzionali alla stesura delle tabelle sopra riportate e per i lavori ancora in progress sui DT.

Di seguito si riporta uno schema delle informazioni in possesso sui DT nella banca dati REPOS 2014:

Effetti e problematiche delle politiche per la ricerca collaborativa nel Mezzogiorno





## **II. LE CAPACITÀ INNOVATIVE E LE STRATEGIE DELLE IMPRESE**



# Politica industriale per fare crescere “la fabbrica bella” e la manifattura di qualità

*Antonio Calabrò*

Serve, all'Italia della crescita lenta e distorta, una “politica industriale”. O, per essere più esatti, serve una nuova e migliore politica industriale. Non certo l'intervento dello Stato a supporto di particolari settori definiti “strategici”. O, peggio ancora, il sostegno per imprese in difficoltà. E nemmeno la tutela della cosiddetta “italianità” delle imprese (della permanenza cioè della loro proprietà in mani italiane, come nella stagione infausta del “salvataggio Alitalia” per scelta del governo Berlusconi: nessun risanamento e tanti soldi buttati via, prima che l'ex “compagnia di bandiera” fosse finalmente coinvolta in un vero progetto industriale d'un grande vettore internazionale). Servono, semmai, nuove politiche di crescita e di sviluppo, in una sinergia virtuosa con la Ue (se ne riparla, finalmente, anche a Bruxelles e nei “vertici” dei maggiori paesi europei, dopo avere cominciato a mettere in discussione l'ideologia del primato del “rigore” a ogni costo). Servono, insomma, le scelte e gli investimenti pubblici per stimolare e attrarre investimenti privati, interni e internazionali. Le infrastrutture materiali e immateriali. La ricerca e la formazione di qualità.

La creazione di condizioni per fare crescere le imprese, a cominciare da un'efficiente pubblica amministrazione e da un fisco meno complesso ed esoso (“L'Italia al top nella giungla del *tax rate*”, per dirla con *Il Sole 24 Ore*, con il 64,8% di total *tax rate* e il 31,4% di corporate *tax rate* non è certo un paese particolarmente attrattivo).

Eccola, dunque, la buona “politica industriale” necessaria: una politica economica di innovazione, cultura d'impresa e di mercato, fiscalità equilibrata, sviluppo. Una “politica dell'offerta”, come sollecita Confindustria. E una “politica della concorrenza” contro oligopoli, posizioni di rendita, aree protette e privilegi di corporazione al riparo della corretta competizione di mercato (la legge sulla concorrenza fatica a trovare esisti positivi in Parlamento, nonostante gli impegni di governo più volte presi e ribaditi).

---

<sup>1</sup> Pirelli & C. S.p.A. – Cultura, Milano, e-mail: caterina.piccinato@pirelli.com (Segreteria).

La questione del “se fare” e “come fare” politica industriale è tornata al centro del discorso pubblico economico anche grazie ai dibattiti legati alle prese di posizione del presidente di Confindustria Vincenzo Boccia, che chiede “interventi selettivi per la crescita” e dichiara chiuso il capitolo dei “tre miliardi di sostegni per le imprese distribuiti a pioggia” (una scelta coraggiosa, nel Paese delle clientele e delle corporazioni). E ai ripetuti impegni del ministro dello Sviluppo Carlo Calenda (“Niente più incentivi a pioggia”, “fine dei circoli illuminati chiusi nelle stanze di un ministero” per decidere chi e cosa finanziare). Sul tema s’è inserito anche un libro di Franco Debenedetti, “Scegliere i vincitori, salvare i perdenti”, Marsilio, che fin dal titolo esprime un’idea netta, un no “all’insana idea della politica industriale”. Politica, imprese, cultura economica. Un bel mix stimolante di interessi e competenze.

Va tenuto in gran conto, il parere di Debenedetti. È un liberale-liberista convinto. Con un passato da imprenditore e da manager (dunque un’esperienza economica sul campo, non solo intellettuale) e poi da politico, parlamentare nelle file del Pd, con posizioni spesso disomogenee rispetto alle tradizioni dell’economia “di sinistra”, incline all’intervento pubblico e dirimpenti anche rispetto alle cattive abitudini delle imprese al sostegno pubblico, ai salvataggi “in nome dell’italianità”. Nelle pagine del volume, documentato e impegnativo, la polemica “contro la politica industriale” è esplicita. Non senza buone ragioni, ricordando le infauste esperienze di certe stagioni dell’Iri, dell’Eni ma anche dell’Efim e dell’Egam, le dissipazioni del “panettone di Stato”, la violazione della concorrenza, lo spreco di risorse pubbliche.

Discussione aperta, dunque. Storica. E contemporanea.

Vediamo meglio. Era servito, il ruolo dello Stato, con le scelte degli investimenti pubblici per costruire le grandi infrastrutture e con le attività di Iri, Eni e Cassa del Mezzogiorno nel sostenere la trasformazione dell’Italia del dopoguerra da paese agricolo a potenza industriale europea, con il *boom* economico. Ma poi tutto s’era appannato nello scambio distorto tra spesa pubblica e costruzione del consenso, sino all’esplosione del debito pubblico, dagli anni Ottanta in poi.

Su un altro versante, quello privato, ecco il “capitalismo senza capitali”, il controverso ruolo di Mediobanca, la protezione dei patti di sindacato, il “capitalismo di relazione” nei cosiddetti “salotti buoni”. Si salvano in qualche modo le grandi famiglie, ma si tiene ai margini il mercato.

C’è, insomma, un perverso intreccio tra imprenditori e politici, con sostegno alle posizioni di potere e di rendita, dagli anni Cinquanta a Tangentopoli. E l’idea distorta del “primato della politica” e le tentazioni protezionistiche di parte della grande impresa (l’auto, innanzitutto), legate alle invadenze e alle resistenze di un’inefficiente pubblica amministrazione impediscono per lungo tempo, in Italia, la crescita di una robusta “cultura del mercato” e della concorrenza.

La crisi della grande impresa, soprattutto pubblica, che ha scarsa cultura di mercato e il contemporaneo fiorire (negli anni Settanta e Ottanta) d’una diffusa rete di medie e piccole imprese che si muovono sul mercato, il successo delle “multinazionali tascabili”, le “privatizzazioni” firmate da Carlo Azeglio Ciampi e Giuliano Amato in chiave Ue (importanti, anche quando limitate e inefficienti, come il “nocciolino duro” di Telecom) e le nuove ragioni della competizione internazionale cambiano radicalmente il quadro macro e micro-economico anche in Italia.

Non mancano le resistenze, politiche, sindacali, ma anche di ambienti di potere economico e finanziario. E resta sempre vivo, a dispetto delle intenzioni di riforma, il “capitalismo municipale” mai messo in crisi, con il perdurare del dominio della mano pubblica nel settore dei servizi, dall’energia ai trasporti. È la cattiva politica industriale, quella da criticare e finalmente archiviare.

Vale la pena, invece, puntare sulle qualità di un’Italia che, anche dopo la Grande Crisi che ha bruciato un quarto della nostra capacità produttiva, rimane pur sempre il secondo paese manifatturiero europeo dopo la Germania, con un’incidenza della manifattura sul Pil del 29% in Lombardia, ma che sfiora anche il 27% nell’area Toscana, Marche e Umbria (media dell’Italia il 17%, obiettivo Ue il 20% entro il 2020). È un’Italia che cresce, nonostante tutto, grazie al dinamismo delle imprese che hanno una cultura di mercato internazionale. Ed è l’Italia migliore. Che coinvolge però – ecco un punto critico – appena un quarto delle sue imprese, troppe delle quali restano piccole, “nane”, “familiste” e vincolate a produzioni a decrescente valore aggiunto e a dipendenza esclusiva dal mercato nazionale, asfittico e comunque affollato da prodotti internazionali a basso prezzo.

La nuova politica industriale, dunque, va costruita partendo da qui, da quelle imprese grandi e medio-grandi competitive, dalle 4600 “multinazionali tascabili” censite da Mediobanca-Unioncamere e cardine di un ancora efficiente sistema di reti, distretti, supply chain efficienti. Dal “quarto capitalismo”. Da una relazione positiva tra le sfide poste dalle nuove tecnologie (*industry 4.0, digital manufacturing, big data, cloud computing*) e le nuove frontiere della competitività internazionale delle imprese. Tutti cardini per un vero e proprio “rinascimento manifatturiero”.

“Risorse per *Industry 4.0*”, ha promesso più volte il ministro Calenda. Non incentivi per la chimica o la meccanica, per chi costruisce navi o automobili (la vecchia politica industriale, appunto). Ma infrastrutture (a cominciare dalla banda larga, senza cui non si può fare alcun digital manufacturing) e sostegni alle imprese che innovano, migliorano la qualità del prodotto e la sostenibilità della produzione (minori consumi di acqua ed energia, un’industria green), fanno ricerca con le università e i centri pubblici e privati, rafforzano la loro capitalizzazione, aumentano di dimensione, vanno all’estero per conquistare nicchie di mercato e acquisire altre imprese. Nessun nazionalismo economico,

nessuna protezione alla cosiddetta “italianità della proprietà”. “Per me è italiana un’impresa che lavora in Italia”, taglia corto Calenda, che lavora per migliorare l’attrattività del Paese per gli investimenti e le stesse acquisizioni internazionali (in crescita, tra il 2015 e il 2016, dopo anni di stasi).

Oggi, insomma, “fare politica industriale” significa porre le condizioni per la crescita del mercato e delle imprese: oltre alle infrastrutture materiali e immateriali migliori, servono investimenti pubblici in formazione e ricerca, pubblica amministrazione “leggera” e trasparente, giustizia e fisco efficienti ed efficaci (anche per emarginare l’allarmante “concorrenza impropria” che viene da imprese legate agli ambienti della mafia e dell’illegalità diffusa).

La “politica industriale” consiste, in buona sostanza, nel favorire la “cultura del mercato”. E nel fornire “beni pubblici” (la formazione di ingegneri e tecnici, tanto per fare ancora un esempio) per consentire alle imprese di stare bene sul mercato, sui mercati europei e internazionali, reggendo la sfida della competizione per qualità.

Che cultura, dunque? Dell’innovazione. E della sostenibilità, ambientale e sociale. Della cultura legata all’impresa. E dell’impresa che sa competere. In che settori? Non tocca allo Stato né alle regioni indicarli. Sono scelte autonome delle imprese. Anche se in ritardo, si parla finalmente di politica industriale che serve al mercato.

C’è un altro punto, su cui approfondire la discussione. Ed è il *reshoring*, ovvero il ritorno a fare industria nei paesi di più antica e solida tradizione manifatturiera. Anche in Europa. Anche in quest’Italia. Un’interessante condizione di sviluppo economico tra memoria e futuro, fra competenze ben radicate e *digital manufacturing*.

Il fenomeno era cominciato negli Usa del presidente Obama (con gli investimenti sull’auto e le porte aperte alla Fiat di Marchionne per comprare la Chrysler). Ed è stato evidente anche nella Gran Bretagna che durante gli anni Ottanta e Novanta aveva smantellato interi settori industriali per puntare quasi esclusivamente su finanza e servizi hi tech e poi è tornata all’industria auto e automotive, rivitalizzando le competenze di aree industriali in cui si fabbricavano Jaguar, Rover e Triumph e attraendo gli investimenti di Honda, Toyota e Nissan (una politica lungimirante adesso messa drasticamente in crisi dalla Brexit).

Da qualche tempo, il *reshoring* caratterizza pure il panorama delle imprese italiane. E positive considerazioni arrivano da uno studio del Cer (il Centro Europa Ricerche) su “Attrarre sviluppo”, realizzato nella prima metà del 2016 con il sostegno di Unindustria, l’organizzazione confindustriale delle imprenditori di Roma e del Lazio.

Sono 101 i casi di “rilocalizzazione produttiva” documentati dal Cer (ultimi dati disponibili: giugno 2015), concentrati per l’80% nel Nord Italia (con prevalenza nel Nord Ovest). Il grande cuore industriale dell’Europa. Attività

innovative e competitive, con presenza nei principali settori manifatturieri: l’abbigliamento, le attrezzature elettriche, le industrie della pelle (tornano le fabbriche conciarie di alta qualità nel distretto di Arzignano, oramai un caso di scuola), i macchinari industriali, ma anche le industrie del mobile e quelle chimiche e gli strumenti di misurazione e controllo.

A guardar bene, il *reshoring* è evidente proprio là dove la manifattura italiana è più attiva, nei territori di robusta cultura produttiva, nei settori leader del nostro export (la meccanica, innanzitutto e poi abbigliamento, arredamento, agroindustria e farmaceutica, gomma e chimica). Un processo che ha senso: si torna a produrre in Italia là dove ci sono competenze, esperienza, cultura d’impresa del “bello e ben fatto”, nelle aree cioè in cui si giocano bene le carte della competitività internazionale facendo leva su quei fattori (il capitale umano, il capitale sociale, le esperienze di territori di antica e solida industrializzazione, l’attitudine alla flessibilità e all’innovazione di processo) che legano in modo originale territorio e industria, tradizione e innovazione, qualità e impiego intelligente delle conoscenze produttive hi tech e medium tech. Anche in tempi di *Industry 4.0*, di digital manufacturing, di nuove dimensioni delle “neo-fabbriche”.

Fenomeno complesso, il *reshoring*. Da favorire, ben sapendo che l’Italia, per le rilocalizzazioni industriali europee, ha agguerriti concorrenti, dalla Repubblica Ceca alla Serbia, dalla Slovenia alla Polonia. E da considerare nel contesto della scommessa della crescita dell’industria italiana come cardine per lo sviluppo del Paese: una scommessa fondata, come abbiamo detto, sull’attrazione di investimenti internazionali (in aumento, da alcuni anni, anche se ancora insufficienti), sulla promozione di nuovi investimenti interni, ma anche sulle acquisizioni e sull’espansione di imprese italiane sui mercati esteri. E sul *reshoring*, appunto. Strategie convergenti nel segno del valore industriale italiano. Un attivismo manifatturiero adatto a sfide industriali europee, globali. Che proprio il post Brexit può rilanciare.

Per reggere questa sfida, servono alcune cose essenziali. Quelle infrastrutture materiali e immateriali di alto livello (a cominciare dalla banda larga), di cui abbiamo parlato. E la costruzione di un ambiente favorevole all’impresa, alla cultura della legalità e del mercato, alla competizione. Il vero senso di una nuova “politica industriale”.

C’è, in questo contesto, un nesso da ribadire: quello tra qualità dello sviluppo economico, sostenibilità ambientale e sociale, responsabilità dell’impresa. Una vera e propria strategia dell’etica di impresa, che diventa cardine della crescita. E rafforza con valenze civili e sociali le scelte di politica industriale. È la cosiddetta “morale del tornio”. Una tendenza che ha robuste radici nella tradizione italiana e nei comportamenti di parecchi degli imprenditori migliori, dai Pirelli ai Falck, dai Borghi agli Olivetti. E la cui eco maggiore sta proprio nella lezione di Adriano Olivetti sulla cultura e l’etica d’impresa, con l’impegno

sui valori e non solo sulla “creazione di valore” per gli azionisti e la crescita, pur essenziale, dei profitti. “La fabbrica non può guardare solo all’indice dei profitti. Deve distribuire ricchezza, cultura, servizi, democrazia. Io penso la fabbrica per l’uomo, non l’uomo per la fabbrica”, aveva detto Adriano nel celebre discorso d’inaugurazione del nuovo stabilimento Olivetti di Pozzuoli, nella primavera del 1955. Aggiungendo: “Di fronte al golfo più singolare del mondo, questa fabbrica si è elevata in rispetto della bellezza dei luoghi e affinché la bellezza fosse di conforto nel lavoro di ogni giorno”.

Ecco un altro punto chiave, per continuare a ragionare di nuova politica industriale: la fabbrica “bella” e, proprio perché tale, sostenibile e produttiva, in poche parole “a misura d’uomo”, efficiente e dunque competitiva. Ne ha discusso, nel maggio 2016, a Venezia, l’annuale Aspen Seminar for Leaders, dedicato a “industria, mercati, innovazione e nuovi equilibri economici” con un’attenzione particolare, nel dibattito di conclusione, appunto per “l’Italia creativa” e “la bella fabbrica”. Bella perché ben progettata, luminosa, accogliente, sicura, attenta al risparmio dell’energia comunque rinnovabile. Produttiva. E in grado di reggere la concorrenza internazionale più esigente. I casi esemplari esaminati a Venezia: il Polo Industriale Pirelli a Settimo Torinese (la “fabbrica nel giardino dei ciliegi”) con “la spina” dei laboratori di ricerca e dei servizi progettata da Renzo Piano, gli stabilimenti farmaceutici Zambon di Vicenza e di Bresso (la “fabbrica tra gli ulivi”) disegnati da Michele De Lucchi, lo “*smart lab*” Abb di Dalmine e gli ambienti di lavoro di Sesto San Giovanni, lo stabilimento Maserati di Grugliasco e i sistemi produttivi progettati dalla Siemens, la fabbrica Dallara di Varano de’ Melegari, sulle colline di Parma. Ma anche gli stabilimenti tessili di Brunello Cucinelli in Umbria, legati al recupero di un antico borgo medioevale. Tutti ottimi paradigmi di “bella impresa”, in cui la qualità delle architetture industriali si lega bene alle innovazioni *hi tech* e *medium tech* di prodotto e di processo. Un’eccellenza italiana del “sapere, saper fare e far sapere”, per usare l’efficace sintesi di Andrea Pontremoli, che della Dallara (auto da corsa) è amministratore delegato. Risuonano anche qui l’eco delle riflessioni e delle attività di Adriano Olivetti sulle architetture industriali e la qualità dei luoghi di lavoro, i temi “dell’industria per l’uomo”, le prospettive della “civiltà delle macchine”. E proprio a questa miscela fra tradizione e innovazione fanno riferimento gli imprenditori di Ivea, nel cercare di definire un nuovo ruolo della loro industria, legando l’archeologia industriale del modernismo industriale degli edifici di Figini e Pollini e di Ignazio Gardella alle nuove sintesi tra manifattura d’avanguardia e servizi hi tech. Lavoro, benessere, innovazione, qualità. Olivettianamente, appunto, riecco “l’umanesimo industriale”.

Fabbrica bella, produttiva, sostenibile, è dunque l’indicazione che se ne ricava. Una realtà che offre già parecchie testimonianze interessanti, in Italia, da fare conoscere meglio all’opinione pubblica, rafforzando pure i legami tra

le fabbriche e le scuole. Ma anche una prospettiva competitiva. Non si possono produrre “cose belle” e “alto di gamma” se non in “ambienti belli”. E la qualità dei prodotti e dei luoghi di produzione può essere una leva efficace per diffondere la buona cultura d’impresa e cercare di controbattere, così, proprio alla crisi di fiducia che investe l’impresa, l’economia di mercato, “il capitalismo”.

Proprio Milano, in questa prospettiva, può fare da paradigma, nell’incrocio attualissimo, nell’area della metropoli, di manifattura e servizi, formazione (le sue università di crescente qualità europea) e ricerca, finanza e cultura, solidarietà e respiro internazionale. Milano città aperta, “*the place to be*”, per usare l’efficace definizione del “New York Times”. Milano dell’innovazione di “*Human Technopole*” (eccellenze della genomica, delle *life sciences* e dei *big data* sull’area ex Expo) e del “Salone del Mobile”, Milano sede della maggior parte delle multinazionali e delle *start up*. Una Milano “Steam”, acronimo caro ad Assolombarda costruito con le iniziali di *science, technology, engineering, arts* (il complesso delle conoscenze umanistiche e della creatività) e *manufacturing*. Cultura politecnica d’impresa. Scelte di sviluppo. Una strategia diretta a “far volare Milano per far volare l’Italia”. Politica industriale, insomma, in senso innovativo.

È un paese di buoni imprenditori, l’Italia. Con primati produttivi in settori cardine dello sviluppo, come la meccanica. “Il paradiso della brugola”, s’è detto con una battuta al dibattito dell’Aspen, ricordando l’ironia del film “Tre uomini e una gamba” di Aldo, Giovanni e Giacomo e pensando seriamente alle straordinarie capacità, le migliori al mondo, di produrre per esempio, viti speciali, la brugola, appunto (partendo da un’officina meccanica fondata da Egidio Brugola nel 1926, nel cuore della Brianza e facendo poi crescere un’impresa ancora in mano alla famiglia). Il buon capitalismo salvato dalla brugola, per dirla con uno slogan efficace.

Resta però aperto, in questo contesto di qualità e d’eccellenza, un problema generale. Quello della carente produttività. E cioè la fragilità economica e industriale d’un paese che, nonostante le sue “fabbriche belle” e le “multinazionali tascabili”, accusa una vera e propria crisi di produttività. In caduta, peggio che in altri paesi Ocse. Per colpa di una scarsissima produttività del sistema Paese nel suo complesso (pubblica amministrazione, servizi, etc.). Ma anche per le difficoltà delle sue imprese: poca innovazione, scarsi investimenti, cattivo utilizzo del “capitale umano”. È un tema cardine, per lo sviluppo italiano. Che chiede scelte politiche generali, ma anche una svolta nella politica industriale e nella stessa “cultura d’impresa”. Vediamo meglio, a partire dal contesto generale, internazionale.

“Il paradosso dell’era digitale”, dice l’Ocse. Quel fenomeno per cui siamo sempre più tecnologici. Ma anche meno produttivi. Viviamo coinvolti da continue innovazioni hi tech che investono sistemi di produzione e servizi sofisticati della *new economy* che stanno radicalmente cambiando i nostri modi

di lavorare, vivere, consumare, comunicare. Eppure la produttività (e cioè, in sintesi, quanto produciamo per ogni ora lavorata) rallenta. E la crescita delle aree più industrializzate del mondo è sempre meno impetuosa. Recenti dati Ocse, appunto, dicono che fra il 1970 e la fine del Novecento la produttività aumentava tra l'1,5 e il 2,5% all'anno: innovazioni, nuove macchine, il boom dell'informatica. Poi, proprio in contemporanea con la diffusione dell'economia digitale, ecco una frenata della crescita. Adesso si prevede che proprio negli Usa, patria dell'innovazione hi tech, nel 2016 per la prima volta in trent'anni, la produttività sia destinata a diminuire, dopo aver rallentato, tra il 2004 e il 2014, fino all'1,12%. In Germania, la locomotiva industriale europea, dalla crescita della produttività dell'1,90% negli anni Ottanta si è passati allo 0,86% della media 2004-2014. Tendenza analoga anche in Corea: dal 7% al 3,58%, sempre nei periodi considerati.

Cosa sta succedendo? Due le possibili spiegazioni. O le nuove tecnologie non hanno ancora fatto sentire tutti i loro effetti (nell'industria, ma anche nel mondo della finanza, delle assicurazioni, dei servizi). O, dentro quel "paradosso digitale" di cui abbiamo parlato, stiamo cominciando a vivere una nuova stagione di bassa crescita ("una grande stagnazione", azzardano pessimisti alcuni economisti). È una questione complessa, su cui si arrovellano uomini di governo dell'economia, studiosi, imprenditori e banchieri. Probabilmente, siamo alla fine di un lungo ciclo economico di sviluppo. E proprio adesso, nei Paesi Ocse, quelli tradizionalmente più forti e industrializzati, ci si deve cominciare ad abituare a produttività più ridotte e a crescite minori, con le tecnologie digitali innovative che giocano non sulla quantità ma sulla qualità dello sviluppo, sulla sostenibilità dell'economia, su migliori condizioni di vita. Un "cambio di paradigma". Una "metamorfosi" che investe imprese e società. Il dibattito è aperto.

L'Italia, in questo quadro, come abbiamo detto, racconta una storia particolare, negativa. Perché, pur in un quadro generale di rallentamento e di crisi, da noi va peggio che altrove. Guardando gli indici della produttività del lavoro dal 1990 a oggi (facendo base 100 del valore aggiunto per ora lavorata nel 2000), si scopre che l'Italia ha conosciuto una crescita sino appunto al 2000, per poi rimanere, in quindici anni, sempre a quota 100 (con una punta negativa di 98, nel 2009, nel cuore della Grande Crisi) mentre gli Usa sono saliti a quota 124, la Germania e la Spagna a 116, la Francia a 114. Paghiamo, è vero, le conseguenze negative dell'improduttività della pubblica amministrazione, le carenze della giustizia e del fisco, la bassa qualità delle infrastrutture, i limiti degli investimenti pubblici in ricerca, formazione e innovazione. Ma se andiamo a guardare l'andamento della produttività del lavoro per settori, scopriamo (elaborazioni Assolombarda su dati Ocse) che nella manifattura (un'eccellenza italiana), facendo sempre base 100 nel 2000, in Italia si cresce a 117, dunque molto di più della media nazionale, ma meno della Francia (149), della Spagna

(134) e della Germania (133). E anche negli altri settori industriali, come l'Ict (*information and communication technology*), al 131 dell'Italia corrisponde il 163 della Germania, il 152 della Francia e il 137 della Spagna. Pure nell'industria, insomma, la produttività dei concorrenti è migliore della nostra. Peggiora (e sotto la media nazionale) la produttività dei servizi professionali: 68, rispetto al 99 francese e all'82 tedesco. Con tutti gli effetti negativi sulla produttività dell'industria.

Perché va male? A parte le influenze negative di sistema cui abbiamo accennato, anche “per un *mismatch* delle competenze”, sostiene l'Assolombarda, per un “disallineamento” tra quello che i lavoratori fanno e quello di cui l'impresa ha bisogno (dunque una grave distorsione nell'impiego della risorsa-lavoro). Una condizione da ribaltare, “con adeguate politiche di education e di formazione continua” e “favorendo l'occupazione in aziende più produttive, uno spostamento che sarebbe facilitato da meccanismi di contrattazione aziendale” (vado là dove i salari sono legati alla produttività, crescono al crescere della produttività). E con effetti positivi su tutto il sistema Paese: “Secondo stime della Bce questa produttività ‘riallocata’ potrebbe valere circa il 30% in più della produttività in Italia”.

Ma c'è anche un altro fattore, che gioca negativamente sulla nostra produttività e su cui Assolombarda punta l'attenzione: la scarsa partecipazione femminile al lavoro. Il nostro “tasso di attività” è del 64,9%, contro il 77,7% della Germania, il 75,3% della Spagna, il 72,7% degli Usa e il 71,3% della Francia. Ma se guardiamo il tasso di attività femminile, il quadro diventa pesantissimo: il 55,2% appena, contro il 72,9% della Germania e il 67% di Francia e Usa. Meno donne che lavorano, minore produttività. Un'altra delle condizioni economiche e sociali da ribaltare.

In sintesi, usando la recente analisi del “Rapporto annuale sull'innovazione” del Cotec, nel giugno 2016: “Tra il 2000 e il 2011 si evidenzia per l'Italia un adeguamento negativo pari a -0,44% della produttività totale dei fattori, che ha quindi costituito il principale ostacolo alla crescita dell'economia italiana. Tra i principali paesi industrializzati gli unici a segnare tassi negativi di questo indicatore, comunque inferiore a quello italiano, sono Portogallo (-0,19%) e Spagna (-0,07%). Tutti positivi i valori per gli altri Paesi: Francia 0,38, Regno Unito 0,52, Giappone 0,76, Germania 0,77, Usa 1,27”. Un divario che resta e s'allarga, a nostro danno. Nel pianeta della produttività che rallenta, insomma, l'Italia soffre di più. In competitività, lavoro, ricchezza, quantità e qualità della crescita.

Torniamo, anche per questa strada, ai temi affrontati all'inizio. Quelli della politica industriale che, sul paradigma della “fabbrica bella” e delle qualità del “quarto capitalismo”, deve provare a rimettere in moto il sistema Paese. Sfida difficile, che coinvolge istituzioni, politica, imprese, cultura, opinione pubblica. Ma sfida che, nonostante tutto, è ancora possibile vincere.



# Quattro priorità per una politica industriale

*Cosmo Colonna*<sup>1</sup>

## 1. Premessa

La relazione vede i problemi generali e propone soluzioni e aggiustamenti a partire dall'angolo visuale del Lavoro. Quindi non tutto l'universo mondo, ma come il mondo del lavoro, il sindacato, la Cisl, può dare il suo contributo agli interessi generali, con analisi e proposte. Ritengo importante questa precisazione, non solo per senso di appartenenza, ma anche per chiarire ai lettori l'approccio che si è avuto nel preparare l'intervento.

## 2. Ruolo e futuro dell'industria

*Cosa ci ha insegnato la crisi?* Dopo molti anni di crisi economica vale la pena riflettere su cosa ci ha insegnato, su cosa ci ha lasciati o, su cosa è rimasto invece di continuare con una narrazione della stessa. Sicuramente la crisi ci ha lasciato una maggiore consapevolezza dell'importanza e del peso dell'industria nell'economia nazionale. L'Italia con l'industria in crisi si è scoperta più povera, con un calo dei consumi e dell'occupazione che ci ha fatto tornare indietro di anni. I dati ci dimostrano che gran parte del terziario dipende anch'esso dall'industria, o molto più semplicemente gran parte del terziario vive grazie al valore aggiunto creato nel primario e nel secondario. Se l'industria si è rivelata cruciale per il futuro di molte nazioni questo è ancora più vero per l'Italia, paese povero di risorse ma a forte vocazione produttiva e imprenditoriale, che finora rimane la seconda manifattura d'Europa e il paese con il più alto numero di imprenditori e di imprenditorialità diffusa.

Altri insegnamenti ci provengono dalla gestione delle singole crisi. Grazie all'impegno dell'Unità di gestione vertenze presso il Mise, insieme all'impe-

---

<sup>1</sup> Dipartimento Industria Cisl, Roma, e-mail: [c.colonna@cisl.it](mailto:c.colonna@cisl.it).

gno del sindacato ad ogni livello, si sono potuti salvare molti posti di lavoro, e quindi non disperdere le competenze e le professionalità dei lavoratori. Però si è evidenziato che non è possibile fare politica industriale crisi per crisi, azienda per azienda, perché, usando una parafrasi, si conferma che le singole parti sono meno importanti dell'insieme, che sarebbe una politica industriale coordinata per tutta l'industria.

La crisi o le crisi delle imprese, ci dicono pure che è stato sempre difficile avviare politiche attive del lavoro per i dipendenti, ma in particolare è complicato trovare nuovi acquirenti per le imprese in crisi, e nei pochi casi in cui si sono avviati, o si sta tentando di avviare, processi di reindustrializzazione si procede con grande lentezza (Termini Imerese, ex OM, Lucchini Piombino, una parte di Natuzzi, Firema, Antonio Merloni, Alcoa). Nel 50% di questi casi gli imprenditori non sono italiani, evidenziando un'altra questione: l'imprenditoria italiana, non solo in questi anni ha smesso di investire, ma in via diretta o tramite le associazioni di rappresentanza non si sente impegnata o non riesce a costruire soluzioni per salvaguardare le imprese in crisi, così da non disperdere prezioso *know how* tecnico e imprenditoriale.

Nonostante la crisi, lo scarso coraggio degli imprenditori italiani e la perdita di circa il 25% di attività produttiva l'industria italiana ha mantenuto un ruolo fondamentale per il sistema economico se come viene documentato dall'Istat oltre la metà della crescita del Pil è dovuta all'industria, con un picco dell'automotive (FCA). Inoltre come avviene in tutti i paesi industrializzati la gran parte delle esportazioni e delle spese per ricerca sono dovute all'industria. "Al mondo esistono solo cinque paesi il cui surplus manifatturiero è superiore ai 100 miliardi di dollari e l'Italia fa ancora parte del *club*" (Orlando, 2015), e dobbiamo operare per restarci. Questo è dovuto a 100 anni di storia industriale, alla presenza di numerose imprese leader mondiali con specializzazioni produttive di alta qualità (Indice Fortis-Corradini), e a un sistema diffuso di piccole e medie imprese esportatrici.

La globalizzazione ha aumentato la concorrenza ma ha anche allargato i mercati potenziali e le imprese che si sono sapute organizzare per rispondere alle sfide del mercato globalizzato hanno resistito alla crisi e hanno difeso se non allargato la penetrazione nei mercati mondiali aumentando in molti casi la percentuale di export (Istat, 2014), dando un contributo fondamentale anche alla fase di ripresa dell'economia e dell'esportazione.

La crisi è stata dura, ha colpito praticamente tutti i settori, vi è stata una contrazione del 25% della produzione, si sono persi circa 600.000 posti di lavoro, però è rimasta ancora una solida base su cui far conto per un possibile rilancio o almeno un consolidamento. Non possiamo né vogliamo farci illusioni. Dobbiamo essere consapevoli che forse non tutto riusciremo a tenere, ma proprio per questo è indispensabile far crescere e attrarre nuove iniziative e che non c'è alternativa per l'industria italiana dello sviluppo tecnologico e

della qualità per eccellere nelle produzioni, per essere saldamente legati alle catene del valore globale.

Per il futuro riteniamo che l'industria italiana se vorrà mantenere un ruolo importante a livello nazionale e internazionale dovrà confrontarsi in particolare con due nuovi paradigmi dello sviluppo: la sostenibilità delle produzioni industriali e la relativa tecnologia ambientale; la pervasiva digitalizzazione verso Industry 4.0. L'industria del futuro dovrà ritenere la sostenibilità delle produzioni quale elemento centrale per tutte le fasi del processo produttivo, dall'ideazione alla distribuzione, dotandosi della necessaria tecnologia e della relativa capacità organizzativa.

La seconda questione, che attraversa molti dibattiti sull'industria, concerne la cosiddetta quarta rivoluzione industriale, con la conseguente digitalizzazione delle fasi e dei processi produttivi (Roland Berger, 2015). L'Italia, in questa competizione viene inserita tra i paesi "esitanti", cosa che non può sorprenderci se vediamo la lentezza e la complessità dei processi decisionali in tutti i settori del nostro Paese, a cominciare dall'infrastrutturazione per la banda larga, fondamentale per l'industria. Lo stesso Rapporto impegna i singoli stati a far crescere le attività industriali ma dice anche che se l'Europa vuole mantenere la *leadership* nel settore industriale e raggiungere l'obiettivo del 20% di Pil da parte dell'industria dovrebbe investire 90 miliardi di euro per i prossimi 15 anni, e forse potrebbe raggiungere tale obiettivo solo nel 2030, con 10 anni di ritardo rispetto a quanto auspicato. Da questo punto di vista il Piano Juncker è sicuramente inadeguato.

Il cuore del problema sono, e non potevano esserci dubbi, gli investimenti; non vi potrà essere un ritorno ad un solido sviluppo se non ripartono gli investimenti.

Per molti settori la crisi non è ancora finita ma è difficile immaginare una risposta univoca ed una strategia identica, poiché le situazioni reali sono complesse e diversificate in base ai contesti territoriali o alle storie imprenditoriali, al settore produttivo o alle singole produzioni. Quindi ciò che possiamo definire sono solo alcune priorità, da tenere presenti nella definizione di una politica industriale che riteniamo sempre più necessaria e che, a nostro avviso, dovrebbe avere una dimensione europea ma, visto l'attuale momento che vive l'Unione Europea, debba essere avviata il prima possibile in Italia, anche perché, in attesa dell'Europa unita, la Germania, la Francia, il Regno Unito e gli Stati Uniti si sono dotati di programmi di rilancio della manifattura con i relativi investimenti.

### 3. Priorità per la politica industriale

#### 3.1. Dimensione d'impresa

Riteniamo che sia la criticità maggiore che può rallentare o impedire il riposizionarsi della nostra industria sul mercato globale.

“Le dimensioni ti consentono di fare ricerca, di investire, di attrarre manager di qualità, di bilanciare i rischi diversificando i mercati di sbocco: in sintesi, i vantaggi sono enormi” (Carbonato, Prime Industrie in Orlando, 2015).

Come ben sintetizzato in queste poche righe un'adeguata dimensione d'impresa permette di avere le necessarie risorse per poter fare ricerca ed innovazione, di prodotto e di processo. In sintesi consente di investire contando su risorse proprie. Ma viene anche evidenziato che la giusta dimensione attrae manager di qualità e quindi permette di disporre di risorse umane adeguate, le quali a loro volta sono centrali per lo sviluppo dell'impresa e quindi per una presenza nei mercati, nazionali ed internazionali. Senza dimenticare il ruolo svolto dalle imprese familiari (non sempre un management senza legami con il territorio e la comunità locale definisce prioritaria la continuità aziendale, come è stato fatto dalle prime generazioni imprenditoriali) è evidente che poter disporre di risorse umane adeguate può voler dire una revisione delle modalità dei passaggi generazionali, purché al centro dell'interesse rimanga l'impresa intesa come bene comune di tutto il territorio e della comunità locale.

In Italia l'Istat ci dice che “le imprese attive nell'industria e nei servizi di mercato sono 4,3 milioni e occupano 15,8 milioni di addetti (10,9 milioni sono dipendenti). La dimensione media delle imprese è di 3,7 addetti.” (Istat, 2015).

Alla questione dimensionale sono strettamente correlate molte altre dimensioni del fare impresa: la capitalizzazione, una certa autonomia rispetto al settore creditizio, la capacità di aggredire i mercati internazionali, la possibilità di fare investimenti per la ricerca e l'innovazione, una capacità organizzativa in senso lato che è sinonimo di forza imprenditoriale.

È evidente quindi che l'aumento delle dimensioni non deve essere pensato solo in termini difensivi o per ridurre i costi grazie ad economie di scala, bensì per strutturare la/le impresa/e in maniera adeguata rispetto ai mercati. Darsi una struttura adeguata vuol dire in primis investire sull'innovazione dei processi e dei prodotti e sulle persone.

I distretti, le filiere e/o i contratti di rete non devono essere strumenti difensivi. Occorre ripensarli in chiave innovativa e propositiva, proponendosi degli obiettivi di miglioramento, quali possono essere progetti per la qualità totale, iniziative per la formazione dei lavoratori, progetti di ricerca comuni. Allo stesso modo andrebbe rivisto il contratto di rete ora centrato sostanzialmente su convenienze economiche per gli associati.

Per favorire le aggregazioni di impresa occorrerebbe sviluppare una cultura imprenditoriale più collaborativa che sia aperta a sinergie ed integrazioni tra imprese, mirate alla crescita e alla loro espansione sui mercati, in fondo “vanno benissimo le piccole (imprese), ma l’importante è che vogliano crescere” e “sarebbe desiderabile per un sistema economico giungere a una giusta proporzione fra tutte queste categorie dimensionali; proporzione che il nostro sistema industriale non ha ancora raggiunto” (Franco Mosconi in Fim-Cisl, 2015).

### 3.2. *Credito*

La seconda priorità riguarda il rapporto delle imprese con il mondo del credito. Qui forse occorre tornare al passato ricostruendo il legame delle banche con i territori, sul modello delle vecchie Casse di Risparmio. Le banche dovrebbero avere una relazione di partenariato con le imprese e non quella che si ha con un semplice cliente a cui si vendono dei soldi e magari un pacchetto di prodotti preconfezionati, che al momento in cui sorgono dei problemi si rivelano inadeguati.

Riteniamo che il settore bancario abbia bisogno di riappropriarsi e/o diffondere nuovamente competenze specifiche per accompagnare le imprese verso la crescita nei territori e per gestire eventuali situazioni di crisi con un ruolo di supporto e consulenza. È chiaro che le banche dovrebbero fare un po’ più le banche, mettendo a disposizione le risorse per gli investimenti. Abbiamo inoltre un sistema troppo banco centrico, dove lo spazio per intermediari finanziari specializzati e per il credito non bancario è ancora troppo limitato.

Bisogna sviluppare l’utilizzo dei Fondi di garanzia, rendendone più semplice l’uso, così come per il mercato dei mini-bond, che è rimasto sostanzialmente sulla carta. Da parte nostra siamo da tempo disponibili ad un utilizzo dei depositi dei Fondi pensione più vicino all’economia reale, alle necessità di sviluppo dei territori.

### 3.3. *Competenze, ricerca e innovazione*

Se dobbiamo competere sulla qualità dei prodotti dobbiamo avere alte competenze, sia per quanto riguarda gli imprenditori, che per il management, che per i lavoratori. Purtroppo il tema è molto più complicato di quanto sembra come si deduce dal documento del Governatore della Banca d’Italia.

“Il patrimonio di conoscenze, competenze e abilità di cui le persone sono dotate si associa a più elevati livelli di crescita del reddito e di sviluppo economico e sociale. Esso contribuisce ad aumentare la produttività sia direttamente, accrescendo le capacità della forza lavoro, sia indirettamente, incentivando l’adozione di tecnologie più avanzate e l’innovazione.” (Visco, 2015a; 2015b).

In Italia purtroppo però vi è un paradosso: “Perché le famiglie e le imprese italiane investono in capitale umano meno che negli altri paesi? In Italia studiare conviene, ma meno che altrove. Questa situazione riflette un insieme di fattori, tra i quali le difficoltà del sistema scolastico italiano e alcune caratteristiche strutturali delle imprese, prima fra tutte la ridotta dimensione. Vi è però il rischio che il paradosso summenzionato segnali una perversa interazione tra la domanda e l’offerta di capitale umano che ne amplifica le rispettive carenze. In presenza di significative difficoltà nel trovare competenze adeguate nel mercato del lavoro, le imprese sembrano aver reagito non innalzando i salari, bensì riducendo la propensione a investire in nuove tecnologie, contenendo di conseguenza il fabbisogno di manodopera qualificata. L’innescarsi di questo circolo vizioso deprimerebbe ulteriormente l’incentivo all’investimento in capitale umano, spingendo inoltre i lavoratori altamente qualificati a emigrare, in cerca di migliori opportunità lavorative. Alcuni studi della Banca d’Italia attribuiscono quasi metà del divario nella quota di laureati tra Italia e Germania a questo tipo di interazioni.” (*Ibidem*)

Queste parole rendono la situazione ben più preoccupante e va oltre la irrisolta questione del rapporto tra scuola, università e lavoro. Naturalmente non è sempre così e vi sono molte imprese che investono sull’innovazione tecnologica e sulla formazione, tuttavia il problema rimane attuale e viene ripreso anche in un articolo del prof. Fabio Sdogati del Politecnico di Milano, in cui si afferma che “La disoccupazione che osserviamo non è di natura frizionale e dunque transeunte, .... bensì l’effetto di domanda inadeguata di personale qualificato da parte delle imprese” (Sdogati, 2016).

La costruzione di adeguate competenze è obiettivo di lungo periodo e necessita di un lavoro sistemico da parte di tutti gli attori, tanto più se sarà necessario un “pensiero interdisciplinare” (Roland Berger, 2015). Sarà importante legare l’istruzione alle professionalità esistenti nel mondo produttivo del territorio, come ci insegna l’esempio della Dallara in Emilia Romagna (Franco Mosconi in Fim-Cisl, 2015).

La formazione dei lavoratori è un obiettivo importante per il sindacato, tanto più che “i dati italiani mostrano una distribuzione delle opportunità formative molto sperequata a danno degli addetti che hanno un basso titolo di studio, delle persone non più giovani, di coloro che lavorano nelle piccole imprese, di chi è disoccupato. Si accentua, così, il dualismo del mercato del lavoro e la diseguaglianza nella società”. (Cisl, 2015).

Anche per le imprese la formazione da importanti risultati “Le analisi della Fondazione di Dublino mostrano che le imprese più attive sulla formazione e con un approccio inclusivo, che offre maggiori opportunità in termini di permessi e corsi alla maggior parte degli addetti, hanno le migliori performance economiche ed hanno dipendenti che dichiarano un maggiore benessere sul lavoro.” (*Ibidem*)

Un ruolo sempre più incisivo nella formazione dei lavoratori devono giocare i fondi interprofessionali. Un livello di competenze elevato favorisce innovazioni di prodotto e processo con maggiore continuità, tanto più se si instaura un sistema di relazioni industriali non conflittuali.

### 3.4. Produttività

È un tema ineludibile se si vuole risalire la china a livello mondiale. A nostro avviso un approccio corretto verso la produttività non può collegarla solo alla questione salariale perché i fattori che incidono sulla produttività sono molteplici. Non è una questione salariale perché in Italia i salari sono tra i più bassi d'Europa, inoltre la componente salariale è una delle componenti che incidono sulla produttività ed in alcuni settori non è nemmeno la più importante. Non si può più nemmeno legare la produttività alla flessibilità, perché ormai nei contratti ce ne è a sufficienza. Più correttamente andrebbe studiata in termini di sistema con un forte legame al territorio di riferimento, sempre più luogo strategico dello sviluppo.

In tal senso è giusto parlare di attrattività dei territori e quindi di cosa viene offerto in termini di infrastrutture, materiali e immateriali, tecnologiche, come la banda larga, o di altro tipo. Un esempio può venire dal fenomeno del cosiddetto re-shoring, cioè il ritorno in Italia di produzioni precedentemente delocalizzate in paesi emergenti. “Nella scelta non pesa solo il rincaro del costo del lavoro negli emergenti, ma un mix di fattori che comprendono i costi per la logistica, per la gestione dei materiali e la riduzione dei rischi nella *supply chain*. Finora sono state proprio le imprese italiane del fashion quelle più attive, negli ultimi anni, nel fare rientrare i processi produttivi. In ragione del maggiore valore percepito del prodotto realmente *Made in Italy*” (Netti, 2016).

L'innovazione tecnologica sta avendo un forte impatto sui modelli organizzativi che si moltiplicano e vengono adattati alle molteplici modalità e necessità produttive, creando opportunità continue per migliorare i fattori incidenti sulla produttività. “La media dei suggerimenti di ciascun operaio per migliorare il processo produttivo a Pomigliano è di trenta l'anno, un valore enorme che è frutto del team working e della rotazione. ... Trenta suggerimenti l'anno vuol dire quattro o cinque punti di riduzione dei costi industriali che si cumulano anno per anno: sono cifre molto elevate mai raggiunte nelle fabbriche fordiste.” (Pero L. in Fim-Cisl, 2015).

Vi è quindi un forte legame tra modelli organizzativi e miglioramento della produttività, e nell'esempio riportato è forte pure il coinvolgimento dei lavoratori. Questo è naturalmente più facile laddove si riesce a costruire un sistema di relazioni industriali positive e un 2° livello contrattuale che da per acquisita l'impresa come un bene comune. Va da se che non c'è produttività

senza coinvolgimento, e non c'è coinvolgimento senza partecipazione ai risultati e/o ai processi decisionali.

Produttività vuol dire essere disponibili a migliorare le performance dell'azienda/e o del settore nel territorio. La contrattazione decentrata può essere utilissima e conveniente, per il lavoratore e per l'azienda che paga meno oneri, visti gli opportuni sgravi previsti dalla Legge di Stabilità, ma si possono ipotizzare anche modelli organizzativi e forme di collaborazione per la produttività, nelle aziende o nei territori, per migliorare le cose, per collaborare, e spostare verso il salario quote di ricchezza ottenute dalla maggiore produttività, proprio laddove la ricchezza viene prodotta.

Questa è in qualche modo la nuova frontiera contrattuale da generalizzare per favorire la produttività; non ci sembra difficile a noi della Cisl, tanto più se immessa in un sistema positivo e collaborativo di relazioni sindacali. Questo sarà possibile con una nuova cultura sindacale e del lavoro, con più regole contrattuali stabili e più partecipazione, con meno conflitto e antagonismo, dando più valore all'impresa per le persone e per il territorio.

#### 4. Conclusioni

La dimensione d'impresa, il credito, le competenze, la ricerca e l'innovazione ed infine la produttività, sono le quattro priorità su cui occorre concentrare gli investimenti. Questi ultimi possono essere materiali ed immateriali. Come abbiamo visto anche la modifica di aspetti organizzativi può comportare importanti guadagni di produttività e di converso liberare risorse o renderle più efficienti. Ma se si ha chiara la direzione sarà più facile unire gli sforzi e le risorse per raggiungere gli obiettivi di miglioramento che in ogni settore devono essere inseguiti.

#### Bibliografia

Cisl (2015), *Osservatorio mercato del lavoro, Numeri e Qualità del Lavoro sotto la Lente*. [www.cisl.it](http://www.cisl.it).

Fim – Cisl (2015), *Sindacato Futuro in Industry 4.0*. ADAPT University Press. [www.adapt.it](http://www.adapt.it).

Istat (2014), *Rapporto sulla competitività dei settori produttivi*. Roma, [www.istat.it](http://www.istat.it).

Istat (2015), *Struttura e competitività del sistema delle imprese industriali e dei servizi – Anno 2013*. Roma, [www.istat.it](http://www.istat.it).

Netti E. (2016), “Reshoring” in accelerazione. *Il Sole 24 Ore*, 11 gennaio.

Orlando L. (2015), *La fabbrica delle macchine*. Milano: Ucimu – Guerini Next Editore.

Roland Berger Italia (2015), *Industry 4.0 – The New Industrial Revolution. Report di Analisi*. [www.rolandberger.it](http://www.rolandberger.it).

Quattro priorità per una politica industriale

- Sdogati F. (2016), Lavoro, le imprese non innovano e (quindi) non assumono personale qualificato. 11 febbraio. [www.economyup.it](http://www.economyup.it)
- Visco I. (2015a), Capitale umano e crescita. Intervento presentato al convegno *Il futuro nell'economia*, tenutosi presso Università Cattolica del Sacro Cuore – Facoltà di Economia. Roma: 30 gennaio.
- Visco I. (2015b), Tecnologia, imprese e lavoro: sfide per l'Italia nell'economia globale. Intervento presentato al convegno *Prometeia 40 anni. L'economia italiana e mondiale nei prossimi decenni*. Bologna, 26 novembre.



# Competitività *glocale*, sviluppo urbano e qualità dei contesti per attrattività, creatività e innovazione

*Luciano Pilotti*<sup>1</sup>

## **Premessa**

Scopo di questa nota è illustrare i percorsi di crescita endogena, gli impatti della crisi e le fuoriuscite possibili attraverso il veicolo di politiche industriali locali (micro e meso) di trasformazione urbana orientate alla varietà, alla densificazione cognitiva delle catene del valore e alla promozione della creatività individuale e collettiva. Veniamo da politiche industriali orientate a ridurre gli effetti dei cambiamenti strutturali, ma oggi per politica industriale si deve intendere un insieme di strumenti e azioni integrate per generare contesti techno-sociali ed economico-istituzionali per disegnare e sostenere ampi processi di trasformazione di strutture produttive e di condizioni competitive per attrarre e trattenere o canalizzare le risorse migliori (umane, tecnologiche, finanziarie e materiali). Da qui il rilievo da attribuire all'accoppiamento tra politiche di inclusione, allargamento della base sociale e politiche formative del capitale umano con l'obiettivo congiunto di valorizzazione di competenze e conoscenze di persone gruppi e comunità integrate con sostegno a ricerca&sviluppo interconnessa con nuova manifattura (4.0, digitale e intelligente) radicate in territori aperti e competitivi (Bianchi, Labory, 2016; Prometeia, 2016). Dunque una visione integrata delle politiche pubbliche e territoriali rivolte alla crescita come sviluppo di sistemi produttivi aperti e competitivi, necessaria a ridurre i pesanti differenziali di produttività e competitività, oltre che di innovazione con i principali partners per guardare ad una crescita di medio-lungo termine superando blocchi "sistemici" da rendite di posizione e da lentezze delle riforme strutturali. Una strada per fuoriuscire dalla stagnazione di produttività e innovazione che attanaglia il nostro paese da oltre 25 anni e dare risposte alle diffuse politiche deflazionistiche europee.

---

<sup>1</sup> Università di Milano, Dipartimento di Economia, Milano, e-mail: [luciano.pilotti@unimi.it](mailto:luciano.pilotti@unimi.it).

## 1. Trasformazioni urbane per contenere il “Grande Gap” oltre la crisi?

Dalla crisi economica strutturale che avanza da ben oltre i 7 anni dei “cicli biblici”, e da una stagnazione che colloca la crescita futura dell’Italia sotto l’1 % con effetti devastanti su occupazione, base produttiva e ruolo stesso dei nostri sistemi di PMI si esce con una politica industriale che abbia la crescita (investimenti, consumi e qualità dei contesti) negli obiettivi prioritari e con politiche di sviluppo urbano che facciano da volano e conduzione di politiche di innovazione ecologica e sociale con alla base incentivi alla formazione di capitale umano adatto. Una crisi economica che – come noto – parte da una caduta pluriennale della domanda interna di consumi e investimenti alimentata dal circolo vizioso e deflazionistico tra rinvio degli acquisti e rinuncia agli investimenti uniti da un unico circolo tra “sfiducia” e aspettative negative (Cappellin *et al.*, 2015). Quindi non basta “tagliare (pur selettivamente) la spesa” ma introdurre stimoli alla crescita, certo tagliando rendite monopolistiche e conflitti di interesse liberando risorse per gli investimenti innovativi ma anche – e forse soprattutto – migliorando la qualità dei contesti territoriali (la *business atmosphere* di marshalliana memoria), (1998, 2000; Teece, 2007). Il quadro che fonda il “Grande Gap” competitivo” (De Giovanni, Sica, 2014), di produttività, innovazione e formazione del capitale umano (tecnico, manageriale e imprenditoriale) è ben rappresentato dal crollo della posizione relativa dell’Italia se confrontata con altri paesi partner europei e fotografato da un solo dato di sintesi: il PIL procapite nel 2000 era di 17 punti sopra la media europea e che nel 2015 scende sotto quella media di 4 punti. Dal 2007-8 si sono succedute due recessioni con riduzione del PIL di 10 punti, ben oltre gli esiti della crisi del 1929.

È noto che non investiamo adeguatamente in innovazione da oltre 30 anni come emerge da tutti gli studi sul tema che fotografano il differenziale degli investimenti in R&S, in infrastrutture e in innovazione. Ma la qualità e la creatività si stimolano con politiche di lungo termine e se sostenute da appropriate risorse in R&S e in formazione del capitale umano, intrecciando investimenti pubblici e privati, concentrandoli su specifiche piattaforme aperte di innovazione e assegnandovi continuità (Orsenigo, 2015; Chesborough, 2003). Il Governo (tra 2015 e 2016) dopo anni (o decenni?) di “inazione” ha cercato di invertire la marcia con alcune misure di supporto all’innovazione che elenchiamo e di cui vedremo tuttavia gli effetti compiuti solo a medio termine:

- a. credito d’imposta per attività di R&S, Legge di Stabilità 2015;
- b. patent box, Legge di Stabilità 2015;
- c. beni strumentali (Nuova Sabatini) PMI;
- d. sconto fiscale per investimenti in beni strumentali (Guidi/Padoan);
- e. misure a sostegno delle *start-up* innovative e PMI innovative.

Un insieme di misure che cercano di riavviare il ciclo degli investimenti introducendo stimoli alla fiducia come leve di reticolarizzazione settoriale e intersettoriale (oltre che interregionale) e di condivisione dell'innovazione con misure di accompagnamento di accesso al credito abbassando la rischiosità degli investimenti e del costo del finanziamento. Mancano ancora politiche di ampio respiro sulla ricerca di base e applicata<sup>2</sup> che investano su grandi progetti integrati di piattaforma superando il disaccoppiamento tra quantità e qualità e le debolezze dei meccanismi di trasferimento della ricerca all'industria (Orsenigo, 2015; Pilotti, 2015; Giorgetti, Pilotti, 2015) riconiugando qualità a quantità di ricerca, pubblica in primo luogo e poi privata (Mazzucato, 2014). È infatti del tutto evidente che le carenze infrastrutturali di tipo materiale e immateriale sono conseguenza diretta di una caduta sia degli investimenti pubblici e della loro distorsione allocativa e sia dalle pesanti inefficienze della spesa corrente accumulate nel medio-lungo termine che sono tali da segnalare il diffuso "malfunzionamento" (oltre al malcostume corruttivo mai sedato) di istituzioni pubbliche e private nella gestione delle risorse pubbliche e le pesanti eredità "consociative" del *welfare* degli anni '70 e '80 che hanno frenato cambiamento e innovazione.

## **2. "Città densa": veicolo connettivo tra crescita e sviluppo di lungo periodo**

Partendo dunque dai territori vediamo che nel ranking europeo, per esempio, solo la Lombardia è in linea pur debole con la media europea. Da qui allora agire per il ruolo che può essere svolto proprio dalle regioni e dalle aree metropolitane che si configurano come vere aree multi-distrettuali e multi-servizio integrate e dense di nuove funzioni produttive la cui dematurazione (infrastrutture, *smart city* e cicli della formazione/alta formazione in un quadro regionale/multiregionale, ricerca e innovazione) può rappresentare una leva fondamentale di crescita *bottom-up* di tipo locale e/o multilocale al servizio di percorsi "glocali" di sviluppo (Asheim *et al.*, 2007). Tanto più rilevante visti anche i "ripensamenti" planetari emergenti nella crisi sulla tenuta e qualità del *Made-in-Italy* come l'abbiamo conosciuto finora e che necessita di aggiornamenti. La crescita manifatturiera non può più fare a meno della spinta e *fuelling* derivanti dal contributo offerto dalla ricchezza del tessuto urbano e delle sue trasformazioni. Questo rappresenta infatti un fattore di *densificazione* dell'accesso e uso di una risorsa strategica come la conoscenza

---

<sup>2</sup> "Assorbendo" il cosiddetto "paradosso europeo" e italiano in particolare: rispetto agli USA noi non scontiamo tanto debolezze legate alle capacità di generare ricerca (ancorché frammentata) ma alla nostra capacità di trasferire i risultati della ricerca all'industria e poi a consolidarle con ricorso a brevettazione e protezione della proprietà intellettuale.

a supporto del salto tecnologico e di esperienza utile ad agganciare crescita a sviluppo, riaccoppiando tecnologia a innovazione, cultura a creatività, talenti a comunità. Una *densificazione* di modelli produttivi verso un allargamento del focus specializzativo che deriva da una espansione della divisione tecnica e cognitiva del lavoro tra imprese e favorita sia da customizzazione radicale di prodotti e servizi e sia da crescente porosità dei confini settoriali e intersettoriali verso una “modernità sostenibile” (Rullani, 2010).

Modelli produttivi più flessibili dinamici e interattivi sostenuti da nuove basi cognitive di reti e filiere integrate che pongono al centro conoscenza e creatività utili a riallargare le basi di crescita tecnologica e occupazionale, soprattutto di qualità e di tipo stabile con effetti di trascinamento anche su funzioni e ruoli *unskilled* (Pilotti, 2015). Modelli che guardano anche alla contaminazione interdistrettuale e interspecializzativa di connessione tra aree distrettuali e aree metropolitane (Belussi *et al.*, 2003) ridisegnando le dinamiche evolutive della cosiddetta *Terza Italia* (Brusco, 1989; Mariotti *et al.*, 2006). Il territorio urbano/extra-urbano nelle sue interrelazioni tende infatti a spingere l’inspessimento del tessuto geografico-culturale di condivisione unendo fattori micro, meso e macro, ossia individuo e società, comunità e spazi di interazione multidisciplinari e multisettoriali dentro un più generale e diffuso “Ritorno dei Produttori” o dei “Makers” per dirla con la formula di Chris Anderson (2013) nella formazione arborescente di “ecologie del valore” e *mercati conversazionali* (Prahalad, Ramaswamy, 2004).

### **3. Contesti urbani e politiche di innovazione per “idee motrici” tra creatività e mercati globali**

Il contesto urbano si arricchisce dunque di attività dense, creative e innovative, a elevato tasso condivisione e di interazione da cui emergono “idee motrici” verso nuovi modi di intendere i rapporti tra tempo di lavoro e di non lavoro e dunque di nuovi bisogni, individuali e collettivi, nuovi stili di vita e nuove modalità di soddisfare agli stessi. Nuovi bisogni condivisi che si incrociano e ibridano con nuove capacità tecnologiche che in forma elicoidale spingono a sempre nuove trasformazioni di spazi e di catene del valore, con nuovi prodotti e servizi (Storper, 1997; Cooke, 2001): dal *post-consumo*, al *co-working*, dalla *sharing economy* agli arcipelaghi dei nuovi *makers* e *fab-lab*.

Si va costruendo un nuovo paesaggio urbano più orizzontale e accessibile, a volte già esistente, ma spesso incuneato in percorsi carsici e che deve essere fatto emergere. Per questo necessitiamo di politiche attive di tipo post-industriale sul piano locale/multilocale, a partire da modelli inclusivi e partecipativi valorizzando la diffusione e il consolidamento di “reti sociali” e “comunità di pratica”, tra *open data & open innovation*, saldate dalla contaminazione tra

cultura e arte, tra benessere e attività sportive, tra salute e non profit, tra creatività e nuove tecnologie verso *post-consumo e post-turismo* (Rullani, 2004, 2010; Pilotti, *et al.*, 2014).

Spazi urbani di condivisione sono allora necessari per favorire questa diffusa condivisione di conoscenze e pratiche, tra *academics e practitioner* e/o tra semplici utilizzatori e provider e che saldano evolutivamente comportamenti di competizione e cooperazione verso una sistematica co-produzione di valore e di co-innovazione.

Nel contesto urbano così configurato sperimentiamo allora nuove produttività, non più o non tanto “fisiche” ma “cognitive” e “relazionali” che spostano gli investimenti proprio verso questi settori a maggiore “produttività cognitiva” che a loro volta richiameranno più investimenti innovativi e superiore qualità del capitale umano con espansione occupazionale e dei salari medi (con maggiore richiamo di talenti) (Florida *et al.*, 2008). Fondi europei e politiche di coesione sociale dovrebbero favorire proprio questo sviluppo della qualità dei contesti urbani, del capitale umano e dunque del “capitale territoriale” come fattore di spinta di processi innovativi diffusi e di una crescita che si fa sviluppo nel lungo periodo (Saxenian, 1994) (Pilotti, 2011; Pilotti *et al.*, 2013).

#### **4. Il ruolo delle P.A. locali nel supporto alla neo-manifattura emergente tra formazione capitale umano e qualità dei contesti**

La PA locale dovrà allora fare un doppio salto rispetto alla emergente consapevolezza del ruolo che possono svolgere i territori e le città nella ripresa economica che stenta ad avviarsi. Nella consapevolezza che le politiche macro-economiche di per sé non bastano e che necessitiamo di riattivare fattori endogeni di sviluppo, connessi dunque ai potenziali delle città e dei territori circostanti che ne alimentano le attività dentro un sistema regionale di sviluppo dove il traino della domanda interna sia robusto perché le esportazioni non bastano, seppure necessarie. visti i dati degli ultimi 5-7 anni. Spinta verso una nuova divisione (non-smithiana) del lavoro di tipo cognitivo e condivisa entro piattaforme porose con nuove spinte dalla digitalizzazione emergente 4.0. Un sistema neo-manifatturiero integrato e denso dove i diversi attori economici (e non) interagiscono per generare un valore sempre più condiviso attraverso la *governance* del cambiamento e dell’innovazione dentro vere e proprie ecologie. Ma anche le imprese dovranno fare la loro parte cambiando e mutando “natura e profilo”, in particolare quelle italiane per divenire più resilienti e più capaci di fronteggiare il cambiamento planetario in corso senza subirlo aprendo spazi robusti ai giovani e alle donne, alle *start-up* innovative e alle community che stanno cambiando il modo di operare di mercati e non-mercati. Contesti dove riavviare l’imprenditorialità diffusa per una visione di lungo periodo dove

l'imprenditore italiano medio sappia guardare non più o non solo a se stesso ma all'azienda e alle sue reti e filiere, nazionali e internazionali.

## **5. Il ruolo delle imprese e le traiettorie di miglioramento del loro profilo *oltre* la crisi del controllo: dai *Big Data* alla *Manifattura 4.0***

La domanda dalla quale partire: qual'è il profilo medio delle imprese italiane e come possiamo aiutarlo ad evolvere, spingendolo verso una mutazione ormai necessitata e ineludibile quale contributo alla crescita del paese di fronte all'incremento di complessità gestionale e operativa oltre che strategica innescata dalla società ed economia della conoscenza e dalla digitalizzazione accelerata dalla manifattura 4.0?

Si dovrà agire in particolare, operando su molteplici gangli del cambiamento: dalla cultura d'impresa, alla struttura societaria, dalla propensione al rischio e all'investimento in innovazione tecnologica, dalle risorse organizzative alla visione dei mercati, dagli investimenti in formazione del capitale umano alla qualificazione dei contesti spaziali di attrazione degli investimenti. Cambiamento che sia in grado di innescare un innalzamento delle soglie di produttività, di attrattività dei talenti migliori, attraverso una superiore apertura societaria, maggiore disponibilità agli investimenti sia in formazione tecnica e sia in alta formazione (scientifica e umanistica) e dei profili manageriali sia di competenza e sia connessi con l' internazionalizzazione. Spinte utili a fare ripartire inoltre quella mobilità sociale imprenditoriale verso l'alto che si è fermata negli anni '90 del secolo scorso.

Quindi non basta guardare alla domanda e a come stimolarla, se con abbassamento dei prezzi, e/o con riduzione di tasse (80 euro del Governo Renzi nel 2015 e 2016), ma dobbiamo guardare anche al lato delle imprese, alla loro struttura e alle modalità prevalenti di presa delle decisioni, alla loro percezione del rischio e dell'innovazione nel medio-lungo termine e che va a formare poi l'offerta aggregata. Imprese che hanno un assetto societario spesso sotto-patrimonializzato e a basso tasso di managerializzazione, con una struttura dimensionale spesso troppo fragile per poter reggere la competitività dei mercati globali dell'innovazione, della ricerca e della conoscenza. Dunque se da una parte si può concordare sulla diagnosi dei *gap* del paese, dall'altra l'accordo è minore sull'analisi delle cause e in particolare quelle che attengono al profilo imprenditoriale, gestionale e dimensionale delle nostre imprese che crescono sempre meno o addirittura decrescono rispetto ai partner internazionali. Ma l'economia reale non si può migliorare solo a partire dalle condizioni esogene, ma anche e forse soprattutto a partire:

- a. dalle qualità del capitale umano aziendale e sulle sue scelte strategiche, sulla natura dei processi aziendali (orizzontali e fluidi, o rigidi e verticali?);

- b. dalle scelte decisionali (settoriali o intersettoriali, focalizzate o aperte, ecc.) spesso scaricate su logiche di breve termine e più orientate alla salvaguardia del patrimonio che delle capacità di produrre reddito e valore;
- c. dai caratteri e stili gestionali dei top manager, sui comportamenti della proprietà e degli azionisti di riferimento spesso troppo autoreferenziali;
- d. dal ruolo delle famiglie nella gestione e nella manutenzione proprietaria (quanto aperte a manager scelti fuori dai perimetri familiari e/o amicali come per i soci lungo il perimetro proprietario e secondo criteri di indipendenza?);
- e. dalla cura del contesto di “prossimità” nel quale l’impresa affonda la propria storia e le proprie origini identitarie agendo su una crescita osmotica per realizzare tutti i potenziali di ecologie emergenti per una creatività sempre più condivisa che sia locale e globale insieme.
- f. dalla promozione del *diversity management* aprendo soprattutto a giovani e donne per accendere e stimolare risorse creative e ibridare e contaminare le culture aziendali con altre culture “esterne”.
- g. dall’assunzione di forte responsabilità etiche da parte di CdA consapevoli vero l’ambiente, i propri collaboratori e le generazioni future.

Dimensioni che negli ultimi 30 anni hanno pesato non poco sui destini di interi settori e aree geografiche o sulle trasformazioni di interi distretti specializzati della Pedemontana alpina e appenninica. Da cui incertezze decisionali e strategiche, ricerca protettiva dal rischio imprenditoriale, riduzione dell’investimento medio, intreccio tra interessi familiari e aziendali e conseguente confusione di ruoli, spesso non guidati dalle migliori competenze, minate da sfiducia nel futuro, *short-termism*, assenza di visione ecc.

L’attenzione (comunque “protettiva”) al giardino non deve nascondere le fragilità dei singoli fiori e delle singole piante di fronte alla complessità delle trasformazioni globali. Un quadro che non deve nascondere il ruolo di grappoli di imprese medie che negli ultimi anni sono riuscite a sopravvivere alla crisi attraverso i supporti delle forze distrettuali e dei contesti che comunque in molti casi hanno funzionato seppure solo in poche regioni del Centro Nord e nella sola Campania al Sud. Si tratta allora di lavorare ad una ecologia emergente capace di restituire fiducia agli attori di mercati diventati vere e proprie “*conversazioni*” per una ripresa degli investimenti privati (e pubblici) oltre che dei consumi e tuttavia con un rinnovamento del modello aziendale prevalente verso strutture più piatte, relazionali, caratterizzate da *leadership* partecipative verso più robuste *employeeship* capaci di dare spazio ai talenti, alla creatività e ai giovani fronteggiando al meglio le sfide della società della conoscenza.

Trasformazioni che consentano l’esplorazione di nuovi modelli di business. È quanto emerge per esempio dal *Global Human Capital Trends 2016* (Deloitte, 2016) che suggerisce di cogliere più in profondità le performances dei modelli organizzativi e innovativi prevalenti orientati ad una “grande mutazione genetica” da strutture prevalentemente piramidali, gerarchiche e rigide (con

processi decisionali *Top-Down*) verso modelli circolari e partecipati sostenuti da processi decisionali *bottom-up* con al centro il ruolo delle risorse umane.

Ciò che possiamo (e dobbiamo) fare è dunque crescere in rete e guardare alle filiere, superare gli individualismi e aprire l'impresa a nuovi apporti di gestione, patrimoniali e di conoscenza cercando di affermare in ogni settore e filiera, nicchia e supernicchia alcune aziende di riferimento anche dimensionalmente significative in modo complementare alla crescita della coorte delle PMI, fluidificando i rapporti tra piccole e imprese medio-grandi creando *super-organismi sistemici di imprese*. Reimpostando per esempio piani di formazione e reinserimento di lungo periodo per accogliere i cambiamenti radicali immessi dalla economia e società della conoscenza e della emergente *Fabbrica 4.0*. Configurazione della "*Quarta Rivoluzione industriale*" che sembra dunque spostare gli equilibri planetari verso l'Europa e il vecchio mondo dopo che Internet sembrava avere aperto varchi solo oltre

La concentrazione su eventi congiunturali, su politiche pubbliche e su contesti regolativi per politiche strutturali, non deve dunque oscurare le debolezze e le sfide delle singole imprese (e dei loro sistemi integrati) e le rispettive responsabilità gestionali e proprietarie di chi detiene le redini della *governance*, delle scelte di portafoglio e industriali per poterle adeguatamente supportare nel ripartire lungo un sentiero shumpeteriano sia con un pubblico più efficiente e sia con un privato più competitivo. Entrambi focalizzati ad accrescere la produttività media del sistema, soprattutto cognitiva per riavviare capacità innovative. Con superiore *stakeholdership* lungo modelli partecipativi e più lungimiranti approcci CSR!

## Bibliografia

- Anderson C. (2013), *Makers. Il ritorno dei produttori. Per una nuova rivoluzione industriale*. Milano: Rizzoli-Etas.
- Asheim B.T., Coenen L., Moodysson J., Vang J. (2007), Constructing Knowledge-based Regional Advantage: Implications for Regional Innovation Policy. *International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management*, 7, 2-5: 140-155.
- Bianchi P., Labory S. (2016), *Toward a New Industrial Policy*. Milano: McGrawHill Education. 1-190.
- Cappellin R., Baravelli M., Bellandi M., Camagni R., Ciciotti E., Marelli E. (2015), *Investimenti, Innovazione e città, Una nuova politica industriale per la crescita*. Milano: Egea.
- Chesborough H.W. (2003), *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Cambridge, MA: Harvard Business Press.
- De Giovanni L., Sica F.G.M. (2014), I risultati : le dimensioni dell'attrattività territoriale, II Parte. *Rivista di Politica Economica*, ottobre/dicembre. 115-234.
- Florida R., Mellander C., Stolarick K. (2008), Inside the Black Box of Regional Development – Human Capital, The Creative Class and Tolerance. *Journal of Economic Geography*, 8, 5: 615-649.

- Giorgetti M.L., Pilotti L. (2015), Le politiche industriali locali per rilanciare imprenditorialità e “capitale territoriale”. In: Cappellin R., Baravelli M., Bellandi M., Camagni R., Ciciotti E., Marelli E. (a cura di) (2015), *Investimenti, innovazione e città. Una nuova politica industriale per la crescita*. Milano: Egea. 227-234.
- Mazzucato M. (2014), *Lo Stato Innovatore*. Bari: Laterza.
- Orsenigo L. (2015), Politiche per la ricerca e l’Innovazione. In: Cappellin R., Baravelli M., Bellandi M., Camagni R., Ciciotti E., Marelli E. (a cura di) (2015), *Investimenti, innovazione e città. Una nuova politica industriale per la crescita*. Milano: Egea. 215-220.
- Pilotti L. (2011), *Creatività, Innovazione e Territorio*. Bologna: Il Mulino.
- Pilotti L. (2015), Rischio, conoscenze e formazione nelle imprese del futuro. Tra auto-riforma, mutazioni camaleontiche e nuovi saperi, *Personale e Lavoro-Rivista di Cultura delle Risorse Umane*, 563, 1: 4-11.
- Pilotti L., Ganzaroli A., De Noni I. (2014), *Il Cammino Infinito*. Milano: FrancoAngeli.
- Pilotti L., Sedita S.R., De Noni I. (2013), Performance e crescita dei sistemi produttivi locali italiani tra rispecializzazioni, divisione cognitiva del lavoro ed ecologie del valore. In: Fratesi U., Pellegrini G. (a cura di), *Territorio, istituzioni, crescita*. Milano: FrancoAngeli. 117-144.
- Prahalad C.K., Ramaswamy V. (2004), *The Future of Competition: Co-Creating Unique Value With Customers*. Cambridge, MA: Harvard Business School Press.
- Prometeia (2016), L’industria italiana di fronte alle nuove frontiere tecnologiche: sfide e opportunità. Contributo presentato alla XXVI Giornata Momigliano, “Ripensare la Politica Industriale oggi”. Milano, 5 marzo, GEI e Banca Intesa.
- Rullani E. (2010), *Modernità sostenibile – Idee, filiere e servizi per uscire dalla crisi*. Venezia: Marsilio Editore.
- Storper M. (1997), *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. New York-London: The Guilford Press.



# Finanziamento degli *spin-off* della ricerca e sviluppo locale

Loris L. M. Nadotti<sup>1</sup>

L'innovazione, intesa nel suo significato più ampio, è una necessità fisiologica di un sistema economico moderno e nasce dal bisogno di accrescere il più possibile la sua produttività; essendo essa stessa percepita in misura crescente come una scelta irrinunciabile, enfatizza il fabbisogno di capitali quale aspetto condizionante del suo verificarsi e come elemento condizionante dello sviluppo. La progettazione e il finanziamento dell'innovazione perciò rappresentano un tema di estrema rilevanza, soprattutto per le PMI. Uno dei principali ostacoli incontrati, infatti, dalle imprese che intendano realizzare un determinato progetto innovativo, o di sviluppo, è costituito proprio dalla difficoltà di presentare e comunicare correttamente i propri progetti e dal reperire i capitali necessari per realizzarli.

Le giovani imprese ad alta tecnologia (*New Technology-Based Firms*, NTBF) rappresentano una risorsa determinante ai fini dello sviluppo delle moderne economie industrializzate, costituendo il veicolo principale con cui innovazioni tecnologiche trovano sbocco ed applicazione nelle attività produttive. Nei settori *high-tech* le giovani imprese trovano il loro naturale terreno di coltura: negli ultimi venti anni, nel nostro Paese, in campi quali le biotecnologie, le nanotecnologie, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, si è assistito ad un aumento significativo del numero di aziende di successo originate dalla ricerca che, in pochi anni alla nascita, hanno saputo conquistare una *leadership* internazionale contribuendo alla promozione dell'efficienza dinamica dell'intera economia.

Se da un lato la vivacità e le *performance* delle NTBF condizionano fortemente la capacità innovativa e la competitività del sistema economico, dall'altro la loro stessa nascita e sopravvivenza sono influenzate dalla possibilità di usufruire di competenze e risorse qualificate presenti dal rispettivo ambito di provenienza e dal dinamismo e dall'attenzione dei soggetti in esso operanti

---

<sup>1</sup> Università di Perugia, Dipartimento di Economia, Perugia, e-mail: [nadotti@unipg.it](mailto:nadotti@unipg.it).

(imprese, università, istituzioni finanziarie, enti della pubblica amministrazione). D'altro canto, l'attitudine all'innovazione di un sistema economico, oltre a dipendere dalle capacità imprenditoriali e dall'orientamento al rischio d'impresa del sistema stesso, scaturisce anche dalla capacità di formalizzare correttamente le attività in fase di avvio e dalle possibilità di accesso dei progetti innovativi a fonti finanziamento adeguate nella quantità e nella qualità.

Il fattore competitività dei sistemi economici, delle imprese e delle produzioni industriali è diventato il filo conduttore di una parte del dibattito degli ultimi anni, durante i quali gli effetti devastanti della crisi economica e l'affermarsi dei paesi emergenti hanno costretto i paesi occidentali a ricercare nuovi paradigmi di sviluppo, in cui le conoscenze maturate e le loro potenziali evoluzioni diventano i principali propulsori e conduttori della crescita, nella misura in cui si traducono in incrementi della produttività. L'incremento della produttività è legato inscindibilmente alla capacità di produrre innovazione, alla velocità di trasmissione delle innovazioni al sistema produttivo e si concretizza nella capacità di quest'ultimo di tradurle in prodotti (o servizi) capaci di soddisfare in maniera più adeguata i fabbisogni di potenziali fruitori. Il passaggio da un'economia basata sulla produzione industriale ad una orientata all'informazione e successivamente alla conoscenza ha accresciuto il peso dell'innovazione quale fattore di sviluppo sociale, industriale ed economico e le ha riconosciuto un ruolo determinante nei processi di affermazione dei modelli di sviluppo dei singoli Paesi, in scenari sempre più complessi ed integrati.

Nel tentativo di realizzare concretamente tale modello di sviluppo il sistema di formalizzazione dei progetti di impresa e la trasmissione efficiente delle informazioni ai mercati ed agli intermediari finanziari rivestono un ruolo centrale, come rendono evidente le numerose evidenze empiriche concernenti i legami tra questi aspetti e la crescita effettivamente conseguita dal settore reale dei sistemi economici. Le relazioni esistenti tra queste variabili costituiscono un tema ampiamente dibattuto in letteratura, che ha formato l'oggetto, soprattutto in tempi recenti, di numerose analisi ed approfondimenti.

Premettendo che sia in ambito accademico, sia in ambito operativo, soprattutto negli ultimi anni, si è fatta strada la consapevolezza che per mantenere un adeguato livello di sviluppo economico occorre puntare sui temi dell'innovazione tecnologica e sul potenziamento dell'economia della conoscenza, appare chiaro come le barriere alla nascita e allo sviluppo di nuove tecnologie e al loro trasferimento a contesti produttivi impediscono, o quantomeno ritardano, l'innalzamento della produttività totale dei fattori e inibiscono le potenzialità di sviluppo dei sistemi stessi.

L'Unione Europea ha individuato, nel sostegno all'economia della conoscenza il fulcro attorno al quale costruire un modello di sviluppo in grado di realizzare una crescita economica sostenibile, in cui la qualificazione del lavoro costituisca la garanzia di una qualificata coesione sociale; alla base di

tale strategia risiede l'ipotesi che la conoscenza, la sua valorizzazione e il suo sfruttamento, sono il presupposto necessario per la creazione di un modello produttivo, ad elevato valore aggiunto, altamente competitivo, in grado di far acquisire una posizione dominante nei mercati internazionali. Il paradigma operativo che può consentire il perseguimento di tale strategia comporta l'individuazione di un percorso utile a integrare le attività dei produttori di tecnologie innovative, degli utilizzatori di tali tecnologie e le risorse necessarie verso settori *knowledge based*, anche per effetto di specifici indirizzi di *policy*.

Al fine di cogliere più precisamente l'importanza della corretta progettazione delle attività di impresa e come questa sia condizionante per quanto concerne l'accesso al mercato dei capitali è opportuno soffermarsi sul concetto stesso di impresa *start-up*. Con il termine di aziende *start-up* ci si riferisce a quelle imprese che affrontano la fase di nascita e crescita iniziale e, quindi, antecedenti l'affermazione e il consolidamento e della propria posizione sul mercato. Questa definizione, ci porta a distinguere questo tipo di aziende in relazione ad una fase particolare del loro ciclo di vita caratterizzato dalla tensione al raggiungimento e superamento dell'equilibrio economico (*break even point*) e, in seguito, finanziario.

Secondo la definizione più comunemente accettata sia in ambito accademico, sia in quello operativo sono *start-up innovative* tutte quelle aziende che rientrano nella definizione di Piccole e Medie Imprese Innovative (PMII) elaborata dall'OCSE che individua le "*Innovative Small Medium Enterprises*" (ISMEs) come il sotto-insieme di piccole e medie imprese che sfrutta l'innovazione per crescere e ottenere vantaggi competitivi. A differenza delle PMI tradizionali, quelle innovative tendono ad utilizzare nuove tecnologie e/o metodi innovativi per la produzione di beni e la fornitura di servizi (Gualandri, Schwizer, 2008)<sup>2</sup>. Questa definizione tende a far corrispondere il connotato innovativo delle imprese più agli aspetti concernenti i processi produttivi e che non alla capacità, da parte delle imprese stesse, di offrire nuovi prodotti. Capacità, quest'ultima, che risulta invece particolarmente evidente tra le nuove imprese che nascono dalla ricerca universitaria e degli enti pubblici di ricerca.

Si possono definire *start-up accademiche o della ricerca pubblica (Academic Start-Up ASU)* le iniziative imprenditoriali che, traendo spunto dai risultati di ricerche svolte all'interno dei laboratori si avvale di strutture, attrezzature e/o servizi dell'università ma alla quale l'ateneo non vi partecipa in qualità di socio. Si tratta di NTBF il cui gruppo di fondatori è formato, totalmente o in parte, da docenti e/o ricercatori di un ente di ricerca pubblica che trasformano la conoscenza scientifica e tecnologica, prodotta nel sistema della ricerca pubblica, in

---

<sup>2</sup> Per quanto concerne la definizione di *start-up* innovative introdotta nell'ordinamento legislativo italiano con il decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese (GU n.294 del 18-12-2012 – Suppl. Ordinario n. 208) convertito in Legge 17 dicembre 2012, n. 221 cfr. infra paragrafo 1.4.

conoscenza sfruttabile commercialmente mediante la realizzazione di prodotti o servizi innovativi. Questa particolare categoria di imprese è caratterizzata dalla presenza di quattro elementi distintivi:

1. con riferimento alle *caratteristiche dei fondatori* (in termini di dotazione iniziale competenze ed esperienze), si riscontra un livello di istruzione (in particolare tecnico-scientifica) superiore e, nel contempo, una minore esperienza *industry-specific* sul piano gestionale e manageriale. Inoltre, i *team* di accademici hanno minore esperienza di *leadership* in quanto raramente i loro componenti dispongono di esperienze pregresse in altre aziende in posizioni direttive o come soci promotori;
2. per quanto riguarda il *funding gap* (ovvero possibilità di accesso al finanziamento esterno o presenza di vincoli finanziari allo sviluppo), non emergono differenze sostanziali tra ASU e NTBF al momento dello *start-up*: nelle ASU, la presenza di un'organizzazione madre non pare ridurre le esigenze finanziarie iniziali, così come la scelta della modalità di finanziamento del capitale di rischio esterno non sembra essere dettata dalle diverse caratteristiche delle imprese;
3. l'analisi del cosiddetto *knowledge gap* mostra che le ASU: destinano più risorse interne allo sviluppo delle proprie competenze tecnologiche; dispongono di forza lavoro più qualificata; sviluppano con maggiore frequenza alleanze e convenzioni tecnologiche con gli enti pubblici di ricerca e più spesso sono coinvolte in progetti di ricerca a carattere internazionale;
4. l'osservazione delle *performance* innovative evidenzia che le ASU raggiungono risultati leggermente superiori rispetto a quelli delle altre NTBF grazie all'impiego di maggiori risorse nelle attività tecniche e di una forza lavoro più qualificata, e ad un'elevata capacità di inserimento o di creazione di *network* con altre imprese e centri di ricerca. Tuttavia, nonostante i tassi di innovazione delle ASU siano più alti, esse crescono meno rapidamente delle altre NTBF, fondamentalmente a causa:
  - a. della mancanza all'interno del gruppo dei promotori di competenze gestionali e commerciali consolidate;
  - b. dall'incapacità di sopperire a tali carenze con risorse esterne attraverso il mercato o l'istituzione di alleanze commerciali con terzi.

La maggiore capacità innovativa e di questa categoria di imprese dipende dalla più spiccata propensione ad investire in R&S e dal rapporto più forte che lega le ASU alla ricerca pubblica rispetto alle altre giovani imprese *high-tech* italiane. In Italia, in particolare, la nascita delle prime imprese *spin-off* della ricerca risale all'inizio degli anni '90 (Tabella 1).

Con inizio da questo periodo, l'importanza di tali imprese all'interno del sistema produttivo nazionale è progressivamente aumentata, soprattutto grazie:

**Tabella 1 – Creazione di imprese spin off della ricerca pubblica in Italia**

Anno di costituzione	Frequenza assoluta		Frequenza cumulata	
	Numero di imprese	Quota percentuale	Numero di imprese	Quota percentuale
Fino al 1979	1	0,1	1	0,1
1980 - 1989	8	0,6	9	0,7
1990-1999	42	3,4	51	4,1
2000	32	2,6	83	6,6
2001	31	2,5	114	9,1
2002	19	1,5	133	10,6
2003	43	3,4	176	14,1
2004	52	4,2	228	18,2
2005	67	5,4	295	23,6
2006	74	5,9	369	29,5
2007	102	8,2	471	37,6
2008	97	7,8	568	45,4
2009	84	6,7	652	52,1
2010	120	9,6	772	61,7
2011	105	8,4	877	70,1
2012	146	11,7	1023	81,8
2013	110	8,8	1133	90,6
2014	118	9,4	1251	100,0
Totale imprese <i>spin-off</i> al 31/12/2014	1251	100,0	–	–

Fonte: Netval, Survey 2015

- alla loro capacità di creare ricchezza e di stimolare conoscenza scientifica<sup>3</sup> (considerata una caratteristica degna di attenzione da parte di un numero sempre più ampio di ricercatori e *policy maker*);
- all'affermarsi della cosiddetta “economia della conoscenza”, caratterizzata da processi competitivi basati sull'opportunità e sulla necessità di introdurre continuamente nuovi prodotti e servizi ad elevato contenuto scientifico e tecnologico.

<sup>3</sup> Le imprese *spin-off* della ricerca si sono distinte come aziende particolarmente orientate alla sperimentazione di percorsi innovativi sviluppati in proprio, oppure, “incubati” per un certo periodo al fine di dar vita, successivamente, a collaborazioni con imprese già affermate, spesso di grandi dimensioni poco inclini ad avviare in proprio percorsi di ricerca ad alto rischio.

**Tabella 2 – Localizzazione geografica delle imprese *spin off* della ricerca italiane attive al 31/12/2014**

Localizzazione geografica	Numero di imprese	Quota percentuale	Età media (in anni)
Lombardia	121	9,7	6,7
Piemonte	121	9,7	6,6
Liguria	64	5,1	7,2
Valle d'Aosta	1	0,1	3,0
Nord Ovest	307	24,5	5,9
Emilia Romagna	112	9,0	7,7
Veneto	82	6,6	5,6
Friuli-Venezia Giulia	62	5,0	7,2
Trentino-Alto Adige	32	2,6	5,4
Nord Est	288	23,0	6,5
Toscana	157	12,5	6,3
Lazio	92	7,4	5,4
Marche	62	5,0	4,8
Umbria	30	2,4	7,9
Abruzzo	25	2,0	4,4
Centro	366	29,3	5,8
Puglia	97	7,8	5,1
Sardegna	39	3,1	6,6
Calabria	41	3,3	6,5
Campania	51	4,1	5,4
Sicilia	42	3,4	5,0
Basilicata	8	0,6	4,4
Molise	12	1,0	4,8
Sud e Isole	290	23,2	5,4
Totale Italia al 31/12/2014	1251	100,0	5,9

La nascita nuove imprese causata dall'applicazione di nuove tecnologie e nuovi prodotti costituisce senza dubbio l'unica via per il raggiungimento di livelli di crescita ed evoluzione compatibili con le dinamiche ambientali e demografiche previste per i prossimi decenni a livello planetario. È oggi un'esigenza irrinunciabile quella di individuare gli strumenti più efficaci per stimolare e sostenere finanziariamente la nascita e la crescita di iniziative imprenditoriali innovative. Gran parte della letteratura economica è concorde nel sostenere

**Tabella 3 – Settori di attività economica delle imprese spin off della ricerca pubblica attive al 31/12/2014**

Localizzazione geografica	Numero di imprese	Quota percentuale	Età media (in anni)
Elettronica	69	5,5	10,7
Automazione industriale	45	3,6	7,4
ICT	300	24,0	7,4
Biomedicale	90	7,2	7,4
Nanotech	34	2,7	6,6
Aerospaziale	5	0,4	7,6
Energia e ambiente	204	16,3	5,9
Life Sciences	195	15,6	5,4
Beni culturali	23	1,8	5,4
Servizi per l'innovazione	286	22,9	3,9
Totale al 31/12/2014	1251	100,0	6,8

l'idea secondo cui lo strumento più adatto ad alimentare tali processi sia l'apporto di capitale di rischio da parte dei promotori delle *start-up* e, soprattutto, da parte degli investitori istituzionali ma laddove, come in molti paesi europei, e in Italia in particolare, ciò non fosse possibile nella quantità necessaria, il sistema del credito e lo Stato possono e devono intervenire a coprire il *gap* tra fabbisogno e offerta di risorse (Tabella 2).

Recentemente ci si è interrogati su quanto la crescita esponenziale ed abnorme del settore finanziario negli ultimi decenni abbia influito negativamente sulle possibilità di innovazione e sviluppo del comparto reale. Ci si è chiesti quanto le tendenze speculative legate a prospettive di rendimento immediato abbiano sottratto risorse al flusso di investimenti destinati al cosiddetto "capitale paziente", orientato ad destinazioni stabili e durature e, pertanto, più adatto al finanziamento di nuove iniziative imprenditoriali (Tabella 3).

Certamente la finanziarizzazione dell'economia ha comportato un notevole impatto sugli equilibri preesistenti e sulle relazioni tra mercati, intermediari finanziari e imprese: per quanto concerne la ricchezza reale e, quindi, al capitale produttivo è cresciuto il grado di liquidità e di trasferibilità delle risorse; per quanto attiene ai maggiori soggetti impegnati nell'attività di investimento reale, le grandi imprese e la pubblica amministrazione, si è osservata, grazie alla finanza, una capacità di mobilitazione delle risorse che si è spinta ben oltre la capacità individuale (Etzkowitz, Leydesdorff, 1995). Ciononostante non è possibile sostenere che, nel recente passato, il sistema finanziario abbia sufficientemente soddisfatto le esigenze derivanti dall'attività economica.

In tal senso il contributo del sistema bancario alla crescita non può prescindere dall'analisi dell'orientamento culturale alla base del rapporto banca-impresa, che ha ripercussioni sui differenti approcci nella gestione delle informazioni e di conseguenza diverse implicazioni nel rapporto fiduciario che viene ad instaurarsi tra le due parti.

Nel caso specifico di imprese ad elevato tasso di innovazione, operatori che contribuiscono in misura esponenziale alla competitività dei sistemi, l'incertezza dei risultati attesi rappresenta un forte ostacolo all'acquisizione di fonti di finanziamento aggiuntive e rappresenta un fattore di razionamento del credito, che può essere superato solo tramite un rapporto di conoscenza approfondita che consenta una corretta valutazione del rischio associato all'investimento. Le peculiarità di tale tipologia di impresa, asimmetria informativa, assenza di garanzie e gli ingenti costi associati alla stima dei rischi tecnologici, si sono spesso dimostrati fattori ostativi per l'accesso al finanziamento bancario. Le politiche di affidamento intorno alle quali si sviluppa il rapporto tra banca e impresa, espressione dell'orientamento culturale degli intermediari, potrebbero in parte ovviare i problemi in precedenza sottolineati.

Sebbene dal lato degli incentivi pubblici la letteratura empirica fornisca risultati, a volte contrastanti, è indubbio che tale incentivo può offrire le risorse per investimenti innovativi in sostituzione di quel capitale di avvio, che ancora manca nel mercato nazionale.

## Bibliografia

- AA. VV. (2015), *XII Rapporto Netval sulla Valorizzazione della Ricerca Pubblica Italiana*. <http://netval.it>.
- Beck T., Levine R. (2002), *Stock Markets, Banks and Growth: Panel Evidence*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, *NBER Working Paper* n. 9082.
- Bestini S. (2000), *Sviluppo endogeno dei sistemi di piccole imprese. Alcune lezioni dall'esperienza italiana*. Torino: Provincia di Torino.
- Black B., Gilson R. (1998), *Venture capital and the structure of capital markets: Banks versus stock markets*. *Journal of Financial Economics*, 47, 3: 241-357.
- Bracchi G., Bechi A. (2005), *Banche, Private Equity e Sviluppo delle imprese*. In: Bracchi G., Masciandaro D. (a cura di), *Le banche italiane e la finanza per lo sviluppo*. Roma: Edibank.
- Capolupo R., Celi G. (2004), *Il finanziamento dello sviluppo: teoria ed evidenza empirica*. Bari: Università di Bari, *Dipartimento di Scienze Economiche, Series*, 9.
- Demirguc-Kunt A., Levine R. (1999), *Bank Based and Market Based Financial Systems: Cross-Country Comparisons*. Washington: The World Bank, *Policy Research Working Paper Series* n. 2143.
- Etzkowitz H., Leydesdorff L. (1995), *The Triple Helix – University-Industry-Government Relations: A Laboratory for Knowledge-Based Economic Development*. *EASST Review*, 14: 14-19.

- Gualandri E., Schwizer P. (2008), Bringing the Equity Gap: Il caso delle PMI Innovative. *Studi e Note di Economia*, 13, 1: 101-138.
- King R., Levine R. (1993), Financial Intermediation and Economic Development. In: King R., Levine R. (eds.), *Capital markets and financial intermediation*. Cambridge, MA: Cambridge University Press. 156-189.
- Levine R. (1997), Financial development and economic growth: Views and agenda. *Journal of Economic Literature*, 35, 2: 688-689.
- Parisi M.L., Schiantarelli F., Sembenelli A. (2006), Productivity, Innovation and R&D: Micro Evidence for Italy. *European Economic Review*, 50, 8: 2037-2061.
- Rousseau P.L., Wachtel P. (2000), Equity Markets and Growth : Cross-Country Evidence on Timing and Outcomes, 1980-1995. *Journal of Business and Finance*, 24, 12: 1933-1957.
- Saint Paul G. (1992), Technological Choice, Financial Markets and Economic development. *European Economic Review*, 36, 4: 763-781.
- Schumpeter J. A. (1977), *Teoria dello sviluppo economico*. Firenze: Sansoni.
- Tadesse S. (2001), Financial Architecture and economic Performance: International Evidence. Ann Arbor: *Michigan University, William Davidson Working Paper* n. 449.
- Ueda M. (2002), Bank Versus Ventur Capital. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, *UPF Economics and Business Working Paper* n. 522.



# Gerarchie urbane, aeroporti, area metropolitana milanese

*Pietro Modiano*<sup>1</sup>

## **1. Una premessa: città metropolitane, metropoli globali, gerarchia urbana**

Manca a questo paese, fra le altre cose, un chiaro senso delle gerarchie urbane, e se ne sente la mancanza. Le dimensioni delle città contano, le grandi città sono diverse per funzioni e problemi rispetto alle medie e alle piccole, contano le dimensioni relative, così come le modalità delle gravitazioni reciproche, e contano soprattutto i diversi ruoli nelle vicende della storia patria e dell'economia, e tanto più dell'economia globale. La competizione fra sistemi nazionali a livello planetario si gioca non solo, ma certo anche, in funzione delle capacità dei rispettivi grandi sistemi metropolitani di competere fra loro. Sono le grandi metropoli i luoghi nei quali prevalentemente si gioca nel mondo non solo la partita fra economie di agglomerazione e diseconomie da congestione, ma quella dell'affermazione degli stili di vita, della creazione di prospettive tangibili di innovazione e di futuro, dell'attrazione – alla fine – degli investimenti esteri e delle competenze nei diversi paesi. Sono punti di PIL. Certo, non sono solo le grandi metropoli a competere, ma i piccoli centri competitivi tendono, se hanno successo, a diventare metropoli (penso a Dubai, e a che cosa era qualche decennio fa) o ad assumerne il ruolo (penso a Tel Aviv, per l'innovazione).

Essere in grado di ospitare, far crescere e sostenere metropoli competitive nel modo globalizzato ed evitarne il degrado, o non essere capace di farlo e assistere rassegnati o impotenti al declino e alla congestione delle proprie grandi città, sono cose che segnano il destino di una nazione.

In Italia sono state istituite le città metropolitane ma, al di là delle definizioni amministrative, non ci sono dieci metropoli in grado di assumere una funzione di nodo della rete dell'economia globale, né in atto né in potenza. Ce ne sono una

---

<sup>1</sup> SEA SpA, Milano, e-mail: [presidenza@seamilano.eu](mailto:presidenza@seamilano.eu).

– Milano – o forse due – Milano e Roma. E quando si parla del funzionamento di Milano (e Roma), sappiamo che si parla di una cosa diversa dal funzionamento di una città, quantunque dichiarata città metropolitana, come Torino, o Bologna. I nodi delle reti globali, e cioè le autentiche aree metropolitane, devono affrontare una sfida duplice: accanto all’impegno, comune ad ogni livello di governo, alla buona amministrazione, la sfida qui è quella di stimolare, valorizzare e massimizzare la capacità di competere, in nome del paese, nel mondo.

Sembra banale, e forse anche lo è. Ma il rischio di una qualche confusione fra i diversi livelli di metropoli, o di centro metropolitano c’è, ed è tutto italiano, e va evitato per evitare errori e cattive allocazioni di priorità (e investimenti).

## **2. Milano, la “città infinita” e Giorgio Fuà**

Per parlare di Milano, venuto meno il ruolo-guida nel triangolo industriale, offuscato negli anni ottanta e novanta il mito della capitale morale, spostato l’asse dello sviluppo verso Nord Est, per una lunga fase, che forse non è ancora alle spalle ma dovrebbe esserlo, la sua competizione è stata piuttosto con Brescia, o Bologna, o Torino, o anche per certi aspetti con Varese (Linate vs Malpensa...), piuttosto che con Parigi, o Londra, o se si vuole con le “seconde città” dei grandi paesi europei (Barcellona, Lione, Monaco...). Un ripiegamento di ambizioni e funzioni, che non faceva bene al Nord e al paese.

È di quel periodo la mitologia dei territori e della cosiddetta “città infinita”, da Torino a Venezia. Concetto che a me è sempre sembrato contraddittorio in sé, perché la città o ha un centro, o non è. Senza centro un territorio non è capace di esprimere economie di scala che diventino economie di agglomerazione; senza centro non ci sono economie interne da aggregazione di domanda e offerta che possano generare economie esterne da molteplicità di funzioni e opportunità.

Giorgio Fuà, che aveva dato razionalità al modello italiano basato sull’impresa non grande e sui territori, parlava sempre di decentramento, di complementarità far grande impresa e impresa media e piccola, e fra grandi e medi centri. Il suo obiettivo era di mettere in discussione il modello, allora unico fra i paesi industriali, basato su grandi imprese e grandi metropoli, affermando la vitalità dei modelli basati sulle specificità territoriali, e sulle piccole dimensioni di impresa, ma senza negare la necessità di funzioni spazialmente accentrate, quali i servizi che “presentano notevoli economie di scala” (Fuà, 1980). Ma il rischio, demolita la grande impresa, rattrappite le gerarchie urbane, è stato di andare troppo oltre, di dar vita a un decentramento senza centro, vitale ma sì ma strategicamente debole. Non dimentichiamo che nel settore manifatturiero, pur sempre rilevante perché concentra la parte del sistema economico che compete senza barriere, e che quindi è sfidata per prima dalla globalizzazione, l’Italia si avvantaggia (anche sulla Germania) per una ottima produttività per

addetto, con buoni salari e buoni profitti nelle dimensioni medie e piccole (non piccolissime) di impresa e soffre nella grande, ma soffre ancor più nel complesso, per gli effetti di composizione dimensionale (Conti, 2012), dato che è la grande impresa quella che garantisce livelli assoluti di produttività, salari e profitti più alti della media (perché le economie di scala contano ancora).

Non si può eludere la questione, auspicando aumenti di dimensioni medie di impresa difficili da prodursi. La questione della competitività del nostro sistema economico va riproposta non solo e non tanto nei suoi termini microeconomici, ma anche e soprattutto in quelli della revisione della sua organizzazione spaziale, appunto in direzione di un nuovo riconoscimento dell'insostituibilità delle grandi metropoli come forza aggregativa e produttiva.

### **3. Gli aeroporti intercontinentali e le metropoli (Stoccarda vs Monaco)**

La questione dell'assetto del sistema aeroportuale del Nord (ICCSAI, 2016) è parte concreta di questa questione più generale. Un aeroporto è a pieno titolo un'infrastruttura "che presenta notevoli economie di scala", la cui giustificazione economica dipende dalle dimensioni della domanda di trasporto aereo espressa dalla sua area di gravitazione. Ma c'è aeroporto e aeroporto. Un'area metropolitana che vuole essere un nodo importante della rete dell'economia e della mobilità globali ha bisogno non di un aeroporto qualsiasi, che competi con gli altri per le quote di mercato nel low cost, ma di un grande aeroporto intercontinentale o, meglio, di un grande *hub* intercontinentale, che competi con gli altri consimili aeroporti in Europa. Due infrastrutture diverse, due diversi *business model*.

Senza un grande aeroporto intercontinentale non c'è area metropolitana degna di questo nome. È la differenza fra Stoccarda e Monaco, con la prima città che ha rilievo non molto meno della seconda nella divisione del lavoro manifatturiero in Europa e nella ricerca, ma che resta una media città, mentre Monaco è un grande nodo metropolitano, e la differenza è data anche dalla presenza, a Monaco e non a Stoccarda, di un hub di grande rilievo nel continente (e nelle strategie di Lufthansa).

Si potrebbe addirittura sostenere che per essere un centro metropolitano di rilievo globale l'ospitare un grande aeroporto intercontinentale è condizione insieme necessaria (tutte le aree metropolitane degne di questo nome ce l'hanno, e chi non ce l'ha non partecipa alla gara) e sufficiente (basta averlo): attorno ad un grande hub intercontinentale può nascere anche dal niente – Dubai docet – una grande area metropolitana.

Ma come Stoccarda insegna non è sostenibile il viceversa, che essere una regione importante sotto il profilo della concentrazione di ricchezza e impianti basta per giustificare la presenza di un grande aeroporto intercontinentale.

Insomma, avere un aeroporto intercontinentale qualifica (ne è condizione necessaria e sufficiente) un'area come area metropolitana importante nella rete globale; l'aver importanza come area di localizzazione di impianti e di ricchezza non genera di per sé le condizioni per ospitare e mantenere una tale infrastruttura.

#### **4. Un'infrastruttura fondamentale per il Nord**

Il Nord Italia e Milano sono, sotto il profilo dell'assetto aeroportuale, esattamente su questo crinale. Milano può essere Stoccarda o Monaco, meglio Monaco che Stoccarda, e sarà l'una o l'altra anche in funzione di ciò che ne sarà del suo aeroporto principale e cioè di Malpensa. Malpensa sarà ciò che *si deciderà* che sia, visto che l'essere al centro di una delle aree economiche più importanti e ricche d'Europa non basta a giustificarne l'esistenza in vita e garantirne la sopravvivenza. "*Si*" *deciderà che sia*: dove i centri di decisione e responsabilità sono molteplici, e in parte da identificare. Il processo di identificazione delle responsabilità e dei relativi soggetti è già parte di un impegno di politica regionale e *lato sensu* industriale che andrà promosso.

Bisogna intanto intenderci sulle strategie: che l'area più ricca del paese sia dotata di un'infrastruttura in grado di collegarla in modo efficiente e competitivo con gli altri continenti, in modo da affermare una centralità dell'area come nodo importante della rete dell'economia e della mobilità globali di persone e merci deve essere un obiettivo condiviso. E poi si deve essere conseguenti. Quando Alitalia lasciò Malpensa, demolendone il ruolo di *hub* (con la scomparsa di oltre 7 milioni di passeggeri in transito, non recuperabili se non da un altro ipotetico e mitologico *hub carrier* alternativo), il Nord Italia ha rischiato di privarsi per sempre della sua infrastruttura di collegamento strategico con il resto del mondo.

Oggi dopo molti anni di rincorsa sembra potersi dire che il declino di questa infrastruttura si è arrestato (il numero di passeggeri intercontinentali di Malpensa cresce di un milione fra il 2013 e il 2105, e oggi è a 5,5 milioni, mentre Monaco è a 7,5, non più così lontano). Linate, Orio al Serio, Caselle, possono convivere, con Malpensa che rafforza progressivamente il suo compito e la sua vocazione (la sua ragion d'essere) di attrarre e sviluppare collegamenti diretti a lungo raggio. I conflitti fra Linate e Malpensa sono il passato. Il futuro può essere progettato fuori dall'emergenza.

#### **5. Pubblico e privato**

Da qui la necessità di un progetto coordinato, un terreno di sperimentazione di politiche di territorio non asfittiche, che veda in campo tutti i soggetti responsabili ed interessati.

In primis la società di gestione, che continuerà sulla strada dell'efficienza operativa, del miglioramento della qualità del servizio (e dei ricavi commerciali per passeggero), dell'attività di sviluppo nei confronti delle compagnie aeree di tutto il mondo.

E poi, per accennare a temi specifici, almeno due linee di iniziativa su cui attivare energie pubbliche e private.

In primo luogo si tratta di finalizzare *anche* alla attrazione di nuovi collegamenti intercontinentali tutta l'attività di promozione dell'attrattività dell'area rispetto agli altri paesi, attività peraltro non sempre coordinata a livello nazionale, regionale, municipale. Il turismo incoming si attiva e si consolida se l'area metropolitana milanese diventa sempre più destinazione principale dei flussi in arrivo in Europa, e non destinazione secondaria quale è in prevalenza oggi (nel senso che circa i due terzi delle persone che arrivano in Lombardia da altri continenti vi arrivano dopo essere sbarcati a Londra, Parigi o Francoforte); promuovere Milano senza promuovere l'attivazione di rotte intercontinentali dirette verso Malpensa è uno spreco di tempo e denaro. Associare promozione e nuove rotte significa invece stabilizzare e valorizzare i flussi. Il che rende necessario il coordinamento fra iniziative di sviluppo turistico e strategie di promozione di accordi bilaterali dai diversi paesi di provenienza verso Malpensa (e non solo Fiumicino).

La seconda linea di iniziativa riguarda la cosiddetta intermodalità, e cioè i collegamenti fra l'aeroporto e il centro dell'area metropolitana, disciplinando e ottimizzando le diverse soluzioni (senza velleità di investimenti irrealizzabili nell'alta velocità, potenziando i collegamenti ferroviari e magari occupandosi anche di bus e taxi).

Il tutto, in un contesto nel quale lo sviluppo degli aeroporti dell'area obbedisca a logiche meno anarchiche che in passato, ed il piano strategico nazionale degli aeroporti da questo punto di vista può essere un buon esempio di ruolo pubblico di indirizzo degli investimenti privati.

Poi, che il mercato faccia il suo mestiere. Per esempio, promuovendo fusioni fra società aeroportuali, al fine di ottimizzare i rispettivi flussi di investimento, e – su un altro piano – invertendo la tendenza delle compagnie low cost verso gli aeroporti minori, a vantaggio di una complementarità fra compagnie low cost e voli a lungo raggio che potrebbe manifestarsi attraverso accordi espliciti di reciproca alimentazione dei rispettivi flussi di passeggeri. Se è vero che fra qualche anno (parecchi anni, probabilmente) ci saranno solo compagnie specializzate nei voli a lungo raggio e compagnie low cost, nella transizione nasceranno nuove opportunità per infrastrutture come Malpensa, già abituata a vivere senza *hub carrier* per il breve e medio raggio, che oggi ospita molti voli intercontinentali e può attrarre voli a medio e breve raggio da tutta Europa, riproponendo in un futuro per quanto non prossimo un proprio ruolo di *hub*.

## 6. Sintesi e conclusione

Insomma, sulle infrastrutture della mobilità si gioca l'efficienza e la competitività di qualunque territorio. Ma non tutti i territori sono uguali per vocazioni e potenzialità, e una gerarchia urbana per molto tempo troppo in ombra deve guidare la scelta delle priorità. Per un'area metropolitana ambiziosa di competere a livello globale la sfida è sulle infrastrutture per il collegamento globale, e un aeroporto intercontinentale è l'infrastruttura decisiva per quanto riguarda la mobilità fisica di persone e merci. La questione degli aeroporti del Nord, e del principale fra essi, è quindi fra quelle strategiche, da affrontare finalmente in modo coordinato e consapevole. Senza trascurare di progettare le giuste soluzioni di *governance* anche istituzionali, rimuovendo se possibile l'anomalia per la quale la più grande funzione metropolitana deputata alla mobilità intercontinentale del Nord non è parte dell'area metropolitana di riferimento.

## Bibliografia

- Conti G., Modiano P. (2012), Manifattura, produttività e mancata crescita dell'economia italiana. *Il Mulino*, 6: 1135-1141. Doi: 10.1402/38571.
- Fuà G. (1980), *Problemi dello sviluppo tardivo in Europa*. Bologna: il Mulino.
- ICCSAI (2016), *La competitività del trasporto aereo in Europa. Fact Book 2016*. Bergamo, ICCSAI.italiana.

# Sono utili le *utilities*?

Lorenzo Giussani<sup>1</sup>

## 1. Perimetro di analisi

Il panorama italiano delle *utility* controllate da soggetti pubblici è ampio e la letteratura parla di un imprecisato numero di *8.000 municipalizzate*, con dimensioni molto diverse; sotto questa definizione si trovano società quotate con oltre 1 miliardo di Margine Operativo Lordo e società con qualche migliaia di euro di fatturato, mono-azionista e mono-cliente. È una galassia di società esplose anche grazie agli affidamenti diretti, che da qualche anno hanno iniziato a confrontarsi in modo sempre più intenso con il mercato.

Per restringere il campo di analisi ci si riferisce in particolare ad *utility* operanti nei seguenti business: *vendita e distribuzione di energia, gas e calore, raccolta e gestione dei rifiuti, ciclo idrico*. Le riflessioni sono estendibili per molti aspetti anche ad altri SPL, come il trasporto pubblico, snodo decisivo per il perseguimento dello sviluppo della domanda interna e della salvaguardia dell'ambiente e della tutela della salute.

## 2. Panoramica delle multi-utility in Italia

Da inizio '900 lo sviluppo delle *utility* fu rapido, in particolare nell'Italia centro-settentrionale, seguendo una logica di affidamento a società *in house*, a tensione competitiva pressoché nulla, per la gestione di servizi di competenza degli enti locali. Fino al 2002, il settore delle utilities si caratterizzava per la presenza di numerosi operatori di dimensioni medio-piccole, operanti prevalentemente su scala comunale o al massimo provinciale (Figura 1).

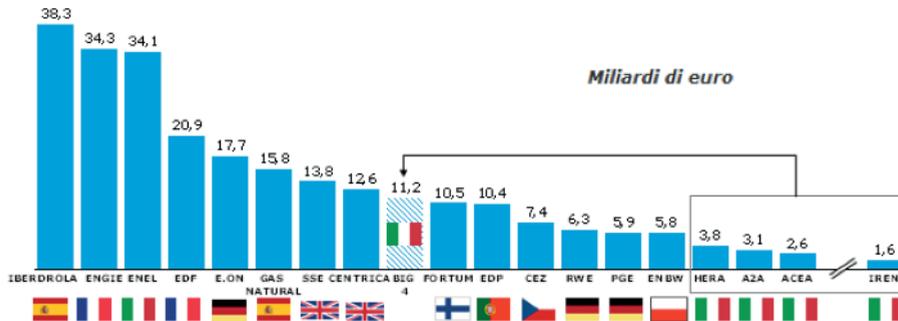
A partire dal 2002 sono state avviate le prime aggregazioni, culminate poi nel periodo compreso tra il 2008 e il 2013, con le più recenti operazioni che hanno portato alla formazione delle principali *multi-utility* oggi esistenti (Figura 2).

---

<sup>1</sup> A2A Spa, Milano, e-mail: [lorenzo.giussani@a2a.eu](mailto:lorenzo.giussani@a2a.eu).



**Figura 3 – Capitalizzazione di borsa delle principali utility europee dei servizi pubblici e dell'energia – aggiornato a febbraio 2016**



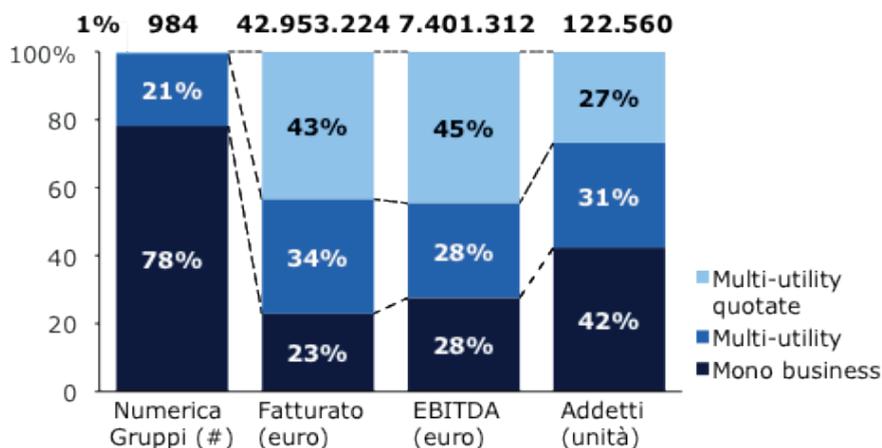
In questi ultimi anni si è assistito a fenomeni di aggregazione che si prevede possano proseguire ulteriormente, stimolati sia dalla spinta legislativa, sia da ragioni di natura gestionale e finanziaria, alla luce degli importanti benefici dal punto di vista industriale derivanti da una scala dimensionale adeguata (Figura 3).

Ciononostante, le imprese risultanti non sono ancora di dimensioni paragonabili ai principali competitor europei; anche ipotizzando un'aggregazione delle 4 *multi-utility* italiane di maggiori dimensioni (A2A, Hera, Acea, Iren), l'operatore risultante non sarebbe nemmeno tra i primi 8 player europei nei settori dei servizi pubblici e dell'energia per capitalizzazione di borsa.

Se non sembra immediata un'operazione che unisca le "Big 4" italiane, è invece attualmente in corso e nei piani delle società stesse un processo di consolidamento e partnership industriale con *multi-utility* locali geograficamente attigue di dimensioni medio-piccole, che oltre che colmare le inefficienze delle *micro-utility* potrà rafforzare le singole società su una base territoriale omogenea.

Il grafico di figura 4 si riferisce ai valori aggregati di ~1.000 Gruppi societari partecipati da enti pubblici locali ed operativi nei settori energetici ed ambientali. Sono 6 le *multi-utility* quotate, 209 le *multi-utility*, e le restanti 769 mono business operano nel settore idrico (229), energetico (270) e di igiene urbana (270). All'interno di questi gruppi convivono business molto diversi come la raccolta dei rifiuti, con un forte impiego di forza lavoro, e business a rete più capital intensive, come il ciclo idrico e la distribuzione gas. Tra questi Gruppi coesistono aziende con un approccio industriale strutturato e facilitato dalla scala dimensionale (es. le 6 *multi-utility* quotate generano il 45% del margine operativo lordo) con piccole realtà dedicate ad un solo servizio per il proprio Comune socio/cliente (es. raccolta rifiuti).

**Figura 4 – Valori aggregati dai bilanci consolidati di 984 Gruppi societari direttamente partecipati da Comuni, Province e Regioni ed operativi nei settori energetici ed ambientali (anno 2013)**



Fonte: Utilitalia – Utilitatis ed elaborazioni su dati Aida Bureau Van Dijk

Oggi anche le amministrazioni comunali meno attente hanno interiorizzato che il costo di una propria piccola società *multi-utility* è sproporzionato rispetto ai benefici storici (maggior controllo e leva occupazionale): ai maggiori costi di esercizio si aggiunge una qualità dei servizi offerti spesso inferiore rispetto a quella delle imprese dimensionalmente rilevanti. La naturale evoluzione di questo vasto mondo d'impresе è un processo di aggregazione, che mira a creare dei poli territoriali, per semplicità intendiamoli su base regionale, dove ad ogni polo corrisponda una *multi-utility* che sia legata al territorio e possa generare valore aggiunto da distribuire ai propri *stakeholder*. I presupposti su cui basare l'aggregazione sono il mantenimento dell'identità e della riconoscibilità sul territorio delle aziende esistenti, il miglioramento degli standard qualitativi e di efficienza gestionale, e una spinta su investimenti infrastrutturali dilatati nel tempo e nelle dimensioni.

### 3. Scenari futuri

Nel caso delle *utility* locali guardare al territorio significa fare emergere e supportare le forze positive sprigionate dalle altre imprese produttive, dalle associazioni, dai cittadini in genere, riuscendo ad interpretare con anticipo anche gli effetti dei cambiamenti della struttura demografica. Siamo un Paese che vede un peso degli over 65 pari al 21,7% e la popolazione è destinata ad

invecchiare sempre di più<sup>2</sup>. Basti pensare che se gli over 80 sono oggi il 6,5%<sup>2</sup>, nel 2050 saranno l'11,9%<sup>3</sup> della popolazione totale.

Questa evoluzione comporterà una crescita nella domanda di servizi assistenziali, la cui maggiore fonte di finanziamento è oggi la tassazione, ed è evidente che, riducendosi la forza lavoro, non sarà più possibile sostenere la spesa attuale semplicemente attraverso la leva fiscale. Non basterà nemmeno un'attività di efficientamento dell'offerta esistente poiché aumentare la pressione fiscale sui soggetti attivi non è sostenibile: la popolazione potenzialmente attiva, tra i 15 e i 64 anni, sarà sempre meno, passando dal 64,5%<sup>2</sup> di oggi al 56,5%<sup>3</sup> del 2050. Ad aggiungere complessità al quadro sono le previsioni di aumento della popolazione in area urbana, dove i paracaduti del *welfare* familiare sono di norma meno presenti. Il trend per la verità è già in atto anche in Italia: se la popolazione in Italia è cresciuta del 2,2% negli ultimi 5 anni, nelle due principali città italiane è cresciuta di più: a Milano dell'8,2% e a Roma del 9,5%<sup>4</sup>. Il dibattito sui modelli di *welfare* pubblico-statalisti di finanziamento ed erogazione (c.d. Beveridge) e assicurativo sociali con contribuzione ed erogazione mista pubblico-privata (c.d. Bismark) offre degli spunti per cambiare i sistemi a livello macroeconomico prefigurando inevitabilmente l'ingresso di attori privati anche nei sistemi più Stato centrici per rispondere ai bisogni sociali emergenti.

I soggetti economici che per natura e storia hanno garantito, dalla legge Giolitti del 1903 in poi, un radicamento nei servizi di base ai cittadini sono state le municipalizzate. Dal 1903 ad oggi hanno mutato pelle, e l'ambizione è, come anticipato nel punto precedente, diventare *multi-utility* dei territori, un concetto ampio che ha tra i presupposti industriali gli investimenti in infrastrutture ad alto valore tecnologico a beneficio del territorio. Di fronte ad una popolazione che invecchia, la sola risposta possibile è per le *multi-utility* accompagnare il cambiamento dei centri urbani, costruendo un modello inclusivo e partecipativo di *Smart City*, una premessa teorica delle comunità urbane del futuro, che nei fatti si costruisce oggi come attenta pianificazione di città orientate ai bisogni dei cittadini, in termini di infrastrutture, applicazioni e innovazioni nei servizi alla persona. Il perseguimento degli obiettivi sociali passa da una consapevolezza delle mutate condizioni della struttura della popolazione e da una capacità di rispondere ai nuovi bisogni emergenti.

Ripensare il ruolo delle *multi-utility* in chiave sociale significa adattarsi al mutamento dello scenario esistente, senza derogare rispetto agli obiettivi di efficienza e redditività delle imprese. Il riposizionamento è necessario non per filantropia o sensibilità manageriali mutate ma perché i business core che hanno

---

<sup>2</sup> Fonte: Istat, Popolazione residente al 1 Gennaio 2015.

<sup>3</sup> Fonte: The 2015 Ageing Report, European Union 2015.

<sup>4</sup> Fonte: Istat, dati riferiti al periodo 31/12/2011 e 30/09/2015.

garantito lo sviluppo delle *multi-utility* (in A2A il margine operativo lordo è ancora per circa il 50% attribuibile alla filiera energia e calore), si assottigliano per il mutamento della struttura dell'offerta e della domanda.

Alcuni cenni per offrire un quadro immediato: nel 2008, meno di 10 anni fa, gli impianti di generazione in Italia erano 38.000, a inizio 2015 il totale degli impianti entrati in esercizio con il Conto Energia, sistema dedicato al solo fotovoltaico e solare termodinamico, sono oltre 550 mila<sup>5</sup>. Tanti impianti, tantissimi, di dimensioni estremamente ridotte. Non va dimenticato che questo mutamento è avvenuto per politiche di incentivazione robusta sostenute attraverso allocazione di risorse dei cittadini: il fabbisogno della componente tariffaria A3 della bolletta dell'energia pagata dai clienti finali è cresciuta dai 3 miliardi di euro del 2009 agli oltre 14 miliardi del 2016, anno in cui la curva tornerà a scendere verso quota 12 miliardi<sup>5</sup>. Altri segnali sono dati dalle curve forward del PUN (Prezzo Unico dell'Energia), costantemente aggiornate a ribasso nei piani strategici degli operatori, e dalla domanda di gas in Italia, in costante calo tra il 2010 e il 2014, con una ripresa nel 2015 grazie al comparto residenziale e in particolare al termoelettrico che ha beneficiato dei picchi di caldo di luglio; nonostante ciò la domanda si ferma a 68,9 Gmc<sup>6</sup>, circa il 13% in meno rispetto al 2010.

A fronte di questo scenario, si è avviata una transizione da *utility* orientate a investimenti in impianti su larga scala con utilizzo di energia convenzionale a modelli di business che si sosterranno sempre più su una pervasività delle *utility* nelle dinamiche urbane, attraverso:

1. Sviluppo della domanda del territorio;
2. Miglioramento della qualità dell'aria attraverso la green economy;
3. Innovazione: Big data e soluzioni IoT.

### 3.1. Sviluppo della domanda del territorio

Il Gruppo di Discussione “Crescita Investimenti e Territorio”, animatore della IV edizione del Policy Workshop, individua come perno della strategia economica la crescita della domanda attraverso politiche volte a “soddisfare bisogni emergenti dei cittadini in termini di servizi, beni e infrastrutture moderne”. Ciò è tanto più indispensabile se si tratta di una *multi-utility* a controllo o a partecipazione pubblica, in quanto segmento della finanza pubblica in senso lato e soggetto dove sono allocati asset e capitali della collettività che, in ultima istanza, devono tradursi in valore generato per le comunità locali di riferimento. Se ciò non accade si tradisce il patto con i cittadini che hanno contribuito, attraverso la fiscalità generale, a sostenere la crescita delle *multi-utility*; un

---

<sup>5</sup> Fonte: GSE.

<sup>6</sup> Fonte: SNAM Rete Gas.

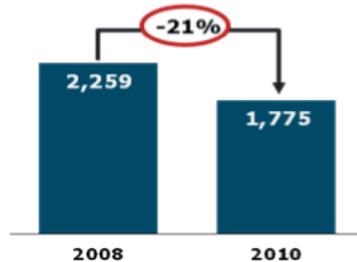
esempio negativo in questo senso sono alcune società di gestione dei rifiuti con affidamenti in house che pur praticando prezzi elevati e fuori mercato ai cittadini, spesso vittime di asimmetria informativa, riescono ad accumulare perdite e a non sviluppare investimenti per il territorio a causa del nanismo strutturale che le contraddistingue.

### 3.2. Miglioramento della qualità dell'aria attraverso la green economy

Mentre le città degli anni '60 venivano "imposte", gli agglomerati urbani del futuro si modelleranno in funzione della domanda attiva dei cittadini, sempre meno dipendenti dalle politiche degli enti locali, visibili solo se agiranno a livello di fasce territoriali più ampie (es. città metropolitana).

Un esempio di come le politiche degli enti locali abbiano, anche negli anni recenti, suscitato dei cambiamenti di comportamento da parte dei cittadini, è l'effetto generato da Ecopass e Area C a Milano. Nell'area metropolitana le autovetture immatricolate sono decresciute in modo significativo in soli due anni, con evidenti benefici sia per la viabilità cittadina, sia per la quantità di sostanze inquinanti immesse nell'aria (Figura 5).

**Figura 5 – Consistenza parco autovetture città metropolitana di Milano**

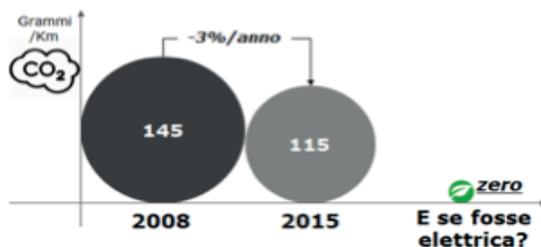


Fonte: rielaborazioni su fonte ACI

Il tema della viabilità nei centri urbani è uno dei tasselli fondamentali delle politiche urbane. Se da un lato è necessaria una decisione degli utenti ad abbondare i modelli di auto tradizionale a benzina o diesel, dall'altro il pubblico deve supportare una infrastrutturazione razionale e capillare del territorio per abilitare questo cambiamento culturale, quanto mai necessario per frenare le emissioni di inquinanti nei centri urbani, già sufficientemente inquinati, e per attenuare l'eccesso di produzione di CO<sub>2</sub> (Figura 6).

Una città meno rumorosa, meno inquinata, e attraversata da meno auto si avvicina di più ad un concetto di bellezza ed armonia, ad una città a misura

**Figura 6 – Emissioni medie ponderate di CO<sub>2</sub> su nuove immatricolazioni**



Fonte: rielaborazioni su fonte UNRAE

uomo. Se cosa renda davvero “bella” una città può essere considerato un concetto soggettivo, rimane traccia inequivocabile nelle statistiche del tema della tutela della salute: la causa di morte più importante nei prossimi anni, ci ricorda l’OCSE, sarà l’inquinamento da particolato atmosferico (Figura 7).

Se i trasporti sono una delle maggiori fonti di inquinamento, a livello energetico in ambito urbano abbiamo di fronte una grande sfida: circa la metà dell’inquinamento dell’aria è dovuto alle caldaie per il riscaldamento e per portare a riduzione questa percentuale anziché finanziare solamente gli interventi dei singoli che riducono di poco l’inquinamento (es. detrazioni per lavori di efficienza energetica) sarebbe più utile che gli enti locali si dedicassero a progetti con impatti significativi sulla collettività come il supporto al teleriscaldamento alimentato da un mix di fonti che recuperano calore altrimenti disperso dai processi produttivi, o estraggono calore dai rifiuti non recuperabili in termini di materiali, che si trasformano quindi da scarto a vera e propria risorsa.

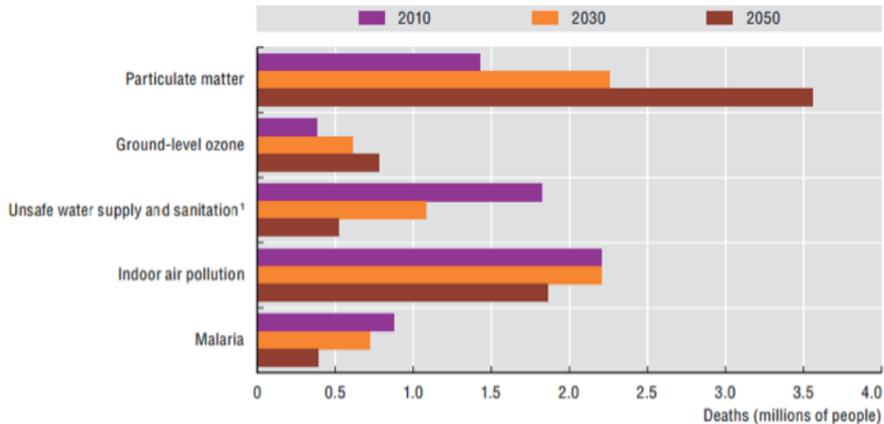
### 3.3. Innovazione: soluzioni IoT

Il tema del convegno richiama anche alle “capacità innovative delle imprese”, e questo è bene perché è l’essenza stessa dell’essere impresa. Un’impresa che non innova non è impresa, tradisce lo spirito da cui è scaturita; in questo senso va ricordata la definizione più dirimpente di impresa, data da Schumpeter: designiamo con il termine impresa le attività consistenti nella realizzazione di innovazioni<sup>7</sup>.

Le principali *multi-utility* italiane, se vogliono continuare ad essere utili, devono tornare ad essere gli operatori che hanno cambiato il volto dell’Italia dotandola di infrastrutture e servizi. Le infrastrutture tradizionali (es. reti elettriche, rete di illuminazione pubblica, e direi anche fibra ottica, ormai oggetto

<sup>7</sup> Schumpeter J.A. (1967), *Il Processo capitalistico*. Torino: Bollati Boringhieri.

**Figura 7 – Cause di morti premature a livello globale da rischi di natura ambientale**



Fonte: OCSE, 2012

di offerte commerciali diffuse) costituiscono la base su cui innestare una nuova rete di trasmissione di dati, che abiliti le soluzioni *Internet of Things* (IoT), il cui sviluppo rischia di venire rallentato o addirittura bloccato da una resistenza al cambiamento sia a livello pubblico, sia a livello di aziende.

Le tecnologie, sebbene già disponibili da diverso tempo, vedono oggi una possibile diffusione grazie ad un effetto combinato di diversi fattori: adeguamenti tecnologici chiesti dal regolatore (es. nuovi contatori elettronici gas/elettricità), piani di sviluppo di soggetti privati di telecomunicazione, maggiore economicità di servizi già svolti (es. ripartitori calore, contatori acqua), e il segmento più degno di attenzione cioè i servizi emergenti.

Lo sviluppo di una gamma di servizi emergenti, afferenti al mondo *smart cities*, fino ad oggi oggetto più di discussione che non di azione, potrà concretamente rendere disponibili a cittadini, governo e aziende un patrimonio di informazioni in tempo reale, utili per il miglioramento della sicurezza e della qualità della vita. Questa rivoluzione ha il germe dell'innovazione, intesa come applicazione innovativa di tecnologie esistenti. E per dare vita ad una rete di comunicazione, uno degli asset fondamentali sono i pali della luce, utilizzati come supporto di trasmettitori di segnali, molto simili ad antenne radio, e di recente oggetto di un'altra applicazione innovativa.

Così come a metà degli anni '20 a Milano si avviava la sostituzione dei lampioni a gas con i lampioni elettrici, oggi si è concluso il percorso che ha portato alla sostituzione dei corpi illuminanti con tecnologia a LED. I servizi che possono sfruttare le potenzialità di una rete di telecomunicazioni sono mol-

tiplici: sensori di campo dedicati a vari ambiti come il controllo ambientale, le misure di elementi inquinanti, rumore, traffico, videosorveglianza, parking, etc.

A ciò si aggiungono altre innovazioni di cui le *utility* devono farsi interpreti come servizi aggiuntivi di efficienza energetica, termica, elettrica, soluzioni home energy management, *demand-response*, etc. Le *multi-utility* non devono cercare spazi di mercato sfruttando vantaggi dati dal monopolio perché le opportunità di sviluppo, che possano rispondere ai nuovi bisogni delle comunità locali, avvengono, innanzitutto, abilitando l'intervento sia degli operatori privati sia dei soggetti a capitale misto; per sua natura l'innovazione tecnologica non si impone per "concessione", dunque la presenza capillare sul territorio favorisce sicuramente un ruolo centrale degli operatori che gestiscono le reti e i servizi pubblici locali: le reti sono l'ossatura su cui innestare nuovi servizi, ma l'essere "open source" è una pre-condizione per raccogliere il meglio delle intelligenze presenti su un territorio.

Per le *utility* il mercato c'è, si tratta di rafforzare il coraggio di percorrere con determinazione le nuove strade dell'innovazione.



# L'istituzione delle Città metropolitane, l'alta velocità e la rigenerazione urbana in Italia

Carlo de Vito<sup>1</sup>

Su diversi dei temi trattati nel libro *Investimenti, innovazione e città: una nuova politica industriale per la crescita* (Cappellin *et al.*, 2015, Introduzione, par. 3 e 4), può risultare utile il contributo di FS Sistemi Urbani<sup>2</sup> (la cui *mission* è sia quella di gestire e valorizzare il patrimonio di aree e manufatti non più funzionali all'esercizio ferroviario) sia quello di QVQC<sup>3</sup>, che, a mezzo del Gruppo Interdisciplinare di Studio – GIS, riflette da alcuni anni sulle TEN-T, sulle politiche UE per la mobilità ed il trasporto integrato e in particolare sulle implicazioni del progetto AV/AC su “Territorio e Ambiente” in Europa ed in Italia; (Coppola, 2011; Scanu, 2011, p. 689).

L'esperienza di FS Sistemi Urbani è paradigmatica: milioni di metri quadri fra terreni e immobili non più funzionali all'esercizio ferroviario, distribuiti sul Territorio Nazionale e maggiormente nelle grandi e medie città, registrati nel Bilancio Patrimoniale del Gruppo FS Italiane, resi disponibili per le città e per le loro politiche territoriali di sviluppo. Si tratta di aree generalmente localizzate in zone centrali, il più delle volte contigue a linee ferroviarie in esercizio o a nodi di interscambio modale e quasi sempre inseriti dagli Enti Locali in programmi di trasformabilità urbanistica. Questa condizione, avendo reso FS Sistemi Urbani un interlocutore privilegiato delle Istituzioni Locali e degli Enti Territoriali preposti al Governo del Territorio, consente un giudizio di merito su molti dei punti trattati nel libro e soprattutto consente di affermare con assoluta cognizione di causa che tutte le possibili implicazioni per

---

<sup>1</sup> FS Sistemi Urbani, GIS e QVQC, Roma, e-mail: [c.devito@fssistemiurbani.it](mailto:c.devito@fssistemiurbani.it).

<sup>2</sup> Fs Sistemi Urbani è una società del Gruppo FS, costituitasi in base alla sottoscrizione di un protocollo di intenti di durata triennale rinnovato a partire dal 2008 per 3 volte di seguito e in scadenza nel 2018; l'ultima sottoscrizione, avvenuta nel luglio scorso all'EXPO di Milano, vede impegnati da protagonisti il MIT e l'ANAS ([www.fssistemiurbani.it](http://www.fssistemiurbani.it), mission, catalogo societario, profilo della società, p. 3).

<sup>3</sup> QVQC è l'acronimo di Quale Velocità Quale Città, un progetto promosso dall'Associazione di soggetti pubblici e privati (MIT, ANAS, ANCI, ANCE, Confindustria, Confapi, Università, Centri di ricerca, Fondazioni, INU, SIU, INARCH, Gruppo FS Italiane, Metropolitana di Napoli, ect.). Per approfondimenti, si vedano “I documenti di QVQC” in: De Vito *et al.*, 2011, pag. 695-711.

lo sviluppo del nostro “Sistema Paese” connesse al progetto dell’AV/AC non sempre e con la medesima consapevolezza sono percepite dalle classi dirigenti nazionali e locali in tutta la loro portata, in special modo in termini sistemici di rete e di nodi. Questo giudizio e questa affermazione si evincono facilmente dalla serie di ipotesi di valorizzazione riguardanti alcune aree strategiche di FS Sistemi Urbani localizzate nell’ambito dei nodi AV/AC e presenti nelle Città Metropolitane di Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio-Calabria, Catania, Messina e Palermo<sup>4</sup>.

Tali ipotesi messe a punto, definite e approfondite con le istituzioni locali in un continuo/discontinuo ampio, approfondito e sofferto confronto (senza tempo), il più delle volte configurano tuttavia una prospettiva e una vision di carattere urbano declinata all’interno dei rispettivi Piani Regolatori Generali Comunali<sup>5</sup>. Alcune considerazioni vanno fatte sul caso Milano in relazione alla sua area metropolitana e al suo ruolo ai livelli regionali, nazionale ed internazionale. I programmi e i progetti di riqualificazione delle aree ferroviarie dismesse sono stati oggetto in questi ultimi anni di proposte, intese, accordi, confronti, scontri, sempre di grande portata (Bolis, 2011, p. 475; Zucchetti, 2011, p. 479; Brambati, 2011, p. 485).

Questo lungo e travagliato percorso che è stato documentato in maniera puntuale in tutte le sue recenti fasi e passaggi nella recente mostra UrbanPromo nell’ambito del “Progetto Paese” dall’8 all’11 novembre scorsi presso la Triennale di Milano<sup>6</sup> ha prodotto una grande iniziativa partecipata, promossa da FS Sistemi Urbani in collaborazione con il comune di Milano e il patrocinio della

---

<sup>4</sup> Fs Sistemi Urbani – [www.fssistemiurbani.it](http://www.fssistemiurbani.it): Grandi Aree p. 8-46. Si richiamano due esempi significativi: • La trasformazione urbana di Firenze, Aa seguito della riqualificazione di aree dismesse in virtu' di un processo di riassetto di linee ed impianti ferroviari con realizzazione di progetti di ricucitura del tessuto urbano e di nuove infrastrutture e servizi, [quali la sostituzione di una linea ferroviaria con la linea tramviaria n°4], fondamentali per consentire all'area vasta una migliore accessibilità al nodo AV di Santa Maria Novella. Il nuovo polo culturale creato con la realizzazione del Nuovo Teatro dell'Opera sulle ex aree ferroviarie e l'adiacente polo espositivo fieristico della ex Stazione Leopolda, sede di manifestazioni ed eventi di rilevanza anche internazionale, saranno connessi con una nuova viabilità, nuovi servizi di trasporto. • Il progetto di valorizzazione delle aree ferroviarie del nodo di stazione AVAC di Venezia Meste il cui obiettivo è migliorare, l'interscambio ferro /ferro e la intermodalità ferro/gomma, ridefinendo l'attuale configurazione dei collegamenti tra il nodo, la linea tramviaria e il bus terminal delle linee urbane ed extraurbane, a mezzo di una dotazione di nuove tipologie di servizi ai passeggeri, di un'offerta commerciale più diversificata e qualificata, di strutture temporanee di lavoro, [sale riunioni, showroom, uffici temporanei, strutture ricettive e luoghi adibiti ad eventi culturali] nonché attraverso la realizzazione di funzioni a destinazione residenziale con finalità anche sociali, l'inserimento di funzioni commerciali, il recupero di alcuni degli edifici esistenti con valore storico-testimoniale e l'ampliamento dell'esistente parco urbano del *Piraghetto*. Nel nodo di Mestre, la riqualificazione delle aree ferroviarie dismesse, con la creazione di un polo di interscambio e intermodale e l'inserimento di funzioni pregiate, configura un grande *hub* a servizio del polo culturale di Venezia.

<sup>5</sup> Fs Sistemi Urbani: [www.fssistemiurbani.it](http://www.fssistemiurbani.it), Grandi Investimenti. Nelle schede relative ai grandi investimenti previsti per le grandi Città Metropolitane vengono individuati gli strumenti normativi, concordati con gli enti territoriali competenti, per la realizzazione dei programmi e dei progetti di valorizzazione delle aree.

<sup>6</sup> UrbanPromo.it: esposizione, galleria multimediale.

Regione Lombardia, che avrà inizio dal il 15 e il 17 dicembre p.v, e si concluderà fra dal 4 al 9 aprile 2017<sup>7</sup>.

Tale iniziativa è denominata “Dagli scali, la Nuova Città”.

Ora se la rete e i Nodi AV/AC non vengono percepiti come infrastruttura di interconnessione delle Città Metropolitane e delle loro relative Aree di riferimento nonché articolazione portante dei Corridoi Europei plurimodali TEN-T che sta disegnando nuove gerarchie, rapporti e valori nell’assetto regionale metropolitano e urbano, non si capisce come si stiano creando le condizioni per sviluppare l’industria del futuro cui dobbiamo guardare: “*L’industria 4.0*” – un nuovo modello di industria basato sulla connettività (ICT), l’additività e la sinergia delle conoscenze – cui pure l’Italia sta cercando di dare una risposta attraverso il suo Piano Nazionale Industria 4.0 – 2017-2020 (Cfr. MISE, 2016)<sup>8</sup>.

Per rilanciare questo emergente settore neo-manifatturiero è necessaria una maggiore applicazione alle produzioni di innovazioni tecnologiche come: sistemi cognitivi, *Internet of things* e sensoristica, *Radio Frequency identification*, *3D-Druck*, *Rapid Prototyping*, *M2M*. Una integrazione tra neo-manifatturiero e neo-servizi di supporto che cambiano radicalmente le catene del valore e le loro capacità di innovare per reti sempre più lunghe e interconnesse (Cappellin *et al.*, 2015, p.37).

Il Piano Juncker dovrebbe prevedere, tra i settori prioritari di intervento al fine di una efficace rigenerazione del patrimonio urbanistico ed edilizio, progetti industriali che abbiano una forte relazione con le reti e i nodi intermodali e di interscambio.

Ciò faciliterebbe gli investimenti attirando capitali privati e pubblici in

---

<sup>7</sup> FS Sistemi Urbani: [www.scalimilano.vision](http://www.scalimilano.vision) (Cfr. Road Map, workshop, I team leader, advisor, comitato scientifico, gli scali); FS Sistemi Urbani, in collaborazione con il Comune di Milano e con il patrocinio della Regione Lombardia, promuove un processo partecipato, inclusivo e collaborativo, di rigenerazione urbana sostenibile delle aree ferroviarie dismesse nella città di Milano. Scopo dell’iniziativa è definire una visione strategica per la trasformazione dei sette scali ferroviari, dislocati in aree nevralgiche delle città, per una superficie totale di oltre un milione di metri quadrati. Grazie al coinvolgimento di cinque team multidisciplinari guidati da architetti di fama internazionale, il processo si concluderà con la presentazione di cinque scenari di sviluppo urbano. Gli esiti saranno un contributo alla discussione in vista della redazione delle linee di indirizzo da parte del Comune e dell’accordo di programma con FS e Regione Lombardia. Le modalità e le attività di progettazione dei sette scali saranno definite con l’accordo di programma.

<sup>8</sup> Piano Nazionale Industria 4.0 – Le direttrici chiave del piano prevedono: • Incentivare gli investimenti innovativi privati su tecnologie e beni I4.0; • Aumentare la spesa privata in Ricerca, Sviluppo e Innovazione; • Rafforzare la finanza a supporto di I4.0, VC e start-up; • Diffondere la cultura I4.0 attraverso Scuola Digitale e l’Alternanza Scuola Lavoro; • Sviluppare le competenze I4.0 attraverso percorsi Universitari e Istituti Tecnici Superiori dedicati; • Finanziare la ricerca I4.0 potenziando i Cluster e i dottorati; • Creare Competence Center e Digital Innovation Hub.

Le direttrici di accompagnamento prevedono: • Assicurare adeguate infrastrutture di rete (Piano Banda Ultra Larga); • Collaborare alla definizione di standard e criteri di interoperabilità IoT; • Garantire gli investimenti privati; • Supportare i grandi investimenti innovativi; • Rafforzare e innovare il presidio di mercati internazionali; • Supportare lo scambio salario-produttività attraverso la contrattazione decentrata aziendale.

special modo se la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) predisponesse un programma che possa consentire alle banche di utilizzare i LTRO e il QE della Bce per la concessione di mutui rivolti al miglioramento del patrimonio edilizio e al potenziamento dei servizi urbani (mobilità e trasporto integrato) (Cappellin *et al.*, 2015, p.44).

Se la città industriale è una combinazione di strutture fisiche come fabbriche, case e mezzi di trasporto, e non considera la comunità delle persone, e se, la città post-industriale può essere rappresentata come una rete di informazioni, di conoscenze e di flussi di persone, che circolano su infrastrutture materiali ed immateriali, si può convenire che i processi di rinnovo e di rigenerazione urbana nelle grandi e medie città italiane, in quanto capaci di conciliare la modernità con un patrimonio artistico-culturale densissimo, possono rappresentare una possibile grande opportunità per rilanciare gli investimenti e l'occupazione (Cappellin *et al.*, 2015, p.44), a condizione che le reti TEN-T e la rete AV/AC vengano riconosciute e percepite dai decisori per il loro ruolo strategico e come fattori potenti di valorizzazione delle vocazioni ed identità regionali, metropolitane ed urbane. Probabilmente la mancanza di percezione e riconoscimento da parte dei Decisori è dovuta al fatto che al momento la rete AV/AC è ancora incompleta, in quanto solo otto Città Metropolitane sono collegate e interconnesse mentre le altre dovranno esserlo nei prossimi anni e molte di esse sono dotate di porti.

Le grandi città multi-centriche possono rappresentare dei veri e propri Hub per le rispettive regioni se le classi politiche locali riescono a vedere tali Hub come delle opportunità per il territorio regionale e non come terreno di scontro fra localismi.

L'individuazione dei nuovi "mercati guida" che permettono di indicare in modo operativo i campi sui quali orientare lo sforzo di progettazione e gli investimenti: l'abitazione, la mobilità, la salute, il tempo libero e la cultura, la sostenibilità ambientale, le nuove filiere produttive urbane, impone la necessità di predisporre un'agenda di progetti strategici nelle città, concepiti in una prospettiva di sistema metropolitano unico che vale anche per il Piano stazioni, per le aree ferroviarie e le reti ferroviarie regionali e urbane.

Ciò comporta un intervento selettivo con forte diffusione delle tecnologie della info-mobilità sui nodi e sulle interconnessioni delle reti, dei trasporti regionali metropolitani e urbani. Le stazioni potenzialmente possono svolgere un ruolo importante nei centri storici con riferimento al problema della logistica dell'ultimo miglio in quanto non solo rappresentano il nodo delle comunicazioni urbane ed extraurbane, ma possono anche diventare il polo per la localizzazione di centri di residenza moderni e qualificati per gli anziani, di servizi commerciali, culturali, sportivi e per il tempo libero, promossi dalle istituzioni locali insieme alle Associazioni dei cittadini e ai grandi investitori istituzionali sia italiani che esteri. Queste potenzialità inoltre possono sviluppare adeguatamente

una strategia di sistema e di *network* richiamandosi ai moltissimi programmi predisposti dal Gruppo FS, soprattutto in relazione al consolidamento dei servizi di autolinee regionali metropolitani e urbani al fine di conseguire un miglioramento della qualità del servizio e la riduzione dei costi per il Governo e le Regioni (Cappellin *et al.*, 2015, p.45).

Per quanto riguarda QVQC si segnala che nell'Associazione è opinione condivisa che la Rete AV/AC [parte fondamentale dei corridoi plurimodali TEN-T, unitamente ai Nodi, nei quali si vanno integrando i sistemi di TPL] sia diventata e stia diventando la struttura portante di tutti i processi di Rigenerazione Territoriale, Metropolitana ed Urbana definendone gerarchie di assetto e di organizzazione. L'AV/AC, interconnettendo allo stato attuale solo alcune delle Città e delle Aree Metropolitane del Paese, presenta un Quadro diversificato: da una parte *asset e trend* di trasformazione in via di consolidamento, dall'altra *asset e trend* di cambiamento in via di attuazione; in molte delle Città Metropolitane, tra quelle costituite e quelle ancora da costituirsi, che sono dotate di porti [specificità questa che ne connota l'intermodalità dove l'AV/AC non è ancora arrivata (è il caso di Genova, Venezia, Trieste, Bari, Reggio Calabria, Messina, Catania, Palermo e Cagliari)], vanno prefigurati scenari di sistema in relazione alle Vie del Mare e del Mediterraneo. Inoltre la profonda trasformazione in corso d'opera che sta interessando l'Architettura Istituzionale del nostro Paese [le neo costituite Città Metropolitane, l'abolizione delle Province, l'Unione e Fusione dei Comuni, la Riforma del Titolo V approvata dal Parlamento e oggetto del prossimo referendum confermativo]<sup>9</sup>, deve raccordarsi con la diversa velocità delle trasformazioni indotte dalle Reti. Poiché il Piano Industriale<sup>10</sup> del Gruppo FS Italiane individua, come una delle *mission* principali quella di integrare il TPL (Trasporto Pubblico Locale) nei Nodi dell'AV/AC con evidenti ricadute strategiche per le Aree Dismesse del Gruppo FS Italiane ed altri gravitanti sui Nodi stessi è opportuno e necessario valutare le opportunità offerte dalla programmazione dei Fondi europei 2014-2020 (Connecting Europe Facility CEF). In tal senso RFI e Sistemi Urbani con il supporto di QVQC e di Regioni e Città Metropolitane stanno elaborando un progetto per un *network* dei Nodi AV di interscambio e intermodali nelle Città Metropolitane di: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna,

<sup>9</sup> La riforma costituzionale approvata dal parlamento italiano dopo un lungo iter procedurale introduce nell'ordinamento alcune modifiche relative alla trasformazione del senato, delle province nonché alle competenze tra stato e regioni previste dal Titolo V, il referendum costituzionale indetto per il 4 dicembre 2016, approverà o respingerà la suddetta riforma costituzionale.

<sup>10</sup> Il nuovo piano industriale delle ferrovie prevede *novantaquattro miliardi* di investimenti e un fatturato destinato a raddoppiare in *10 anni*, oltre a una profonda trasformazione che farà di FS Italiane un'azienda internazionale di mobilità integrata globale. *62 miliardi*, di cui 33 per la rete convenzionale, 24 per la rete AV/AC e i Corridoi TEN-T europei e 5 in tecnologie, per infrastrutture robuste. [www.senato.it](http://www.senato.it), [www.camera.it](http://www.camera.it).

Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria, per concorrere ai fondi CEF 2014-2020<sup>11</sup>.

Infatti QVQC in questi anni ha lavorato molto sulle Aree Metropolitane a partire dai Corridoi TEN-T e dalla rete AV/AC che in Italia si configura come infrastruttura di interconnessione con i nodi aeroportuali e portuali. La rete AV/AC e i nodi di interscambio e intermodali si pongono come nuclei generatori nei processi di trasformazione territoriale metropolitana e urbana. In questo quadro le aree dismesse, in particolare quelle ferroviarie non più funzionali all'esercizio, rivestono un ruolo strategico che supera i confini di Area vasta o Metropolitana proiettandosi in una dimensione di sistema.

Va ricordato che, il Gruppo FS è impegnato nel completamento del sistema integrato delle infrastrutture AV/AC in Italia nell'ambito del programma europeo di sviluppo delle infrastrutture di trasporto; il sistema AV/AC e la conseguente riorganizzazione dei relativi nodi metropolitani coinvolgono nelle rispettive sfere di competenza, le istituzioni regionali e locali, (programmazione e pianificazione territoriale ed urbanistica, progettazione e realizzazione degli interventi), nonché il sistema diffuso delle imprese; il tema generale delle trasformazioni territoriali interagisce o si interfaccia con l'ambiente, il paesaggio, il patrimonio archeologico e storico-artistico, lo sviluppo economico, la rigenerazione urbana con particolare riferimento alle aree dismesse, il rinnovo dell'armatura urbana, la mobilità in generale, coinvolge le comunità insediate la cui partecipazione è fondamentale per la condivisione delle scelte; la riorganizzazione dei nodi metropolitani, in Europa e in Italia, sta modificando la capacità di attrazione delle aree urbane su di essi gravitanti e sta ridefinendo i contenuti della Città in connessione alle nuove velocità degli scambi contemporanei.

E in ultimo, ricordando che:

- il livello di investimento relativamente alto dei progetti eleggibili rispondenti ai requisiti del Piano Junker -la Commissione UE propone un nuovo modello di architettura finanziaria basato sul “blending Meccanism” finalizzato a massimizzare l'uso delle risorse disponibili attraverso il coordinamento e la combinazione delle risorse provenienti dal Connecting Europe Facility (CEF), dal fondo EFSI e da prestiti coperti dal risk capital a valere del Fondo EFSI;
- gli investimenti nel sistema di trasporto sostenibili ed efficienti sono un fattore essenziale per assicurare la competitività in Europa, a tal fine la

---

<sup>11</sup> Cfr. Bandi CEF. In base ai Regolamenti UE le risorse della Cef vanno prioritariamente allocate a favore di interventi che: • favoriscono l'intermodalità, come i progetti afferenti alle linee ferroviarie, alle vie di navigazione interna e ai porti; • riducono le esternalità negative (rumore, inquinamento, zolfo, ecc); • integrano i numerosi nodi della rete Core (8 aeroporti, 14 porti marittimi, 5 porti interni, 15 centri intermodali e i “nodi” urbani) con i 4 Corridoi multimodali TEN-T della rete centrale che attraversano l'Italia; • rafforzano il livello di infrastrutturazione logistica, ancora insufficiente a garantire un'incidenza del costo di trasporto delle merci in linea con quello dei principali competitors europei.

commissione Europea nell'ambito del Piano Juncker ha istituito un fondo per investimenti strategici EFSI che può fornire gli strumenti finanziari per promuovere progetti di investimento per realizzare le priorità di politica delle reti TEN-T quali ad esempio le infrastrutture "missing links" nella rete trans europea e i progetti di mobilità sostenibile nei nodi urbani, ed il rinnovo tecnologico nel settore ferroviario aereo e marittimo;

- è stata istituita una piattaforma Europea per i Piani Urbani di Mobilità Sostenibile e quindi le politiche europee di coesione possono sostenere lo sviluppo e l'implementazione di Piani Urbani in tutti gli SM e le Regione Europee.

Infine considerando che il fondo CEF ed i finanziamenti della BEI coprono attualmente i fabbisogni strettamente connessi alle reti di trasporto TEN-T e che il nuovo strumento finanziario è finalizzato a coprire un vasto spettro di rischi per investimenti ai fini di renderli convenienti per l'operatore privato e che per tale obiettivo il fondo Europeo Strategico EFSI può sostenere operazioni coerenti con le politiche UE allo scopo di conseguire i seguenti obiettivi generali per lo sviluppo economico, occupazione, rinnovo e recupero urbano, mediante progetti ad alto tasso di investimento in grado di dare attuazione al Piano Juncker è opportuno che tutti i Soggetti che hanno partecipato al Policy Workshop su *Investimenti, innovazione e nuove strategie di impresa: quale ruolo per la nuova politica industriale e regionale?* promuovano e facciano conoscere queste grandi opportunità<sup>12</sup> ai Decisori politici e istituzionali.

## Bibliografia

- Bolis V. (2011), Il completamento della rete AVAC. I programmi e i progetti della regione Lombardia. In: De Vito C. *et al.* (cfr.), p. 475.
- Brambati M. (2011), Il rapporto ferrovie città nei progetti dell'Area Metropolitana Milanese. In: De Vito C. *et al.* (cfr.), p. 485.
- Cappellin R., Baravelli M., Bellandi M., Camagni R., Ciciotti E., Marelli E. (a cura di) (2015), *Investimenti, innovazione e città: Una nuova politica industriale per la crescita*. Milano: Egea. [www.egea.it](http://www.egea.it)
- Coppola F. (2011), Introduzione. In: De Vito C. *et al.* (cfr.).
- De Vito C., Coppola F., Leone N.G., Caprio G., Paiella R., Scanu L. (a cura di) (2011), *L'AV e le trasformazioni territoriali e ambientali in Europa e in Italia – QVQC – Quali velocità, quale città report 2008-2011*. Roma: Cifi Edizioni. [www.cifi.it](http://www.cifi.it).
- MISE – Ministero dello Sviluppo Economico (2016), *Piano Nazionale Industria 4.0 – Investimenti, produttività e innovazione*. Milano.

---

<sup>12</sup> Il costo per completare la rete *core-comprehensive network* TEN-T necessaria a soddisfare la domanda di mobilità nei trasporti è stato stimato nel Action Plan 2014-2020 in circa 1.500 miliardi di euro, di cui: • progetti di corridoio prioritari del core network circa 600 miliardi euro; • progetti di missing link, bottlenecks e sistemi di gestione della rete 250 miliardi euro. Un recente studio della Commissione valuta l'impatto del completamento del core network TEN-T come equivalente ad una crescita del 1,8% del GDP e 10 milioni di posti di lavoro generati al 2030.

- Scanu L. (2011), L'organizzazione del progetto QVQC. In: De Vito C. *et al.* (cfr.), p. 689.  
Zucchetti R. (2011), la stazione AV Rho-Fiera. Impatti socio-economici, territoriali ed ambientali. In: De Vito C. *et al.* (cfr.), p. 479.

## **Sitografia**

ANAS – [www.stradeanas.it](http://www.stradeanas.it) – Presentazione piano industriale ANAS 2016-2020  
Bandi Cef – <http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=2783>  
FS Italiane – [www.fsitaliane.it](http://www.fsitaliane.it) – Piano Industriale 2017 - 2026  
Fs Sistemi Urbani – [www.fssistemiurbani.it](http://www.fssistemiurbani.it) – [www.scalimilano.vision](http://www.scalimilano.vision).  
Industria 4.0 – [www.governo.it](http://www.governo.it) ; [www.sviluppoeconomico.gov.it](http://www.sviluppoeconomico.gov.it).  
Legge 56 – [http://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2014\\_0056.htm](http://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2014_0056.htm)  
Rete Ferroviaria Italiana – Contratto di Programma - parte Investimenti – tra il Ministero delle Infrastrutture dei Trasporti e Rete Ferroviaria Italiana Spa.  
Urban Promo – [urbanpromo.it](http://urbanpromo.it)

# Investimenti autostradali per nuovi obiettivi di riqualificazione e sviluppo

*Ruggiero Borgia*<sup>1</sup>

Gli investimenti in grandi opere, tra cui le autostrade, vengono valutati in chiave prevalentemente keinesiana, in termini cioè di contributi alla crescita del PIL e dell'occupazione (particolarmente significativi i contributi sul tema del professor Paolo Savona).

Spesso letti in chiave di conflitto con i territori interessati, frenati da veti locali e da vincoli burocratici e, in alcuni casi, interferiti da estenuanti vicende giudiziarie, tali investimenti si dibattono, senza che vengano realizzati se non in tempi biblici, tra giudizi di opere inutili e impattanti a livello ambientale e interventi indispensabili per recuperare il pesante deficit infrastrutturale che penalizza l'Italia. Le opere oggetto da contraddittorie valutazioni sono sempre le stesse, così come i valutatori che si alternano su i due fronti contrastanti.

Lo scenario però sta mutando di fronte all'esigenza di modernizzare il Paese, di dare servizi adeguati, certezza di risorse e tempi congrui di realizzazione. La stessa griglia di obiettivi a cui finalizzare le opere è più coerentemente articolata in chiave più sistemica: riequilibrio territoriale; riorganizzazione degli assetti di rete, infrastrutturale e logistica, anche nell'ambito dei corridoi europei; intermodalità e integrazione dei servizi di mobilità; capacità di utilizzo in tempi certi dei fondi disponibili, anche comunitari; ottimizzazione della spesa e dell'uso delle risorse, privilegiando l'adeguamento dell'esistente al nuovo e le manutenzioni alle nuove opere; fino alla più recente prevenzione e messa in sicurezza a livello idrogeologico e sismico.

Gli indirizzi, le linee guida, le azioni di programma, la scelta delle opere e lo stanziamento delle risorse, non ha più punti oscuri, è tutto chiaro, senza più ambiguità e alibi. Chiarezza che deriva principalmente dai seguenti strumenti di governo: Collegato Infrastrutture al DEF 2016; Smart Road (per la digitalizzazione e l'informatizzazione delle infrastrutture); Piano Strategico nazionale della Portualità e della Logistica; Masterplan per il Mezzogiorno;

---

<sup>1</sup> Consulente aziendale nel settore autostradale, Roma, e-mail: [ruggiero.borgia@gmail.com](mailto:ruggiero.borgia@gmail.com).

Agenda Digitale e Piano nazionale Banda ultra larga; Legge di contenimento del consumo del suolo; Nuovo Codice degli Appalti; e per ultimo, ma non per importanza, il progetto “Casa Italia”. Coerentemente con questo quadro di riferimento che detta coerenze, priorità e obiettivi, si collocano investimenti e progetti di sviluppo del comparto autostradale.

Le autostrade a pedaggio in concessione, ancorché gestite da 24 distinte società concessionarie, hanno un assetto funzionale di rete e, senza barriere intermedie, consentono di collegare senza soluzione di continuità ogni parte del Paese (tranne alcune puntuali situazioni territoriali, a cominciare dalle isole e determinate tratte non interconnesse).

La rete autostradale ha un'estensione di 5.580 chilometri e svolge funzioni che sono ampiamente note, anche se non nella loro più precisa quantificazione.

Supporta oltre il 25% della mobilità nazionale, costituendo appena il 2% del totale della rete stradale italiana. Collega tutti i principali porti, aeroporti e centri merci, rappresentando con le ferrovie l'armatura fondamentale dell'organizzazione logistica. Attraverso 501 stazioni e barriere di entrata/uscita, collega oltre 5 mila comuni e garantisce la mobilità urbana e metropolitana che è oltre il 30% del traffico autostradale (percentuale che si raddoppia se si considerano gli spostamenti nell'ambito dei sistemi metropolitani più ampi, come Milano-Torino, Milano-Brescia, Bologna-Firenze, ecc.).

Una funzione rilevante di servizio, dunque, ma con un significativo potenziale non ancora espresso compiutamente.

Il comparto autostradale, a differenza di quanto comunemente si narra, ma è ben noto agli esperti di settore, fa registrare importi molto elevati di investimenti privati.

Tra il 2008 e il 2014, infatti, sono stati investiti in progetti e opere autostradali (ivi compresi ampliamenti e riqualificazioni di tratte esistenti, nonché miglioramenti degli accessi alle aree urbane e metropolitane) ben 12,6 miliardi di euro di cui 1,5 miliardi nel solo 2014. Nello stesso periodo sono stati spesi per interventi di manutenzione, ulteriori 5 miliardi circa.

Da questi pochi dati emerge con chiarezza il contributo del settore all'economia nazionale, che appare evidente, non solo per le funzioni che la rete esplica, come già sottolineato, ma per l'entità delle risorse finanziarie messe in gioco, per le imprese coinvolte nelle attività realizzative e manutentorie, per la quantità e la qualità delle maestranze impiegate, per i materiali, i servizi e le forniture utilizzati.

I piani autostradali di medio – lungo termine hanno in conto investimenti per ulteriori 40 miliardi di euro relativi a progetti di ammodernamento e completamento della rete per nuove tratte autostradali. All'orizzonte dei prossimi 10-20 anni si aggiungono 700 milioni medi annui di manutenzione.

Se la logica è dunque di rilancio degli investimenti per promuovere politiche di sviluppo a forte valenza territoriale, le condizioni ci sono già, sempre che

si approvino i progetti, si superino i localismi e si concludano i piani economico – finanziari.

Condizioni non sempre attuate, tutt'altro. Ne è una riprova il fatto che i maggiori operatori autostradali si stanno sempre più impegnando in strategie di investimento all'estero. Qualche domanda bisognerà porsi a questo riguardo, perché forse non mancano i progetti, l'imprenditorialità e le risorse finanziarie.

In questo quadro è utile rilevare che una quota non trascurabile dei progetti in cui sono impegnate le società autostradali, e che hanno la possibilità di essere maggiormente rafforzati e sviluppati, riguardano le innovazioni tecnologiche e gestionali, che stanno favorendo l'affermarsi di una gestione autostradale, sia di servizi all'utenza che di corretta interazione con il contesto territoriale e ambientale, sempre più informatizzata e digitale.

Tali innovazioni riguardano le telecomunicazioni; il controllo del traffico in tempo reale; la sicurezza della circolazione, così come il tracciamento dei veicoli; il controllo della velocità; il rilevamento e la trasmissione di milioni di dati; l'utilizzo di energie rinnovabili; il controllo e il monitoraggio dei terreni su cui insistono le arterie autostradali (dalla stabilità dei manufatti ai rischi idrogeologici), come pure delle condizioni ambientali e meteorologiche.

Tutto ciò a conferma del fatto che sulla rete autostradale c'è molto altro oltre ciò che si vede.

Proprio in questi ultimi tempi un nuovo progetto è in fase di avvio. È un sistema che, in attuazione della normativa europea, consente attraverso l'individuazione automatica dei veicoli, anche di quelli non dotati di apparati elettronici a bordo, di effettuarne il tracciamento e di rilevare il percorso effettivamente svolto in autostrada con l'attribuzione del relativo pedaggio.

Il dato essenziale è che sono state realizzate 80 postazioni in itinere, vere e proprie stazioni virtuali, ubicate nei punti strategici della rete, dove si sfiorcano itinerari stradali alternativi. Queste postazioni sono portali che utilizzano tecnologia di comunicazione terra – bordo in radiofrequenza e sistemi di lettura ottica delle targhe. È intuibile il grande potenziale di “comunicazione” per segnalare, indirizzare, orientare e regolare, di cui la rete autostradale con questo progetto si arricchisce.

Come per altri settori, le politiche di investimento del comparto autostradale hanno bisogno di essere riorientate, anche andando oltre lo specifico ambito di competenza.

Certo i programmi autostradali, già approvati o in corso di approvazione, debbono essere portati avanti e realizzati, ma va superato lo schema in base al quale questi si attuano entro il confine del sedime autostradale, così come normalmente avviene per tutti i progetti infrastrutturali.

Qui non si tratta solo (anche se sarebbe già di per sé uno straordinario risultato) di riproporre un tema per anni molto caro agli urbanisti e rimasto lettera morta, ossia la pianificazione integrata di interventi realizzati interes-

santi uno stesso territorio, finalizzata a ridurre oneri e rischi da interferenze, sovrapposizioni e ridondanze ed a velocizzarne le compresenze, in una visione sistemica di infrastrutture ed assetti gestionali al servizio del territorio. Si tratta piuttosto di avviare progetti mirati a dare slancio a nuovi obiettivi di crescita e strategie di investimento che possono rivelarsi ad alto ritorno oltre ad essere ad elevato impatto.

Alcuni di questi progetti sono già stati oggetto di “attenzione”, se non proprio di analisi di fattibilità tecnica ed economica, da parte di concessionarie autostradali. Emblematico al riguardo è il progetto di banda larga e ultra larga che, pur al centro di vari interessi, stenta a decollare.

Importante è senza dubbio il contributo che il comparto autostradale può dare alla fattibilità di questo intervento, sempre più prioritario per la modernizzazione del Paese. Basti pensare alla possibilità di sfruttare le pertinenze autostradali (già interessate da fibra dedicata ai servizi) per implementare le maglie della rete da realizzare. E non solo per quanto riguarda i tracciati longitudinali e trasversali, ma anche i tratti in accesso negli ambiti urbani e metropolitani.

Va considerato che già alla fine degli anni '90 si studiò la fattibilità tecnica dell'utilizzo della rete autostradale per l'ammodernamento e la riorganizzazione della rete idrica o per l'interramento di elettrodotti.

Spesso si è pensato alla salvaguardia ed alla valorizzazione del territorio su cui insistono le arterie autostradali, in termini di opere compensative e di investimenti aggiuntivi quasi sempre slegati dall'opera stradale. E in tal senso si è agito per anni, senza ricadute apprezzabili.

Diverso sarebbe se, accantonando il passato, d'intesa con le istituzioni locali si promuovessero sistemi snelli ed essenziali di monitoraggio (verde, fauna, risorse idriche) e di controllo di ambiti territoriali più vasti, nonché il censimento ed il monitoraggio di sottoservizi e di tutte le interferenze con la viabilità, di cui spesso si è persa memoria.

L'apertura più ampia che si può dare ai progetti autostradali è l'adeguamento, riqualificazione e gestione in sicurezza di quella rete di viabilità esterna (principale e secondaria) che collega i caselli autostradali con i centri abitati; le infrastrutture nodali; i centri commerciali; i siti produttivi. Oggi quella rete secondaria, che dovrebbe essere funzionale al territorio, presenta standard molto bassi, evidenti deficit manutentivi ed altrettanto bassi livelli di sicurezza, con conseguenti penalizzazioni sulla qualità degli spostamenti in ambito locale.

Si stima che questi sistemi viari secondari che gravitano sulle stazioni e barriere autostradali e di cui rappresentano la ricucitura territoriale, sommino circa 10mila chilometri.

In questi ultimi anni, anche nell'ambito di progetti europei (“Galileo” sopra tutti), sono stati messi a punto programmi per l'utilizzo di tecnologie informatiche e di comunicazione finalizzate allo scambio di informazioni “in itinere” tra infrastrutture e veicolo.

Oggi, oltre al tracciamento del veicolo ed al pagamento elettronico del pedaggio, attraverso il dialogo tra impianti a terra (ne sono dotate tutte le stazioni autostradali, anche quelle virtuali in itinere) ed apparati di bordo (ne sono in circolazione circa 9 milioni, ma anche gli smartphone possono essere utilizzati per tale funzione) è possibile scambiarsi dati, notizie, messaggi in automatico.

Analogamente lo scambio può avvenire con impianti di comunicazione operativi presso altre infrastrutture, di trasporto, di produzione e commerciali.

Con questo sistema possono essere messe in rete e scambiate in tempo reale informazioni su condizioni di percorribilità, nonché criticità ed emergenze; situazioni di fruibilità di prodotti e servizi sul territorio; informazioni sulle condizioni di accessibilità, servizi e operatività di porti, aeroporti, stazioni ferroviarie; interventi coordinati e di regolazione del traffico (soprattutto in entrata/uscita dalle aree metropolitane); gestione integrata delle emergenze (dai blocchi neve agli allagamenti).

È evidente che con questa architettura di sistema tutto lo scenario della mobilità è destinato a cambiare; l'intermodalità diventa un dato reale dei trasporti, sia passeggeri che merci. La regolazione del traffico, funzionale a migliori livelli di circolazione urbana (come per gli accessi alle aree portuali che sono dentro le città), diventa un obiettivo raggiungibile. L'organizzazione logistica è destinata a mutare le proprie caratteristiche operative, così come la gestione delle emergenze e lo sviluppo di un turismo "on the road".

Una nuova catena del valore si può legare al trasporto su strada, altrettanto importante di quella connessa alla realizzazione di opere infrastrutturali.

Come si può constatare, i progetti non mancano ed in buona misura si basano sull'utilizzo ottimale dell'esistente e sull'innovazione tecnologica e gestionale, una rete virtuale che si sovrappone ad una rete fisica aprendo a nuovi orizzonti di servizio.

Perché si concretizzino questi progetti, sono necessarie alcune condizioni, non facilmente realizzabili.

Sono necessarie alleanze tra più operatori e l'individuazione di un soggetto di raccordo. Le istituzioni locali devono assumere un ruolo più efficace di partecipazione e condivisione verso nuove iniziative imprenditoriali. Gli strumenti a disposizione, ad esempio delle concessionarie, devono essere altri oltre quelli oggi considerati e sempre meno disponibili (tariffe, contributi pubblici e proroghe delle concessioni), tra cui gli accorpamenti delle concessioni.

È necessario comprendere che nuovi servizi non possono essere pagati attraverso il pedaggio autostradale, vanno cercate altre ed ulteriori fonti di finanziamento. Ma soprattutto vanno superati veti e pregiudiziali, dando spazio a nuovi progetti, nuovi investimenti e nuova creazione di valore.

## **Bibliografia**

- AISCAT (diversi anni), *Dati di Traffico, di investimento e di spese di manutenzione e gestionali delle Concessionarie autostradali*. [www.aiscat.it](http://www.aiscat.it).
- AISCAT (2016), *Il Capitalismo delle Reti. Autorità di Regolazione dei Trasporti – Elaborazioni su dati Aiscat e delle Concessionarie Autostradali*. [www.aiscat.it](http://www.aiscat.it).
- Autostrade, Savona P. (1999), *Impatti degli investimenti autostradali su PIL e occupazione*.
- CLASS, SIAS, (2015), *Analisi delle determinanti della domanda autostradale*.
- Ministero Infrastrutture e Trasporti (2015), *Master Plan per il Mezzogiorno*.
- Ministero Infrastrutture e Trasporti (2015), *Piano Strategico della Portualità e della Logistica*.
- Ministero Infrastrutture e Trasporti (2016), *Collegato Infrastrutture DEF*.
- Ministero Infrastrutture e Trasporti (2016), *Smart Road*.
- Ministero Sviluppo Economico, *Agenda digitale e Piano Nazionale Banda ultra larga*.

# **Il Piano Industria 4.0 e la necessità di una moderna politica industriale**

*Raffaele Barberio<sup>1</sup>*

L'economia italiana è in una condizione di stallo. Il paese non cresce da anni, la struttura produttiva è a rischio di deindustrializzazione, la disoccupazione giovanile è cresciuta con modalità inarrestabili e molto più vistose rispetto a quelle di qualsiasi altro Paese europeo, si è allargata la forbice delle disparità del nord del Paese con il Mezzogiorno, il mondo della produzione è sempre più distante da quello dell'università e quest'ultima, pur potendo rappresentare un punto di riferimento di conoscenza, non può contare su un sistema-Paese capace di valorizzare appieno le sue competenze a beneficio del mondo della produzione.

La totale assenza di una politica industriale è sicuramente tra le principali cause dello stallo dell'economia italiana. Nel corso degli anni è stata negata l'idea stessa di politica industriale e il suo tema è stato cancellato dal dibattito politico. Il risultato è che l'assenza di una regia, prerogativa principe della politica, ha fatto danni e condanna l'economia nazionale a restare nella crisi, se non interverranno elementi di inversione di tendenza.

Sono passati nove anni dall'inizio della disastrosa crisi finanziaria che ha coinvolto il mondo intero, ma nel frattempo molti Paesi (in specie in Europa) hanno trovato, pur tra le inevitabili difficoltà e con soluzioni e strumenti differenti, la propria strada per affrontare il cambiamento necessario, per assicurare il cambio di passo senza il quale non si possono affrontare avversità non previste, di portata globale e tali da imporre un nuovo modo di guardare alla crescita economica da tutti auspicata.

In Italia ciò non è avvenuto e in questi nove anni abbiamo anche avuto, rispetto agli altri Paesi, una esasperata frammentazione della continuità politica necessaria alla realizzazione di percorsi di lunga durata. I problemi vanno affrontati dai governi e i governi devono poter durare a lungo, non solo per decidere, ma anche perché quelle decisioni hanno bisogno dell'esercizio di responsabilità di chi le ha assunte.

---

<sup>1</sup> Rivista Key4biz.it, Roma, e-mail: [raffaele.barberio@Key4biz.it](mailto:raffaele.barberio@Key4biz.it).

In tutti questi anni gli investimenti, sia quelli di provenienza pubblica sia quelli privati, sono crollati. L'innovazione di prodotti e di processi nell'industria manifatturiera, abbandonata all'inventiva e alla capacità di resistenza di questo o quell'imprenditore, si è dissolta. Le infrastrutture digitali, che i più citano con riferimento ai servizi digitali (rinnovando fino allo stordimento la *querelle* dell'uovo e della gallina), ci vedono agli ultimi posti della scala europea. Alla crisi del rapporto tra politica e mondo sindacale si è affiancato un indebolimento sostanziale del ruolo negoziale delle stesse rappresentanze imprenditoriali, infine il sistema decisionale degli enti territoriali è stato posto in una condizione di isolamento a favore delle decisioni del governo centrale, escludendo ogni confronto, mediazione e negoziazione realizzativa con gli enti di territorio: un approccio dirigistico, verrebbe da aggiungere, difficile da digerire nell'Italia dei Comuni e dei cento campanili.

Infine, un ulteriore impoverimento del quadro italiano è stato segnato dal ricorso del tutto contingente e strumentale a bonus e sostegno alla domanda, che ha determinato una polverizzazione di interventi esasperata e l'implicito rafforzamento di un equivoco di fondo ovvero che la rimonta economica fosse solo nelle mani del consumatore e non vi fosse invece l'esigenza più ampia di una nuova visione di sviluppo e di crescita, con una nuova dinamica tra le forze di mercato.

Gli effetti della crisi del 2008 vanno tuttavia considerati a livello globale, non solo in relazione alle scelte nefaste della finanza di rapina che li ha determinati, ma anche nel più ampio cambiamento economico e tecnologico indotto dallo sviluppo della rete, dall'illimitata disponibilità di informazioni e dal modo in cui esse vengono usate come una risorsa di inestimabile valore (Big Data), da una riformulazione delle specializzazioni produttive e geografiche che hanno caratterizzato la manifattura mondiale sino a due decenni fa, da un generale riposizionamento nel ranking delle economie mondiali.

Per effetto di tale straordinario cambiamento il mondo non sarà più come prima. Rispetto ad altri Paesi che hanno e stanno affrontando la trasformazione in atto con un approccio evolutivo, l'Italia ha bisogno di vere e proprie discontinuità per fronteggiare gli svantaggi competitivi determinati dalle mancate o errate scelte degli anni passati da parte dei governi e delle classi dirigenti del nostro Paese: una direzione di marcia sbagliata che ha creato condizioni del tutto inidonee rispetto alle sfide del presente e del futuro.

Ciò che più pesa sull'Italia è la mancanza di una politica industriale all'altezza delle difficoltà registrate e dei cambiamenti annunciati dalla trasformazione globale degli ultimi anni, una politica industriale capace di trovare soluzioni per fronteggiare ataviche difficoltà (come quelle del rilancio del Mezzogiorno o il dramma della disoccupazione giovanile), e fare le scelte necessarie per sollecitare e accompagnare una nuova ondata di crescita economica, allineata appunto allo sviluppo della tecnologia e alla globalizzazione dei mercati.

L'Italia ha sostanzialmente mancato quella fase di riallineamento al nuovo ordine che ha invece caratterizzato le decisioni politiche ed economiche della maggior parte dei Paesi avanzati ed è stata vittima di una “*vacanza decisionale*” delle proprie classi dirigenti che ha marchiato il tessuto produttivo e che ha accentuato quel progressivo impoverimento del Paese che è sotto gli occhi di tutti.

Abbiamo così subito la pressione proveniente dai paesi emergenti (spesso avvantaggiati, come nel caso dei cinesi, da politiche di *dumping*) che hanno danneggiato numerosi prodotti tipici del Made in Italy. Parallelamente, abbiamo patito il rapporto comparativo con i diretti competitor europei, che hanno invece potuto contare su sistemi-Paese orientati da precise politiche industriali e pertanto capaci di coniugare al meglio policy, investimenti, innovazione.

Un elemento di novità tra le acque ferme dell'economia italiana potrebbe esser dato dal Piano Impresa 4.0, annunciato dal governo nel dicembre 2016 fa in occasione dell'approvazione della legge di Bilancio 2017. Si tratta di un Piano importante, anche se forse un po' troppo ideologizzato nelle modalità di presentazione, perché indicato come panacea di ogni male dell'industria italiana.

In effetti, il Piano ha vistosi punti di debolezza e la sua realizzazione sembra aver bisogno di significativi correttivi. Si tratta di correttivi di sistema più che operativi, relativi all'impianto concettuale del Piano piuttosto che alle modalità realizzative. Viene difficile immaginare la realizzazione di un piano triennale così impegnativo, per gli effetti a cascata che potrebbe generare per gli anni a seguire, in assenza di una di politica industriale del governo e con un'accentuazione delle preesistenti lacerazioni tra centro e periferia, che hanno accompagnato molte delle scelte dirigeristiche degli ultimi anni. Quanto più le scelte sono impegnative, tanto più necessitano di partecipazione e consenso. Senza il soddisfacimento di questi aspetti fondamentali sarà difficile che il Piano possa rispondere positivamente alle attese in esso riposte.

Industria 4.0 prevede un intervento di 13 miliardi di risorse pubbliche, per attivare investimenti innovativi con incentivi fiscali. Un'ulteriore dote da 10 miliardi circa viene indicata nel Piano per le cosiddette “direttrici di accompagnamento”, una tecnica usata da tutti i governi per mettere nel calderone misure decise precedentemente e scaturite da altri contesti decisionali. Si va dalla diffusione della banda ultra-larga per le imprese (6,7 miliardi già stanziati) al rifinanziamento del Fondo di Garanzia PMI (900 milioni), dalla detassazione del salario di produttività (1,3 miliardi tra il 2017 e il 2012) alle catene digitali e all'internazionalizzazione del Made in Italy (100 milioni), dai contratti di sviluppo con focus su Industria 4.0 (1 miliardo già stanziato) ai capitoli a sé che riguardano scuola, università e centri di ricerca. Tra le priorità dichiarate figurano, in aggiunta allo sviluppo della banda ultra-larga, l'efficienza energetica, la crescita dell'occupazione e il sostegno alle imprese innovative.

Ma se prendiamo la prima delle priorità indicate, la banda ultra-larga, ci si rende conto di come il Piano soffra di incoerenze e disarmonie, contando

su prerequisiti non ancora disponibili e la cui realizzazione potrebbe svolgersi secondo tempi asincronici rispetto al calendario realizzativo di Industria 4.0. Un elemento esplicativo a tale riguardo è quello rappresentato dall'esigenza di avere una rete infrastrutturale per la trasmissione dati moderna e veloce. L'obiettivo fissato dal governo – tutte le imprese servite da rete a 30 MBit/s entro il 2020 e il 50% da almeno 100 MBit/s – pur non particolarmente ambizioso, se confrontato con le medie di molti Paesi europei, appare come una sfida titanica, se si considerano con i dati relativi alla attuale disponibilità di banda.

Confartigianato ha ricostruito, elaborando i dati Istat, un quadro impietoso dell'Italia della rete. Il nostro livello di copertura e di sviluppo di reti fisse di nuova generazione è tra i più bassi d'Europa. E siamo al penultimo posto per le condizioni di velocità della rete. Appena il 12,5% delle nostre imprese ha potuto utilizzare nell'ultimo anno connessioni di banda ultra-larga velocità. Nell'Unione europea, invece, la media d'imprenditori che sfruttano banda ultra-larga sfiora il 27%. Rispetto ad altri Paesi come la Danimarca, non c'è confronto possibile, se si pensa che la metà delle aziende utilizza da anni connessioni veloci. Ma ci superano abbondantemente anche nostri diretti competitor come Germania, Francia e Spagna.

In sostanza l'esistenza di un'infrastruttura di rete a banda ultra-larga, che dovrebbe rappresentare un prerequisito, uno strumento abilitatore del Piano, è indicata essa stessa come un obiettivo da raggiungere all'interno del Piano medesimo (e come tale è sottoposto a tutte le incertezze del caso) e rischia di condizionare con l'eventuale sua mancata o parziale realizzazione, anche altri obiettivi e servizi del Piano medesimo.

Per realizzare Industria 4.0 è stata istituita anche una “cabina di regia” che si è insediata immediatamente e di cui fanno parte Governo e parti sociali (in particolare Governo, ministeri, imprese, sindacati, CDP, università e centri di ricerca), ma che, ancora una volta, non considera per nulla gli enti locali ovvero le cosiddette rappresentanze di territorio (Comuni, Regioni, aree metropolitane, comunità montane), cui non è riconosciuto alcun ruolo. Si tratta di una manchevolezza di non poco conto, se si considera il radicamento sociale e logistico delle imprese che s'innervano naturalmente nei territori sui quali insistono.

Secondo le buone intenzioni del governo, sono tre i principali processi che guideranno il Piano Industria 4.0. Il primo è quello di una completa digitalizzazione di tutte le operazioni delle aziende. Tali processi di digitalizzazione si espanderanno sia verticalmente (attraverso una diversa gestione dell'intera gerarchia e delle relazioni funzionali tra i vari apparati interni alla struttura organizzativa aziendale) sia orizzontalmente quindi l'intera filiera (collegando fornitori, partner, distributori che trasmettono e condividono dati tra di loro senza frizioni o blocchi).

Il secondo è quello della ridefinizione di prodotti e servizi, che saranno integrati con software e hardware capaci di tracciare l'*experience* del cliente

(dall'*Internet of Things* alle soluzioni *blockchain* non solo nel settore Fintech, ma anche in tutte le operazioni di verifica e certificazione delle identità digitali).

Il terzo è quello delle interazioni avanzate e profonde con il cliente. Sviluppando nuovi processi, prodotti e servizi viene a crearsi un'intera catena del valore altamente reattiva proattiva che permette un rapporto quasi simbiotico di scambio dati tra il consumatore e il produttore. In pratica il cliente (in ambito B2B) o il consumatore (nella catena consumer) esprimendo opinioni, giudizi e in generale attraverso la sua presenza in rete (autorizzando gli strumenti tracciamento capaci di generare procedure di Analytics ovvero capaci di generare reportistica automatica) sarà generatore di enormi quantità di dati (Big Data) che saranno molto utili per affinare le azioni di marketing delle aziende, definendo meglio i prodotti e offrendo servizi e prodotti del tutto personalizzati e in linea con le esigenze del cliente-consumatore.

Il quadro sin qui tracciato tende a modificare il modo in cui le cose sono state sino a oggi realizzate. L'essenza, in generale, dell'industria 4.0 è la connessione tra macchine, tra macchine e prodotti, tra persone e prodotti, infine tra persone. Il che vuol dire che non solo faremo prodotti e servizi nuovi (e faremo in modo nuovo quelli preesistenti), ma ci saranno nuove relazioni con il consumo e nelle modalità di incontro tra domanda e offerta.

In questo senso, che ciò che appare più rilevante sono le logiche economiche sottostanti ai guadagni di produttività che derivano in generale dalla digitalizzazione delle attività industriali e di servizi.

Vi è innanzitutto un inevitabile aumento dell'efficienza nell'uso delle risorse, grazie a decisioni migliori, perché basate su informazioni più ricche e disponibili in tempo reale. L'utilizzo di sistemi di analisi automatica dei dati (*data analytics*) e il ricorso all'intelligenza artificiale consentono l'assunzione di decisioni in modalità automatiche e decentrate. Secondariamente, l'efficienza nell'uso delle risorse valorizza i processi produttivi assegnando e riconoscendo una più elevata produttività del lavoro e del capitale. Infine, efficienza nella gestione e valorizzazione di lavoro e capitale, interagendo con le straordinarie opportunità della rete, scatena una corsa *disruptive* verso nuovi modelli di business e relazioni contrattuali del tutto diverse rispetto al passato. In questo contesto, tutti i settori sono collegati e sono parte integrante di un unico gigantesco sistema. Ed è un mondo nuovo di organizzazione del mercato e della società di cui si fa fatica a percepire effettivamente la portata.

Ma torniamo alla proposta del Governo. Il Piano punta sulla carta a radicali cambiamenti nella struttura produttiva del Paese. Viene tuttavia difficile immaginare come sia possibile dar seguito a un tale sviluppo tecnologico nelle modalità produttive, decisionali e di relazione tra prodotti e consumatori auspiccate, se non si metterà mano, appunto, a sostanziali correttivi.

A fronte degli obiettivi dichiarati, che sono d'indiscussa rilevanza, il Piano scontrerà inevitabilmente i limiti del proprio disegno progettuale che circoscrive

le misure previste entro un perimetro fin troppo ristretto di acquisizioni strumentali di tecnologie, un approccio che non deve sorprendere.

L'Italia è indietro, si sente spesso dire, perché non è stata al passo con le tecnologie. Si tratta di un motivo ricorrente in ampi settori dell'opinione pubblica italiana, secondo il quale il ritardo italiano è essenzialmente di natura tecnologica, dovuto in sostanza ad un deficit di cultura della modernità tecnologica. Spinto all'eccesso l'assunto porta a una risposta inevitabile: dotiamoci di tecnologie e potremo superare il gap rilanciando la crescita. Ma non è così. Non si può assegnare un tale potere taumaturgico alle tecnologie senza considerare i processi, le procedure, le semplificazioni di funzionamento dell'intero sistema produttivo e dell'ecosistema sociale nel quale il mondo della produzione opera.

L'adozione delle tecnologie non può essere innestata in modo meccanico sullo scenario preesistente: occorre nel nostro caso una reingegnerizzazione del sistema. E questo vale per la produzione di prodotti e per l'erogazione di servizi. Ecco perché non è un problema di mera adozione tecnologica. Oggi la tecnologia è a disposizione di tutti. È un oggetto di mercato accessibile che viene comprato per essere integrato in sistemi complessi, che non vivono di vita propria, ma che sono essi stessi reingegnerizzati da un'adeguata e coordinata politica industriale.

Del resto come si può pensare di convincere gli imprenditori e gli investitori a impiegare ingenti risorse economiche senza garanzie di sistema? Siamo sicuri che le imprese si sentiranno attratte da una proposta come il Piano Industria 4.0 che disegna uno scenario *technology-oriented*? Siamo sicuri che essi investiranno convintamente i propri capitali per acquistare tecnologie abilitative o d'innovazione di prodotto o di processo, sapendo di non poter contare su un sistema-Paese con regole diverse, strategie di lungo periodo, norme che valorizzino gli investimenti? Siamo sicuri che siano disposti ad accogliere la sfida in assenza di scelte del governo che non siano solo quelle della leva fiscale, ma che tengano conto dei profondi e repentini cambiamenti tecnologici, delle nuove dinamiche dei mercati e dei nuovi equilibri di geopolitica cui le leggi dell'economia e della demografia devono sottostare? Un piano del genere ha bisogno di un retroterra, di un ecosistema come si ama dire, fatto di nuove strategie e nuove procedure del sistema-Paese.

Resta quindi da vedere come tali caratteristiche della quarta rivoluzione industriale potrebbero essere declinate rispetto alla realtà italiana, alle sue caratteristiche e ai suoi patrimoni, alle sue condizioni fisiche e geografiche. In sostanza il Piano Industria 4.0 non può riguardare la sola manifattura. La storia industriale del nostro Paese suggerisce di immaginare almeno tre assi di sviluppo attraverso cui articolare le opportunità dell'industria 4.0.

Al primo posto va collocato ovviamente l'asse del manifatturiero. La tradizione e il patrimonio delle PMI italiane potrebbe trarre benefici enormi dal nuovo scenario. Vi è poi un secondo asse che è il settore del turismo e della

cultura, verso cui abbiamo sempre avuto un deficit di considerazione. Il turismo è industria ed è collegata a una serie di settori produttivi che non sono legati solo all'enogastronomia, ma coinvolgono filiere produttive di grande rilievo e con eccellenze riconosciute in tutto il mondo (dall'artigianato ai complementi di arredo). Intorno al turismo, e in aggiunta ai suoi tradizionali servizi, può ruotare un intero mondo in cui prodotto e bellezza, industria e mondo culturale, si fondono assieme. Ad esempio, il Caffè Illy si valorizza in tutto il mondo anche con il design delle sue famose tazzine. L'Italia da questo punto di vista potrebbe fare dell'Internet delle Cose una sorta di Internet delle Cose Belle. Infine vi è la logistica, che rimarrà lo strumento e il banco di prova del successo di qualsiasi prodotto. Amazon non sarebbe ciò che è nel settore delle vendite online, se non disponesse di una efficientissima rete logistica e di trasporto fisico mondiale, organizzata in chiave di gestione analitica di tutti i dati prodotti dal sistema. L'Italia è geograficamente stretta e lunga, oltre a essere fin troppo montuosa. Il successo del prodotto italiano potrà essere assicurato solo da un'efficiente logistica capace di distribuire bene in Italia e in tutto il mondo. Del resto come si può pensare di dare un impulso adeguato al commercio estero, in assenza di una chiara vision delle modalità più moderne di gestione della logistica. Solo in questo modo potremo difendere in modo concreto il nostro posizionamento europeo nelle esportazioni.

Nel più generale contesto di una chiara politica industriale, il Piano Industria 4.0 potrebbe, sì, dare una scossa alla condizione di stallo della nostra economia e migliorare concretamente la produttività delle imprese. Industria 4.0 potrebbe in essere il detonatore idoneo a lanciare un vero "Progetto Paese", che abbia al centro la cosiddetta questione industriale. Ma perché ciò accada, vanno rimossi alcuni nodi. Abbiamo bisogno di pensieri forti. E i pensieri forti sono frutto di leadership, non di singoli uomini al comando, vengono emanati da classi dirigenti con variegate competenze, che si riconoscono e concorrono alla realizzazione di un disegno del sistema-Paese.

In assenza di un contesto di politica industriale, di un *framework* concettuale, di un pensiero forte sul rilancio del Paese, viene difficile immaginare come, attraverso il mero investimento in tecnologie si possa dar luogo a inversioni di tendenza della portata auspicata dal Piano. Serve una più ampia strategia di sistema che distingua, affronti, gestisca e guidi la complessità dei problemi in atto e rilanci la crescita.

È il momento di reclamare e costruire tutti quegli elementi che mancano da troppo tempo al sistema italiano: la *vision*, la strategia, una politica all'altezza del proprio compito che assume responsabilmente l'impegno del rilancio della crescita attraverso scelte politiche generali, l'adozione di una politica industriale coerente ed efficace per il futuro del Paese e visioni di largo respiro capaci di guardare ben oltre le opportunità offerte da questa o quell'applicazione tecnologica, che se rimane come tale è destinata a rappresentare semmai un limite.

Si tratta di definire gli ambiti dove concentrare le risorse e lo Stato ha un ruolo fondamentale: quello di stabilire priorità e regole. Non c'è mercato senza quest'ultime. Ma va ricostruito anche il ruolo indispensabile della finanza. Su un argomento del genere è facile ricadere sulla cronaca del periodo, fatta di salvataggi di banche che inducono all'assoluzione di razziatori piuttosto che al ripristino di regole corrette. In condizioni ordinarie, finanza e manifatturiero vincono o perdono insieme, dal momento che la prima, quando è "buona finanza", è uno strumento per lo sviluppo dell'impresa.

Se il Piano Industria 4.0 continuerà ad essere sbandierata come lo strumento del modernismo tecnologico, senza un assunto responsabile di politica industriale che individui i punti di arrivo organici e coordinati di una serie di misure passate, presenti e future, allora l'Italia avrà poche *chance* di risalire la china, assumendo un ruolo marginale nell'economia europea e dissipando un immenso patrimonio di eccellenze industriali e culturali.

## Bibliografia

- Bottinelli L., Pavione E. (2011), *Distretti industriali e cluster tecnologici. Strategie emergenti di valorizzazione della ricerca e dell'innovazione*. Milano: Giuffrè Editore.
- Censis (2015), *L'economia della disintermediazione digitale*. Milano: Franco Angeli.
- Ciferri L., Beinart E., Beltrametti M., Genovese P.V., Scano F. (2015), *Internet of Things – Una tecnologia destinata a rivoluzionare il mondo in cui viviamo e lavoriamo*. Milano: Aspen Institute Italia.
- Digital Single Market - *European Digital Progress Report (EDPR) - Country Profiles* – <https://ec.europa.eu>.
- Digital Single Market - *Use of Internet* - <https://ec.europa.eu>.
- Magone A., Mazali T. (a cura di) (2016), *Industria 4.0. Uomini e macchine nella fabbrica digitale*. Milano: Edizioni Angelo Guerini e Associati.
- Ministero Sviluppo Economico (2016), *Piano Nazionale Industria 4.0*, 21 settembre – <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/>
- Pellegrini S. (2016), *Made in Italy. Il marketing del brand più famoso del mondo*. Roma: Armando Editore.
- Rizzo S. (2016), I dieci punti deboli dell'Italia che arranca. *Corriere della Sera*, 27 giugno.
- Vicari S. (2016), *Innovazione*. Milano: Egea.

### **III. LA FINANZA PER L'INVESTIMENTO E LE POLITICHE MACROECONOMICHE**



# Rilancio di investimenti e domanda aggregata per uscire dalla stagnazione

Enrico Marelli<sup>1</sup>

## 1. Severità della crisi<sup>2</sup>

Le caratteristiche della crisi che ha colpito l'Europa, in particolare l'area euro, nell'ultimo decennio sono note ed ormai ampiamente indagate.<sup>3</sup> Rispetto alla crisi economica globale, iniziata negli Usa con la crisi finanziaria del 2007-08 e sfociata nella Grande Recessione del 2008-09, nell'UE – dopo una lieve ripresa nel 2010-11 – è poi subentrata la crisi dei “debiti sovrani”, che ha colpito l'Eurozona ed in particolare i paesi più periferici. Una seconda recessione è così iniziata nel 2012 e si è prolungata per due o tre anni. La recente ripresa, avviata nel 2014 o 2015 a seconda dei paesi, è ancora molto fiacca e si è indebolita nel corso del tempo, anche a causa della più recente crisi delle economie emergenti (2014-15). Dalla fine del 2014, condizioni di deflazione o di inflazione sostanzialmente nulla hanno prevalso nell'area euro.

La crescita contenuta, assieme all'inflazione pure bassa o nulla, hanno reso quasi impossibile la riduzione dei debiti pubblici in rapporto al Pil. Le politiche d'austerità hanno ridotto i disavanzi pubblici – per molti paesi dell'Eurozona al di sotto della soglia del 3% del PIL – ma essendo eccessive hanno determinato recessione e deflazione mantenendo persistentemente alti i rapporti debito/PIL; in questo senso sono state *self-defeating*. Nel frattempo, la disoccupazione è salita a livelli molto alti, mostrando una notevole persistenza; particolarmente

---

<sup>1</sup> Università degli studi di Brescia, Dipartimento di Economia e Management, Brescia, e-mail: [enrico.marelli@unibs.it](mailto:enrico.marelli@unibs.it).

<sup>2</sup> Questo scritto trae spunto dalle seguenti presentazioni, realizzate per il Gruppo di discussione “Crescita, Investimenti e Territorio” da E. Marelli: “Crisi, investimenti, ripresa” (Università di Napoli Parthenope, 12.1.2016); “È urgente rilanciare investimenti e domanda aggregata” (Università di Firenze, Disei, con SIEPI-AISRe-AIDEA, 19.2.2016); “How to end the European stagnation: investment and aggregate demand” (Roma La Sapienza, 11.4.2016); “Investment and aggregate demand to end the European stagnation” (Istituto di Politica Economica, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 28.4.2016). Una versione più estesa di questo scritto è stata pubblicata sulla rivista “Quaderni di ricerca sull'artigianato”, fasc. 2, n. 73, 2016, pp. 151-171.

<sup>3</sup> Tra le recenti analisi, cfr. ad esempio Marelli e Signorelli (2015).

elevata è la disoccupazione giovanile, essendo i giovani, detentori di contratti di lavoro instabili e precari, tra i primi a perdere il posto di lavoro e a non essere assunti, in un contesto di debole domanda di lavoro. Gli indici di povertà sono rimasti su valori inaccettabili per tutto l'ultimo decennio e la situazione sociale si è deteriorata, anche a causa delle recenti ondate di flussi migratori.

La profondità e durata della crisi europea sono testimoniate da molteplici evidenze empiriche. Numerosi studi hanno confermato la gravità della crisi recente, anche rispetto alle crisi dei decenni passati. Reinhart and Rogoff (2014), in un articolo di due anni fa, hanno mostrato che tra 12 economie avanzate colpite dalla crisi sistemica nel 2007-08 solo due avevano recuperato nel 2013 i livelli del PIL reale pre-crisi: Stati Uniti e Germania. In un interessante confronto internazionale in cui calcolano un indice di "severità" della crisi – che dipende dalla sua profondità e dalla sua lunghezza (numero di anni per tornare ai livelli pre-crisi) – risulta che, su 100 episodi di crisi finanziarie occorse in un secolo e mezzo, la severità dell'ultima crisi (iniziata nel 2007-08) è quasi uguale a quella Usa degli anni '30; i tre paesi europei più colpiti risultano nell'ordine: Grecia, Irlanda e Italia.

Prendendo spunto da questo articolo, abbiamo rielaborato i dati Eurostat relativi al PIL e quattro componenti della domanda aggregata: esportazioni, spesa pubblica, consumi finali delle famiglie, investimenti fissi lordi. La dinamica di queste variabili è esaminata confrontando l'andamento dei numeri indice<sup>4</sup> trimestrali a prezzi costanti. Il confronto viene fatto tra i quattro maggiori paesi europei (Germania DE, Francia FR, Regno Unito UK, Italia IT), quattro paesi periferici (Spagna ES, Portogallo PT, Irlanda IE, Grecia EL), l'Eurozona (EA) e l'Unione europea (UE). L'attenzione è concentrata su due periodi: (i) quello di recessione, dal massimo precedente la crisi (nel 2007 o 2008) al minimo successivo; (ii) quello di ripresa, dal minimo al terzo trimestre 2015.<sup>5</sup>

Dalla Tabella 1 è evidente che, sia per l'EU che per l'EA, il massimo pre-crisi per il Pil era nel primo trimestre 2008 (2008Q1). Ebbene, nel terzo trimestre 2015 (2015Q3), il numero indice per l'UE era leggermente superiore al livello di partenza (109,8 vs. 108,1) mentre per l'Eurozona era ancora un poco inferiore (107,4 vs. 107,8). I trimestri di recessione furono 5 per entrambe le aree, ma qui non si considerano i trimestri della seconda recessione del 2012-13 (in quanto tutti gli indici erano comunque superiori al minimo del secondo trimestre 2009). Quanto ai singoli paesi, in quattro si era tornati a fine 2015 sopra i livelli pre-crisi, anche se con variazioni per lo più contenute: in Germania, Francia, Regno Unito e Irlanda (in quest'ultimo caso grazie al buon recupero dell'ultimo triennio). Invece, in Spagna, Portogallo, Italia e Grecia gli indici

<sup>4</sup> Abbiamo mantenuto la base dei numeri indice dell'Eurostat: 2005=100. I dati ove possibile sono destagionalizzati ed aggiustati per il numero di giorni lavorativi.

<sup>5</sup> Ultimo dato disponibile al momento delle elaborazioni.

a fine 2015 erano ancora significativamente al di sotto di quelli pre-crisi: del 5%, 7%, 9% e 27% rispettivamente. Peculiare è comunque il fatto che proprio in Italia il periodo complessivo di recessione – inteso come numero di trimestri compresi tra il massimo pre-crisi ed il minimo post-crisi – è il più lungo di tutti: ben 27 trimestri.

## 2. Crollo della domanda aggregata e degli investimenti

Tabelle simili alla precedente sono state prodotte anche per le esportazioni, la spesa pubblica, i consumi finali delle famiglie, ma non sono qui presentate per motivi di spazio. Riassumiamo allora in parole le evidenze principali. Le esportazioni, dopo la forte contrazione del 2009 causata dal notevole ma breve crollo del commercio mondiale, si sono poi riprese in tutti i paesi, al punto che a fine 2015 erano significativamente superiori ai livelli pre-crisi; ciò risulta vero anche per i paesi periferici (esclusa la Grecia).

Il motivo è da rintracciare, da un lato, nelle “svalutazioni interne” (compressioni di salari e costo del lavoro) accompagnate in diversi casi da un buon recupero della produttività e, dall’altro lato, nel buon andamento del commercio mondiale fino al 2013. Quindi la componente estera aveva consentito di contenere (anche grazie alla riduzione delle importazioni) una caduta ancora maggiore del prodotto, dovuta essenzialmente al collasso della domanda interna. Per il futuro, tuttavia, non si può fare affidamento sulla domanda estera per sostenere la ripresa<sup>6</sup>; infatti nel 2014-15 il commercio mondiale è cresciuto a ritmi più deboli, intorno a quelli del PIL (ossia il “grado di apertura”, sempre cresciuto nei decenni passati, pare essersi al momento stabilizzato). Le cause sono il rallentamento dei paesi emergenti, la caduta del prezzo del petrolio, l’instabilità dei cambi.<sup>7</sup>

Relativamente alla spesa pubblica corrente, gli indici a fine 2015 erano in genere superiori a quelli pre-crisi, in quanto sin dalla prima recessione essa aveva svolto un’appropriata funzione anti-ciclica. Ciò risulta vero non solo in Germania, Francia e Regno Unito, ma anche in Spagna. In Grecia, Portogallo, Irlanda e (in parte) anche in Italia essa è invece diminuita nel periodo considerato. Comunque il crollo della domanda interna non è dovuto alla componente pubblica.

---

<sup>6</sup> L'Eurozona nel suo complesso ha già un avanzo commerciale, ma è evidente che tutte le aree del mondo non possono essere contemporaneamente in avanzo (una politica “*beggar-thy-neighbour*” non può essere una soluzione appropriata). Si aggiunga che la Germania ha avanzi superiori all’8% del Pil, in contrasto con la procedura UE sugli squilibri macroeconomici. Nemmeno il “coordinamento” delle politiche macroeconomiche previsto dal Trattato di Maastricht ha funzionato.

<sup>7</sup> Queste dinamiche, assieme ad altri elementi d’incertezza (attacchi terroristici, flussi migratori, scenari legati ad una possibile Brexit dall’UE), hanno provocato revisioni al ribasso per la crescita mondiale del 2016.

**Tabella 1 – Prodotto interno lordo, volume (Numero indice: 2005=100)**

	max.	min.	2015Q3	max.data	min.data	n.trim Recess.
EU	108,1	102,0	109,8	2008Q1	2009Q2	5
EA	107,8	101,7	107,4	2008Q1	2009Q2	5
DE	109,2	101,6	115,0	2008Q1	2009Q1	4
IE	114,6	101,0	125,7	2007Q4	2009Q4	8
EL	110,1	80,0	80,3	2007Q2	2013Q4	26
ES	110,0	99,8	104,9	2008Q2	2013Q2	20
FR	106,0	101,8	108,5	2008Q1	2009Q1	4
IT	104,2	94,0	94,9	2008Q1	2014Q4	27
PT	105,2	95,1	98,4	2008Q1	2012Q4	19
UK	106,7	100,2	113,2	2008Q1	2009Q2	5

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Un primo possibile indiziato si ritrova nei consumi delle famiglie. Apparentemente i gruppi di paesi – con variazioni positive e negative – in gran parte coincidono con quelli identificati per la spesa pubblica, ma gli aumenti sono contenuti in tutti i casi e le contrazioni molto più pronunciate. Nei tre grandi paesi – Germania, Francia e Regno Unito – gli aumenti sono compresi tra il 6% ed il 4%; nei paesi restanti abbiamo invece contrazioni della seguente entità: Portogallo (quasi -6%), Italia (quasi -7%), Irlanda (quasi -9%), Spagna (quasi -10%), Grecia (oltre -25%). I consumi sono stati penalizzati dalla compressione dei salari – attuata coerentemente con l’approccio delle “svalutazioni interne” per ridare competitività ai paesi periferici – nonché dall’elevata disoccupazione ed anche dal clima d’incertezza e dai dubbi sulla solidità della ripresa.

Presentiamo ora la Tabella 2, simile alla precedente, per gli investimenti fissi lordi. La prima caratteristica da rimarcare è che nel terzo trimestre 2015 tali investimenti erano ancora inferiori al picco pre-crisi sia nell’UE che nell’Eurozona, rispettivamente dell’11% e del 14% circa. Tra i singoli paesi, solo la Germania era tornata sopra i livelli pre-crisi, ma di poco (3% circa). Tutti gli altri paesi erano invece ben al di sotto, in modo più o meno netto: Regno Unito (quasi -2%), Francia (-9%), Irlanda (-12%), Spagna (-30%), Italia (-31%), Portogallo (-34%), Grecia (-73%).<sup>8</sup>

È vero che una ripresa degli investimenti si è realizzata in diversi paesi a partire dal 2013, ma essa è ancora estremamente debole, anche a causa del

<sup>8</sup> Si osservi che sia in Irlanda che nel Regno Unito la contrazione iniziale era molto maggiore, ma poi c’è stato un recupero nel periodo più recente.

**Tabella 2 – Investimenti fissi lordi, volume (Numero indice: 2005=100)**

	max.	min.	2015Q3	max.data	min.data
EU	113,9	94,5	101,2	2008Q1	2013Q1
EA	112,6	92,2	96,5	2008Q1	2013Q1
DE	115,8	102,0	119,5	2008Q1	2009Q2
IE	117,3	55,6	103,4	2007Q1	2010Q3
EL	154,8	42,5	42,5	2007Q3	2015Q3
ES	113,0	71,0	79,6	2007Q4	2013Q2
FR	113,0	99,5	102,8	2008Q1	2009Q3
IT	106,1	72,5	73,1	2007Q1	2014Q3
PT	105,3	64,2	69,1	2008Q1	2013Q1
UK	111,8	84,6	109,9	2007Q4	2009Q2

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

tuttora elevato indebitamento privato: imprese e famiglie utilizzano le risorse finanziarie per ridurre i debiti invece che avviare nuovi progetti d'investimento (cfr. anche Bundesbank, 2016).<sup>9</sup>

Aggiungiamo che, a fronte del crollo degli investimenti privati, anche gli investimenti pubblici sono diminuiti ovunque. Nel precedente studio (Marelli, 2015), avevamo riportato un confronto tra tutti i paesi dell'UE, da cui risultava che la quota di investimenti pubblici sul Pil si era ridotta di circa un quinto nell'Eurozona dal 2007 al 2013 (2,59% vs. 2,06%). Forti contrazioni si registrano in Irlanda (da 4,68% a 1,83%), Spagna (da 4,04% a 1,50%), Grecia e Portogallo (con quote dimezzate in entrambi i paesi); è pure interessante notare che le quote non erano diminuite in Germania, ma perché erano già molto basse prima della crisi: circa 1,5% rispetto a incidenze più che doppie in Francia (qui rimaste quasi invariate nel periodo di crisi).

### 3. Le politiche errate

Le ripetute e/o prolungate recessioni, la debole ripresa (dal 2014 o 2015), l'attuale deflazione, l'elevata e persistente disoccupazione (il tasso di disoccupazione nell'Eurozona supera ancora della metà i valori pre-crisi) sono dovute non solo alle originarie crisi, finanziaria e dei debiti sovrani, ma anche alle errate

<sup>9</sup> L'analisi della Bundesbank sottolinea che la contrazione degli investimenti è stata differenziata tra i settori, molto più accentuata nelle costruzioni (ad esempio -90% in Grecia, -70% in Irlanda, -50% in Spagna).

– incerte, ritardate o inadeguate – politiche seguite dalle istituzioni europee e dai singoli paesi. In particolare, è stata sottovalutata la carenza di domanda aggregata, anche a causa della sottostima degli *output gap*.<sup>10</sup> Seguendo le impostazioni neoliberiste, al fine di favorire la crescita si sono suggerite solo “riforme strutturali” (liberalizzazioni, privatizzazioni, riduzione della pressione fiscale, etc.), senza considerare che queste riforme possono avere effetti positivi solo nel medio e lungo termine. Invece lo stesso Presidente della Bce, Draghi, ha alla fine ammesso che tali riforme debbono essere accompagnate da un adeguato sostegno alla domanda aggregata, aggiungendo che la politica monetaria da sola non basta.

Riguardo alla politica monetaria, è divenuta sufficientemente accomodante solo in epoca recente (quindi anche in questo caso con significativi ritardi rispetto alla politica della Fed): comunque ora tutti gli strumenti, convenzionali e no, sono stati utilizzati, ma rimangono dubbi sull’efficacia delle nuove misure. Dopo il piano OMT (*Outright monetary transactions*) del 2012, che fu essenziale per “salvare l’euro” e far scendere gli spread, la fiacca ripresa ma soprattutto la preoccupante deflazione – per cui nemmeno l’obiettivo primario della politica monetaria europea era più rispettato – hanno indotto la Bce ad adottare nuove misure non convenzionali. Il QE (*Quantitative easing*), avviato nel marzo 2015, è stato ampliato un anno dopo, includendo anche titoli del settore privato; è stato accompagnato dalle TLTRO-2 (ossia le nuove *Targeted long term refinancing operations*), finalizzate a dare prestiti ad imprese e famiglie (in quel caso ai finanziamenti Bce viene applicato un tasso negativo, fino al -0,40%).

Il problema è che non si è sicuri che l’enorme liquidità che la Bce sta creando arrivi davvero all’economia reale. L’offerta di credito è frenata dalla situazione patrimoniale delle banche, soprattutto in Italia: le soluzioni che sono da ultimo state escogitate per il problema delle “sofferenze” paiono ancora tentativi confusi, il cui esito finale è incerto. Inoltre, la domanda di credito continua ad essere frenata, nonostante le condizioni favorevoli (tassi d’interesse sempre più bassi), a causa dello stato depresso dell’economia. In alcuni ambienti accademici è stata ripresa la vecchia proposta provocatoria di Milton Friedman della “*helicopter money*”: se la trasmissione monetaria non funziona per colpa delle banche, saltiamo questo passaggio facendo arrivare la moneta direttamente ai cittadini. Al di là degli insuperabili problemi giuridici, tecnici e politici, sorge una domanda: perché non agire allora tramite la politica fiscale?

A questo proposito, la critica alle politiche d’austerità non vuol dire negare la necessità dei consolidamenti fiscali: i mercati, prima ancora della Commissione UE, punirebbero i comportamenti opportunistici dei governi, specie se in

<sup>10</sup> Su questo punto si veda l’analisi in Marelli e Signorelli (2016). Si noti che la citata sottostima ha portato ad una stima dei disavanzi strutturali superiore a quelli reali, con una conseguente applicazione troppo stringente delle regole del Fiscal Compact.

presenza di già elevati debiti pubblici. Il problema riguarda piuttosto l'intensità degli aggiustamenti fiscali, la loro durata ed adozione contemporanea in molti paesi; anche in questo caso, una sottostima – quella del valore dei moltiplicatori fiscali – ha portato a minimizzare l'impatto reale dei consolidamenti (si riveda la discussione in Marelli, 2014). Un aggiustamento fiscale più graduale sarebbe non solo più fattibile, ma anche più credibile da parte dei mercati, che sembrano premiare di più, anche ai fini della sostenibilità del debito, le potenzialità di crescita piuttosto che qualche decimale di sfioramento nei rapporti deficit/pil. Al contrario, un'austerità eccessiva porta a ridurre più il denominatore di questi rapporti che non il numeratore, risultando così “*self-defeating*”.

#### 4. Proposta di nuove politiche economiche

In primo luogo, la politica economica deve indirizzarsi verso un forte sostegno alla domanda aggregata: senza uno shock espansivo, è difficile che l'Europa, specie alcuni paesi, possano uscire dalla stagnazione attuale. Già nel 2012 lo stesso Fondo monetario internazionale auspicava una politica di sostegno alla domanda aggregata. I consumi delle famiglie, che come abbiamo visto sono diminuiti in diversi paesi, possono essere favoriti da una dinamica salariale più sostenuta – che sarebbe utile anche per contrastare la deflazione – e da un alleggerimento della pressione fiscale. Sono però gli investimenti, ancor più crollati nel periodo di crisi, che devono essere rilanciati. Gli investimenti privati dovrebbero essere sostenuti con una politica monetaria più efficace. A questo fine, oltre ad una soluzione più definitiva per le sofferenze bancarie<sup>11</sup>, è indispensabile – soprattutto in Italia – lo sviluppo di nuovi intermediari finanziari, diversi dalle banche tradizionali, specializzati nel sostegno agli investimenti ed alle attività d'impresa.

Gli investimenti pubblici potrebbero essere ampliati, a livello nazionale, tramite una ricomposizione della spesa pubblica, l'impiego delle clausole di flessibilità che già l'attuale Patto di stabilità permette e (in futuro) l'auspicata adozione di una “*golden rule*” per gli investimenti. Tuttavia sono soprattutto gli investimenti pubblici a livello europeo che dovrebbero essere stimolati, attraverso un grande “piano europeo”, molto più ambizioso dell'attuale – e per molti versi deludente – piano Juncker, caratterizzato da risorse limitate, eccessivi “effetti leva” auspicati e tempi lunghi di realizzazione.

L'auspicato “piano europeo per gli investimenti” non dovrebbe limitarsi alle reti trans-europee od ai grandi progetti: per inciso le grandi opere pubbli-

---

<sup>11</sup> Occorre anche contrastare le ipotesi di porre un tetto ai titoli sovrani nell'attivo delle banche (o di ponderare queste attività per il diverso rischio connesso ai vari tipi di titoli); ipotesi deleterie per le banche italiane, soprattutto se viste come condizione per l'avvio del terzo pilastro dell'unione bancaria, il Sistema unico di assicurazione dei depositi (non avviato per l'opposizione tedesca).

che sono soggette a lunghi tempi di attuazione ed altri inconvenienti; il piano dovrebbe riguardare investimenti nei trasporti e comunicazioni (agenda digitale), ma anche nella R&S e nel capitale umano. Dovrebbe riguardare anche svariati micro-investimenti, da realizzare ad esempio nelle aree urbane: trasporto locale, edilizia popolare e scolastica, protezione ambientale, efficienza energetica, sanità, turismo e beni culturali, e così via.

Il piano potrebbe essere finanziato dalla BEI (le cui obbligazioni dovrebbero essere acquistate dalla Bce su vasta scala) o tramite l'emissione di Eurobond. È noto che l'introduzione di questi "titoli europei" è stata proposta non solo per finanziare progetti d'investimento, ma anche come strumento anti-crisi: ad esempio prevedendo la mutualizzazione parziale dei debiti pubblici nazionali (fino al 60% del debito sul Pil di ogni stato membro).

In prospettiva, un grande piano d'investimenti necessiterà di un rafforzamento del bilancio comunitario, almeno per l'area euro. Con un bilancio UE dell'1% del Pil difficilmente si riesce a far fronte agli shock reali e finanziari o a favorire la convergenza reale tra Paesi. L'unione "economica e monetaria" dovrà prima o poi prevedere anche una "unione fiscale".<sup>12</sup> Un "ministro delle Finanze" dell'Eurozona può essere un passaggio intermedio, ma può funzionare solo se è dotato di adeguati poteri e può disporre di significative risorse.

L'UE dovrebbe comunque accogliere il principio che la "riduzione del rischio" deve andare di pari passo con la "condivisione del rischio": la solidarietà tra paesi diviene realizzabile attraverso l'adozione di adeguati controlli sovranazionali o, meglio ancora, la centralizzazione di alcune politiche, economiche e non.<sup>13</sup> In ogni caso, quella che è una "unione monetaria incompleta" deve essere ultimata ed ulteriori progressi sulla strada dell'integrazione economica sono inevitabili (Delors, 2013; De Grauwe, 2016); quindi ben al di là di quanto previsto nel documento europeo dei "5 Presidenti" (giugno 2015). Anche se bisogna riconoscere che i tempi per una forte integrazione economica, o più ancora per un'unione politica, non sono maturi.

Perfino in assenza di un auspicabile "piano europeo per gli investimenti", un piano almeno nazionale potrebbe essere idoneo. Le risorse necessarie potrebbero essere ricavate non solo da azioni più efficaci di "revisione della spesa" – e dal pieno utilizzo delle "clausole di flessibilità" che le regole europee consentono – ma anche da scelte fiscali differenti da quelle degli ultimi anni: un piano d'investimenti potrebbe avere effetti moltiplicativi sull'economia elevati fin dall'inizio, rispetto ad esempio ad una riduzione generalizzata delle imposte (il cui effetto di stimolo sui consumi risulta limitato in condizioni economiche depresse).

---

<sup>12</sup> In altre proposte l'unione fiscale dovrebbe includere strumenti di stabilizzazione non solo a livello aggregato, ma anche nei confronti degli individui, ad esempio un sistema europeo di assicurazione contro la disoccupazione.

<sup>13</sup> Si pensi al tema pure attuale della gestione dei flussi migratori.

Un rilancio degli investimenti, privati e pubblici, non solo beneficerebbe nell'immediato la domanda aggregata, la ripresa economica e l'occupazione; ma nel lungo andare favorirebbe anche l'offerta, ampliando la capacità produttiva, con ricadute positive sia sull'occupazione sia sulla produttività. La competitività dei paesi periferici ne trarrebbe giovamento, in modo più efficace rispetto alle svalutazioni interne degli anni passati: quella che una volta era chiamata "la via alta" alla competizione globale. Essendo le innovazioni sempre più cruciali in questo contesto, una politica per gli investimenti deve essere integrata con una nuova politica industriale.

Da un lato è vero che la vecchia politica industriale "dirigista" è superata: non vi sono "settori strategici" da sussidiare, anche perché oggi l'innovazione dipende più dalle caratteristiche delle singole imprese e dalle loro interrelazioni, che non dai settori di appartenenza.<sup>14</sup> Dall'altro lato non ci si può illudere che le forze del mercato agiscano sempre nella giusta direzione e con i ritmi adeguati. La politica industriale potrebbe promuovere fusioni, aggregazioni o alleanze strategiche, ad esempio tra attività complementari che fanno parte di una filiera produttiva. È un fatto che in Europa, soprattutto in Italia, le innovazioni non possono basarsi solo sulla R&S interna alle imprese; date le caratteristiche del nostro sistema industriale, vanno piuttosto sostenute le reti di innovazione tra imprese, coinvolgendo diversi attori dei "sistemi produttivi locali": imprese e sindacato, istituti di credito, università, istituzioni pubbliche.

## Bibliografia

- Bundesbank (2016), *Zur Investitionstätigkeit im Euro-Raum*, 25 Januar 2016 (www.bundesbank.de).
- De Grauwe P. (2016), *The Legacy of the Eurozone Crisis and How to Overcome it*. *Journal of Empirical Finance*, 3 February 2016 (online).
- Delors J. (2013), Economic Governance in the European Union: Past, Present and Future. *Journal of Common Market Studies*, 51, 2: 169-178.
- Marelli E. (2014), Quali politiche dopo la crisi? In: Cappellin R., Marelli E., Rullani E., Sterlacchini A. (a cura di), *Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali* (www.rivistasr.it), e-Book 2014.1. 237-250.
- Marelli E. (2015), Investimenti per uscire dalla crisi. In: Cappellin R., Baravelli M., Bellandi M., Camagni R., Ciciotti E., Marelli E. (a cura di), *Investimenti, innovazione e città: Una nuova politica industriale per la crescita*. Milano: EGEA. 101-110.
- Marelli E., Signorelli M. (2015), Convergence, Crisis and Unemployment in Europe: The Need for Innovative Policies. *Croatian Economic Survey*, 17, 2: 5-56.
- Marelli E., Signorelli M. (2016), *Europe and the Euro: Integration, Crisis and Policies*. London: Palgrave MacMillan.

---

<sup>14</sup> La cosiddetta "Industria 4.0" poggia sulla connettività (ict), sull'additività e sulla sinergia delle conoscenze.

Reinhart C.M., Rogoff K.S. (2014), Recovery from Financial Crises: Evidence from 100 Episodes. *American Economic Review*, 104, 5: 50-55.

# Relazioni fra banche e imprese: *knowledge asymmetries* e freni alla crescita

*Maurizio Baravelli*<sup>1</sup>

## 1. Introduzione

Discutendo delle strategie di impresa a favore del rilancio economico e dell'occupazione non si può non evidenziare nel nostro Paese, ma anche, più in generale, in Europa, la necessità di un ruolo più attivo del sistema bancario e finanziario nel sostenere investimenti e innovazione. Su questo cruciale tema mi sono già soffermato in altra occasione richiamando il *doppio gap* innovativo che caratterizza, soprattutto in Italia, imprese e banche; e indicando che il suo superamento richiede un non facile processo di *coevoluzione*. In altri termini, non solo il sistema produttivo ma anche il sistema bancario e finanziario deve innovarsi per mettersi in grado di rispondere efficacemente alle nuove esigenze e alla gestione dei rischi del finanziamento di strutture produttive in trasformazione (Baravelli, 2014).

Se la crescita nel nostro Paese è fortemente dipendente dalle strategie di innovazione delle imprese, è necessario che queste si muovano in tale direzione; lo Stato le deve pertanto sostenere con adeguate misure di politica economica e industriale, così come lo devono fare le politiche regionali. Dal canto loro, anche le banche, ma soprattutto gli altri intermediari, quelli specializzati nel finanziamento dell'innovazione, devono fornire il necessario sostegno finanziario adeguando e potenziando la propria offerta di assistenza. Quest'ultima presenta, attualmente, come cercherò di evidenziare, dei gravi aspetti di debolezza e inefficienza che vanno al più presto rimossi e superati. Anche le banche locali, considerate vicine alle piccole e medie imprese, non sono esenti da responsabilità, perché il problema non è tanto quello di erogare maggiore credito ma piuttosto quello di contribuire alla trasformazione e innovazione delle economie territoriali. Ciò richiede interventi e strumenti finanziari complementari e diversi dai prestiti tradizionali, soprattutto strumenti di finanza

---

<sup>1</sup> Università di Roma Sapienza, Roma, e-mail: [maurizio.baravelli@uniroma1.it](mailto:maurizio.baravelli@uniroma1.it).

straordinaria e mobiliare che sono attualmente scarsamente presenti tra i servizi che le banche locali offrono alle imprese.

Dobbiamo ricordare che in Italia prevale il modello della banca commerciale mentre è ancora molto marginale la presenza di attività di *corporate e investment banking*. Questo assetto è inadeguato rispetto alle esigenze di un'economia che deve crescere e ha bisogno di una finanza capace: a) sia di sostenere i rischi di innovazione e di diversificazione delle imprese che perseguono strategie di sviluppo, b) sia – e potremmo dire soprattutto – di assistere anche le imprese in crisi nei processi di ristrutturazione e rilancio: molti settori produttivi sono in difficoltà e – per impedire che le relative imprese vengano liquidate con ulteriore effetto di deindustrializzazione e un aumento della disoccupazione – è necessario che il sistema bancario e finanziario offra anche servizi di *corporate restructuring* (concentrazione e riorganizzazione non solo di singole imprese ma di intere filiere) che non escludono l'apporto di nuove immissioni di capitale.

Si evidenzia, pertanto, la necessità di un'*evoluzione strutturale* che è resa più complessa dal fatto che pure le banche italiane si trovano attualmente con problemi di redditività e revisione dei propri assetti gestionali in conseguenza della crisi economica e dei maggiori vincoli patrimoniali imposti dal regolatore al fine della stabilità. Tuttavia, la situazione che stiamo attraversando rappresenta un'occasione storica per le banche italiane per rivedere i propri modelli di business e riorientarli alle esigenze di un'economia che deve puntare decisamente al rilancio degli investimenti pubblici e privati.

In questo contributo, mi concentro su alcuni fattori di cambiamento sui quali occorre che banche e imprese intervengano al più presto affinché entrambe modifichino la loro condotta e le loro relazioni si svolgano in un contesto più favorevole a promuovere l'innovazione.

La tesi che intendo sostenere è che, in un'economia in trasformazione e che deve innovare, tra banche e imprese, soprattutto tra banche e imprese di minore dimensione, oltre alle *asimmetrie informative*, questione ampiamente dibattuta in letteratura, vi è la presenza, ancora più critica, ma meno studiata, di *asimmetrie conoscitive*: queste sono un grave freno ai processi di innovazione, ristrutturazione e crescita delle imprese, e più in generale dei sistemi produttivi perché non solo non sono facilmente colmabili ma sono proprio specifiche del modello del *commercial banking*, che è il più diffuso non solo in Italia ma anche in Europa.

Il problema non riguarda tanto l'incompletezza delle informazioni sugli obiettivi e sui progetti di investimento delle singole imprese, quanto il *gap generale di conoscenza* che separa il mondo delle imprese, soprattutto di minori dimensioni, e il mondo finanziario dal mondo della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica.

Questo *gap* deriva da fattori di tipo storico, culturale, organizzativo e operativo, che costituiscono delle barriere a sviluppare un efficace dialogo

tra imprese, banche e ricerca e nel condividere idee, visioni, cambiamenti e progetti innovativi con i quali costruire la crescita.

Se le *asimmetrie informative* sono colmabili attraverso l'acquisizione di *informazioni riservate*, le *asimmetrie conoscitive* non sono facilmente superabili e rappresentano un grave ostacolo alla comprensione delle stesse informazioni. Infatti, vi è una sostanziale differenza tra informazione e conoscenza: mentre l'informazione deriva dalla elaborazione di dati, la conoscenza è una organizzazione di fatti e di idee (Rullani, 2004). Pertanto, la banca, anche pur disponendo delle informazioni riservate, non riesce a valutare i rischi e le effettive possibilità di crescita e di innovazione, se non dispone anche del *background conoscitivo* necessario per interpretarle. I processi di riorganizzazione, ristrutturazione e innovazione delle imprese si fondono su scenari e visioni prospettiche in cui si intrecciano fattori economici e non economici, previsioni sui trend di sviluppo sociale, normativo e tecnologico, che implicano non solo competenze complementari ma anche una particolare sensibilità a valutare le opportunità. A tali fini, si rende soprattutto necessario un tipo di imprenditorialità e un *modus operandi* che sono più tipici della banca di sviluppo e della banca di investimento che non del *commercial banking*, che, si ripete, è il modello bancario più diffuso nel nostro Paese.

Per colmare le *knowledge asymmetries* le banche devono investire in conoscenza e nel proprio capitale umano, inserirsi maggiormente nei network della conoscenza, sviluppare circuiti di apprendimento non solo interni ma anche esterni. Le difficoltà sono elevate, perché ciò richiede un cambiamento culturale, nuovi approcci e modelli operativi. In altri termini, ci troviamo di fronte a un problema di *knowledge management* che richiede un cambiamento complesso. Questo cambiamento è indispensabile e improrogabile e può essere accelerato solo se si ha completa consapevolezza che la crescita necessita di investire maggiormente nei modelli collaborativi tra imprese, banche, università e centri di ricerca al fine di sviluppare processi di apprendimento collettivo e di condividere una maggiore e migliore conoscenza comune.

Il presente contributo vuole essere uno stimolo in questa direzione e sollevare un dibattito che riteniamo indispensabile in un momento storico in cui anche le banche, e non solo le imprese, si trovano a dover rivedere i propri modelli di business (Baravelli, 2015; Forestieri, 2015).

## **2. Finanziamento dell'innovazione e inadeguatezza del sistema finanziario italiano**

Il sistema finanziario italiano è attualmente dominato dal modello della banca commerciale e da una limitata presenza di attività di *corporate* e *investment banking*. Si tratta di una situazione di elevata fragilità e inadeguatezza

che costituisce un freno alla crescita. Le banche commerciali italiane, compresi i maggiori gruppi bancari, operano prevalentemente nel *retail banking*, nel *lending* tradizionale e nel sistema dei pagamenti. Non disponendo di canali alternativi di accesso al credito, le piccole e medie imprese sono indotte a indebitarsi largamente presso le banche. Il mercato finanziario è ancora scarsamente sviluppato, i costi di accesso per le imprese di limitate dimensioni sono proibitivi. Marginale è la presenza di intermediari non bancari specializzati nel finanziamento dell'innovazione, delle nuove imprese e delle imprese che innovano.

Il sistema bancario e finanziario italiano, così caratterizzato, è inadeguato a finanziare la trasformazione dell'economia italiana che ha un forte bisogno di essere sostenuta nei processi di ristrutturazione, sviluppo dimensionale delle imprese e innovazione in molti comparti produttivi.

Le banche commerciali non sono in grado di supportare i rischi del finanziamento degli investimenti e dell'innovazione: a tale fine, occorrono "banche di sviluppo" e "banche di investimento" dotate di capacità operative e soprattutto di conoscenze e modelli organizzativi coerenti con tali tipi di attività. Ma occorre anche una maggiore presenza dei mercati finanziari: banche di investimento e mercati configurano, insieme, un'infrastruttura che facilita la raccolta di capitale da parte delle imprese e migliora l'efficienza complessiva del sistema finanziario.

Tra i motivi che spiegano in Italia l'attuale *gap strutturale* vi è il fatto che l'innovazione tecnologica non è stata, per lungo tempo, un fattore critico di successo del nostro sistema produttivo. Ciò non ha indotto il sistema finanziario ad attrezzarsi e a orientarsi verso modelli di intermediazione coerenti con la gestione della finanza per l'innovazione; ma bisogna anche aggiungere che le imprese, soprattutto le piccole e medie, che negli ultimi decenni sono diventate l'asse portante della nostra economia, sono sempre state restie ad aprirsi al capitale esterno e a quello degli intermediari (l'Italia è tra le ultime posizioni in Europa nel *private equity* e nel *venture capital*). Gran parte di esse sostengono gli investimenti con strutture finanziarie instabili basate sul tradizionale credito bancario con scadenze prevalentemente a breve.

Questa politica è stata assecondata dalle banche commerciali, interlocutori privilegiati delle imprese italiane, che hanno visto nella crescita dei prestiti un'opportunità di sviluppo e di reddito (attualmente un po' meno), senza tuttavia considerare l'aumento del rischio di credito e l'aggravarsi degli squilibri finanziari delle imprese. Con il perdurare della crisi dell'economia italiana, sono emersi tutti i lati negativi di queste strategie finanziarie: elevato livello delle sofferenze, redditività negativa e problemi di sostenibilità dei modelli di business bancari.

### 3. Asimmetrie informative e conoscitive nelle relazioni tra banche e imprese

Il *commercial banking* è un modello di business che non produce e incorpora le conoscenze necessarie per la gestione della finanza per l'innovazione e la crescita. Pertanto la sua prevalenza contrasta con l'esigenza di un sistema bancario che deve invece possedere la capacità di comprendere appieno i problemi e rischi delle imprese e dei sistemi produttivi che si trovano a innovare così come i problemi e i rischi connessi alla complessità dei processi di trasformazione di un'economia che deve competere nel mercato globale. Ma le conoscenze alle quali mi riferisco sono anche quelle degli scenari futuri in cui la tecnologia è essenziale per creare nuovi mercati, modernizzare le città, soddisfare le nuove esigenze e i bisogni della domanda interna e al tempo stesso promuovere l'occupazione.

La questione sulla quale va posta l'attenzione è, pertanto, quella dei percorsi di apprendimento della complessità, e dell'adeguatezza dei modelli operativi e del capitale umano delle banche. E mi riferisco alle conoscenze non solo tecniche ma anche a quelle riguardanti le implicazioni finanziarie relative all'innovazione e modernizzazione delle infrastrutture, delle attività produttive, dei servizi pubblici delle città. Queste conoscenze sono indispensabili per poter leggere e comprendere la rischiosità del finanziamento dei progetti innovativi e degli investimenti tecnologici delle imprese che innovano ma anche le nuove opportunità di business per le stesse banche.

L'innovazione tecnologica e l'espansione dei settori innovativi richiedono capitale umano con competenze non tradizionali non solo nelle imprese non finanziarie ma anche nelle banche e negli intermediari finanziari. In ultima analisi, l'inadeguatezza e la fragilità del sistema bancario e finanziario italiano riguardano gli approcci, i modelli operativi e le caratteristiche del suo capitale umano.

Questo giudizio – che può apparire troppo severo – non riguarda evidentemente il personale in sé e le sue capacità potenziali, ma bensì la sua formazione professionale, le procedure di lavoro e il contesto organizzativo del *business model* della banca commerciale. In Italia, anche nei gruppi bancari caratterizzati da un certo grado di diversificazione dei business, la cultura della banca tradizionale tende a prevalere. Vanno, d'altra parte, considerati anche gli effetti che la normativa prudenziale esercita sulla condotta operativa nel frenare il finanziamento dell'innovazione.

Infatti, accade che i modelli organizzativi e la normativa di vigilanza, quando viene interpretata in modo restrittivo, condizionino lo sviluppo professionale e l'apprendimento. Basti pensare al ruolo degli analisti creditizi preposti alla valutazione del rischio di credito delle piccole e medie imprese; questi assegnano i *rating* sulla base delle analisi di bilancio e di sistemi di *credit scoring*

che fanno un ampio uso dei modelli statistico-matematici. La rischiosità viene stimata considerando, in genere, i *trend* storici dei tassi di insolvenza e delle perdite registrati nei settori e nei segmenti di clientela mentre risulta marginale il giudizio dell'analista basato sulla conoscenza diretta dell'impresa e delle sue prospettive.

La diffusione nelle banche dei modelli meccanici, rafforzata dall'obiettivo di ridurre i costi operativi delle istruttorie di fido e di "oggettivizzare" le valutazioni, ha impoverito la professionalità degli analisti creditizi e i processi di apprendimento evolutivo delle realtà e delle problematiche delle imprese impegnate nell'esplorazione del cambiamento. È del tutto evidente che, guardando solo ai bilanci e ai rischi passati e non agli scenari futuri e alle nuove strategie aziendali e al loro grado di innovazione, possono essere razionate anche le imprese che stanno innovando, se le procedure di valutazione del merito creditizio non prevedono l'analisi dei fattori qualitativi e prospettici dell'impresa, che sono non meno importanti, e che gli analisti e i gestori della relazione possono cogliere nell'ambito del rapporto di clientela. L'assegnazione del *rating* dipende da dati puntuali, poggia su uno spettro di informazioni poco ampio, ha una capacità di previsione di breve periodo ed è in buona parte auto-determinata; per di più non sono diffusi i modelli di valutazione del rischio dell'innovazione<sup>2</sup>.

Ne consegue che la valutazione dell'impresa-cliente rischia, con questi sistemi di *rating*, di non cogliere il reale potenziale competitivo e di successo dell'azienda, non è neutrale rispetto ai cicli economici e, quindi, accentua la volatilità dei giudizi, rende più severo l'accesso al credito e instabile la relazione con la banca: in definitiva, non consente di cogliere appieno l'effettivo merito creditizio delle imprese.

A dire il vero, la normativa di vigilanza non impone alle banche di utilizzare necessariamente i modelli meccanici di valutazione del merito creditizio; anzi la normativa evidenzia i vantaggi dei modelli integrati dal giudizio dell'analista; ma le banche tendono a scegliere i modelli organizzativi che consentono di contenere i costi operativi, sebbene alla fine risultino fortemente accresciuti i costi delle perdite su crediti, derivanti dall'inefficacia dei modelli semplificati. In realtà, i sistemi meccanici di valutazione del rischio di credito presentano gravi inconvenienti, perché mantengono alte le *asimmetrie informative* con la

---

<sup>2</sup> Se la conoscenza della complessità non può appoggiarsi al calcolo deterministico, perché le variabili non sono date a priori, è dall'azione pratica che vanno esplorate le possibilità concrete, alla luce delle soluzioni immaginate e poi sperimentate facendole diventare business sostenibili. I modelli che le banche utilizzano nella valutazione del rischio dei prestiti si basano su logiche cognitive e su modelli definiti *ex ante*. Questi contrastano con la prospettiva evolutiva secondo cui la conoscenza è prodotta nel corso dell'azione. Risulta, pertanto, inefficace valutare *ex ante* il rischio dell'innovazione sulla base di semplici progetti senza avere maturato una conoscenza delle effettive possibilità di successo attraverso l'apprendimento evolutivo. Ciò porta a mettere in luce l'importanza della conoscenza che la banca può trarre dalla condotta delle imprese tramite la gestione delle relazioni di clientela.

conseguenza che la banca non riesce a comprendere le reali problematiche delle imprese finanziate, i loro bisogni finanziari, la potenziale offerta di servizi a valore aggiunto e non solo di quelli meramente creditizi.

I modelli di *scoring/rating* non inducono allo studio delle dinamiche evolutive dei comparti e dei sistemi produttivi alimentando di fatto un distacco tra la banca che valuta e le imprese valutate, cosicché la banca vede indebolirsi la propria conoscenza diretta dei processi economici in atto nei territori, delle cause del successo e dell'insuccesso dei settori che finanzia, del ruolo dell'innovazione tecnologica e delle strategie che le imprese dovrebbero seguire per rinnovarsi. Le carenze di conoscenza di tutti questi aspetti spiega come i prestiti concessi si trasformino in sofferenze. Al tempo stesso, la banca perde anche molte opportunità di finanziamento, rifiutandole sempre per mancanza di conoscenza. Qui siamo in presenza non tanto di asimmetrie informative, quanto di vere e proprie asimmetrie conoscitive, o meglio ancora, di assenza o di scarsa conoscenza su questioni che vanno al di là della singola impresa, riguardando i settori e le filiere di appartenenza, la loro evoluzione, le problematiche di innovazione tecnologica e la trasformazione dei sistemi produttivi.<sup>3</sup>

Ciò che può apparire paradossale è che tra le circostanze che hanno determinato l'accrescersi delle asimmetrie conoscitive non vi sono solo fattori esogeni – si pensi al forte dinamismo economico, finanziario e tecnologico e all'aumento di complessità del contesto ambientale – ma vi sono cambiamenti organizzativi delle stesse banche che, invece di rafforzarle, hanno indebolito e reso meno efficaci le istruttorie di affidamento. Mi riferisco al venir meno del ruolo di “settorista” preposto all'analisi dei settori economici e dei territori a cui appartengono le imprese richiedenti credito; con l'avvento dei sistemi di *rating* di tipo automatico-meccanico, il rischio di *default* è stimato, come ricordato, su basi statistiche considerando le perdite registrate in passato; pertanto le figure professionali di analisi dei settori industriali e delle dinamiche economiche e industriali locali, non sono ritenute più necessarie con l'effetto di produrre anche un indebolimento della qualità del capitale umano delle banche.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Va, tuttavia, ricordato che alcuni grandi gruppi italiani hanno costituito osservatori sui distretti industriali e sulle filiere produttive al fine di seguirne l'evoluzione e meglio valutare il rischio dei finanziamenti alle imprese che vi appartengono.

<sup>4</sup> Si osservi come nelle banche di investimento siano presenti ruoli professionali specializzati nella gestione delle relazioni di clientela (*relationship manager*) che interagiscono con gli specialisti di settore (*industry banker*) e con gli specialisti delle operazioni finanziarie (*product specialist*). Questi network interni possono essere integrati da network esterni per migliorare le competenze in diversi campi (tecnologia, marketing, legale e così via). È interessante, comunque, notare come il problema delle asimmetrie conoscitive emerga anche nelle relazioni fra gli esperti in campi diversi che compongono i team degli specialisti oltre che tra gli stessi esperti e i decision maker. Si tratta, in altro aspetto, di un problema di *communication knowledge* che può essere risolto agendo sia sui fattori organizzativi di contesto sia sulle stesse tecniche di comunicazione (Eppler, 2006).

#### 4. Rilancio delle imprese e nuovi modelli di business bancari

Con il perdurare della recessione economica, le crisi di impresa si sono accresciute. Le imprese hanno responsabilità dirette quando le crisi derivano dall'incapacità di rinnovarsi, dagli scarsi investimenti nell'innovazione, dai ritardi nel definire nuove strategie produttive e competitive. E le asimmetrie conoscitive non sono estranee alle crisi aziendali perché molte imprese non dialogano nei *network* della conoscenza e si dimostrano poco sensibili alle opportunità che vengono dal mondo della ricerca, dai contatti con le università, dalle relazioni con altre imprese anche non appartenenti ai medesimi sistemi produttivi e filiere. Queste carenze possono essere generalizzate e riguardare interi comparti economici poco aperti al nuovo e quindi incapaci di riorganizzarsi su basi rinnovate.

Ciò premesso, non va trascurato che una gestione accorta da parte delle banche delle relazioni con le imprese-clienti consente di avere informazioni sull'andamento del loro stato di salute e quindi di monitorare le relazioni impedendo che la crisi si accentui e diventi ingestibile. Questa capacità di monitoraggio si rafforza se la banca ha la piena conoscenza anche delle problematiche del settore e della filiera e ciò può favorire le diagnosi e gli interventi sulla singola impresa-cliente. Del resto, un'impresa non si trova in difficoltà così rapidamente da non poter trovare rimedi e possibilità di recupero e rilancio, soprattutto se il settore e la filiera non sono in crisi. In ogni caso, se la crisi tende a essere generale, e vi sono segnali premonitori identificati per tempo, si possono definire piani industriali e finanziari di risanamento e di rilancio settoriale ai quali le banche possono dare il loro contributo. Va da sé che la tempestività di questi interventi è un fattore decisivo per il successo di queste strategie.

Tuttavia, diverse circostanze operano in senso opposto. Come abbiamo già evidenziato, le banche preferiscono modelli di valutazione del merito creditizio dell'impresa-cliente basati su informazioni prevalentemente quantitative e che trascurano i fattori qualitativi che ne determinano i rischi strategici; ne segue che, non conoscendo a fondo i propri clienti, le forme di finanziamento che le banche propongono ed erogano spesso risultano addirittura inadeguate, generando strutture finanziarie squilibrate che frenano la crescita e creano difficoltà di rimborso.

Le situazioni di crisi differiscono per il grado di difficoltà nell'identificare e attuare le strategie di rilancio, per i tempi di recupero della redditività e della capacità competitiva, nonché per il fabbisogno di nuovi capitali. Questi occorrono per entrare in nuovi mercati, riconvertire gli impianti, diversificare le produzioni, avviare processi di internazionalizzazione. Pertanto non si può pensare che tra i *non performing loan*, pari ad oltre 200 miliardi di euro, non vi siano imprese che possano essere salvate – con l'intervento delle stesse banche

creditrice – dal fallimento e dalla liquidazione grazie a piani di ristrutturazione e rilancio.

In un contesto in cui le crisi aziendali si moltiplicano e sono destinate a ripresentarsi, le banche, disponendo di strutture di *private equity* che affiancano lo staff di specialisti nelle operazioni di *turnaround* e di finanza straordinaria, possono evitare di giungere alla cessione dei crediti e alla liquidazione delle imprese insolventi. Esse possono intervenire sulla base di piani e operazioni di risanamento, razionalizzazione operativa, ristrutturazione nonché di aggregazione di più imprese in crisi. Il valore delle imprese post-ristrutturazione o dei *merger* può risultare superiore al loro valore di realizzo. Inoltre, le banche possono collaborare tra di loro a livello territoriale, costituendo in luogo di *bad bank*, delle *asset management company* consortili con il compito di recuperare i crediti deteriorati tramite soluzioni industriali e logiche di sviluppo (Baravelli, Cappellin, 2016).

Ma a questo punto, è del tutto evidente che le banche devono arricchire l'attuale modello del *commercial banking* rivedendo le procedure di affidamento, dando più peso al giudizio degli analisti, attivando servizi di finanza straordinaria, potenziando l'assetto organizzativo con nuove competenze professionali e assumendo una configurazione proattiva nei confronti dei problemi di sviluppo delle imprese (Baravelli, Minnetti, 2011).

Ciò significa anche una maggiore presenza e partecipazione attiva nei sistemi di *governance* territoriale per il rilancio dei sistemi produttivi locali – distretti e filiere – con l'effetto di attivare circuiti virtuosi di apprendimento e ridurre le asimmetrie conoscitive che impediscono di migliorare l'efficacia delle condotte operative (Baravelli, 2013).

## **5. Conclusioni: condivisione della conoscenza e politica industriale e regionale**

Se imprese e banche devono operare in prospettiva nei circuiti della conoscenza – in un'economia che per crescere deve puntare all'innovazione – le politiche industriali e regionali non possono restare estranee a questi circuiti e devono dare il loro contributo nella stessa direzione. Anche le pubbliche amministrazioni territoriali sono, pertanto, chiamate a ridurre le proprie asimmetrie conoscitive e a fare squadra con imprese, centri di ricerca e banche. È del tutto evidente che la modernizzazione delle infrastrutture e degli investimenti in beni collettivi richiedono alle politiche regionali di condividere le conoscenze che stanno alla base del paradigma del rilancio della crescita basata sull'innovazione.

Si pensi all'impatto dell'avvento dell'economia digitale sull'efficienza dei sistemi produttivi locali e sulle strategie delle imprese oltre che sulla qualità della vita sociale delle città. Vi sono rapporti di complementarità tra politica

regionale e sviluppo di nuovi mercati che occorre mettere in rilievo nel momento in cui si osserva un calo di attenzione alle economie locali. La tendenza a dare maggiore rilievo alle misure macroeconomiche accentrate sta rischiando di mettere in secondo piano il ruolo delle *governance* territoriali sebbene sia evidente l'importanza degli stimoli che possono venire dal basso. La valorizzazione della pubblica amministrazione territoriale è, quindi, un necessario passo che in Italia occorre fare per creare le condizioni per una ripresa stabile della crescita.

## **Bibliografia**

- Baravelli M. (2013), *La finanza di distretto. Il ruolo del sistema bancario nei processi di trasformazione dei distretti industriali*. Torino: Giappichelli Editore.
- Baravelli M. (2014), Politiche regionali per la crescita e ruolo del sistema bancario e finanziario. Relazione presentata al Workshop *Le politiche per la crescita in Italia e in Europa: il ruolo delle politiche industriali e regionali*, 9 luglio, Università di Milano.
- Baravelli M. (2015), Dalla crisi al rilancio economico: evoluzione dei modelli di business delle banche italiane. *Banche & Banchieri*, n.4: 480-509.
- Baravelli M., Cappellin R. (2016), Crediti deteriorati: cosa potrebbe fare il governo per una gestione industriale degli NPL. *Key4biz*, 25 gennaio.
- Baravelli M., Minnetti F. (2011), Il Corporate Relationship Banking tra teoria e pratica: il caso italiano. *Bancaria*, n.10, ottobre.
- Eppler M.J.(2007), *The Concept of Knowledge Communication and Its Relevance to Management*. Lugano: USI Research Note, Institute for Corporate Communication.
- Forestieri G. (2015), Il modello di business delle banche italiane. Alla ricerca della sostenibilità. *Banche & Banchieri*, n.5.
- Rullani E. (2004), *Economia della conoscenza*. Roma: Carocci Editore.

# Eurozona: economia reale e politiche

Marcello Signorelli<sup>1</sup>

## 1. Alcune evidenze empiriche

Relativamente all'Eurozona (e ad una selezione di paesi) si presentano alcune evidenze empiriche relative a crescita economica, investimenti e performance del mercato del lavoro. Dalla Tabella 1 emerge la doppia recessione che ha riguardato l'Eurozona (nel 2009 e poi nel 2012-13) e il forte declino (cumulato) di PIL reale che ha riguardato, con intensità diverse, tutti i paesi periferici (in Grecia il declino ha superato il 30% mentre in Italia si è avvicinato al 10%); come termine di comparazione si sottolinea la diversa dinamica della Germania (dopo la forte recessione del 2009).

**Tabella 1 – Tassi di crescita del PIL**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eurozona	3,1	0,5	-4,5	2,0	1,6	-0,9	-0,3	0,9	1,7
Germania	3,3	1,1	-5,6	4,1	3,6	0,4	0,3	1,6	1,7
Irlanda	5,5	-2,2	-5,6	0,4	2,6	0,2	1,4	5,2	7,8
Grecia	3,3	-0,3	-4,3	-5,5	-9,1	-7,3	-3,2	0,7	-0,2
Spagna	3,8	1,1	-3,6	0,0	-1,0	-2,6	-1,7	1,4	3,2
Francia	2,4	0,2	-2,9	2,0	2,1	0,2	0,7	0,2	1,2
Italia	1,5	-1,1	-5,5	1,7	0,6	-2,8	-1,7	-0,3	0,8
Portogallo	2,5	0,2	-3,0	1,9	-1,8	-4,0	-1,1	0,9	1,5

Fonte: Eurostat

Nelle fasi di crisi e recessione non sorprende che gli investimenti totali diminuiscano, anche se le intensità di tali riduzioni sono risultate eclatanti in alcuni paesi, come emerge chiaramente dalla Tabella 2.

<sup>1</sup> Dipartimento di Economia, Università di Perugia, e-mail: [marcello.signorelli@unipg.it](mailto:marcello.signorelli@unipg.it).

**Tabella 2 – Totale Investimenti, volume (variazione percentuale annua)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eurozona	4,7	-1,1	-12,7	-0,1	1,5	-3,3	-2,6	1,3	2,9
Germania	4,7	1,7	-11,9	5,9	6,2	-0,4	-1,3	3,5	2,2
Irlanda	2,3	-10,1	-27,7	-22,7	-12,2	8,6	-6,6	14,3	28,2
Grecia	5,4	-6,7	-13,7	-15,0	-19,6	-23,5	-9,4	-2,8	0,7
Spagna	4,5	-4,7	-18,0	-6,2	-5,3	-7,1	-2,5	3,5	6,4
Francia	6,3	0,3	-10,6	1,2	3,5	0,2	-0,6	-1,2	0,0
Italia	1,8	-3,7	-11,7	2,1	-1,8	-9,3	-6,6	-3,4	0,8
Portogallo	2,6	-0,3	-8,7	-3,1	-10,7	-16,6	-5,1	2,8	3,9

Fonte: Eurostat

Ciò che risulta assolutamente sorprendente è che, nelle fasi di recessione, si riducano anche gli investimenti pubblici (oltre a quelli privati); ciò è quanto accaduto, come emerge dalla Tabella 3, nonostante pressoché tutte le scuole macroeconomiche (non solo quelle keynesiane) suggeriscano un ruolo anticiclico fondamentale che gli investimenti pubblici possono svolgere, aumentando sia la domanda aggregata effettiva che il potenziale produttivo.

**Tabella 3 – Investimenti Pubblici (variazione percentuale annua su valori in euro e come percentuale del PIL in parentesi)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eurozona	6,2 (3,2)	6,1 (3,3)	5,4 (3,6)	-4,1 (3,4)	-5,9 (3,1)	-5,9 (2,9)	-1,5 (2,8)	-2,1 (2,7)	2,4 (2,7)
Germania	1,8 (1,9)	8,5 (2,1)	9,8 (2,4)	2,6 (2,3)	3,4 (2,3)	0,9 (2,3)	2,2 (2,2)	-0,1 (2,2)	3,6 (2,2)
Irlanda	31,3 (4,6)	6,8 (5,2)	-35,8 (3,7)	-10,8 (3,3)	-25,6 (2,4)	-13,8 (2,0)	-7,4 (1,8)	21,2 (2,1)	-2,5 (1,8)
Grecia	-9,6 (4,9)	19,7 (5,6)	0,4 (5,7)	-38,6 (3,7)	-39,2 (2,4)	-5,5 (2,5)	29,2 (3,4)	5,5 (3,7)	3,4 (3,8)
Spagna	13,5 (4,6)	4,1 (4,6)	7,1 (5,1)	-8,1 (4,7)	-21,8 (3,7)	-34,7 (2,5)	-12,1 (2,2)	-3,8 (2,1)	21,3 (2,5)
Francia	5,5 (3,9)	2,6 (3,9)	4,8 (4,3)	0,6 (4,1)	-1,6 (4,0)	3,6 (4,1)	-0,3 (4,0)	-5,8 (3,7)	-5,1 (3,4)
Italia	2,9 (2,9)	3,9 (3,0)	11,6 (3,4)	-13,7 (2,9)	-3,2 (2,8)	-8,8 (2,6)	-6,9 (2,4)	-4,1 (2,3)	1,0 (2,3)
Portogallo	1,2 (3,2)	17,8 (3,7)	8,3 (4,1)	31,5 (5,3)	-35,2 (3,5)	-32,3 (2,5)	-11,0 (2,2)	-4,7 (2,0)	9,4 (2,2)

Fonte: Eurostat

**Tabella 4 – Tasso di disoccupazione totale (TdD)**

	minTdD (2007 o 2008)	2015	Variazione % TdD*	TdD-gap**
Eurozona	7,5	10,9	45,3	3,4
Germania	7,4	4,6	-37,8	-2,8
Irlanda	4,7	9,4	46,9	3,0
Grecia	7,8	24,9	219,2	17,1
Spagna	8,2	22,1	169,5	13,9
Francia	7,4	10,4	40,5	3,0
Italia	6,1	11,9	95,1	5,8
Portogallo	8,8	12,6	43,2	3,8

Note:  $Variazione \% TdD^* = 100 [TdD_{2015} - minTdD(2007, 2008)] / minTdD(2007, 2008)$ ;  
 $TdD-gap^{**} = TdD_{2015} - minTdD(2007, 2008)$ .

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Analizziamo ora brevemente gli effetti sul mercato del lavoro della lunga crisi dell'Eurozona, considerando diversi indicatori.

Il tasso di disoccupazione totale è aumentato di oltre il 45% nell'intera unione monetaria europea (pari a 3,4 punti percentuali di aumento rispetto al livello pre-crisi). Tale indicatore si è triplicato in Grecia e quasi raddoppiato in Italia; Nel 2015 questi ultimi due paesi avevano un divario rispetto al livello pre-crisi pari, rispettivamente, a 17,1 e 5,8 punti percentuali (Tabella 4).

**Tabella 5 – Tasso di disoccupazione al lungo termine (TdDLT), come percentuale della forza lavoro**

	min TdDLT (2007 o 2008)	2015	Variazione % TdDLT*	TdDLT-gap**
Eurozona	2,9	5,5	89,7	2,6
Germania	3,9	2,0	-48,7	-1,9
Irlanda	1,4	5,3	278,6	3,9
Grecia	3,7	18,2	391,9	14,5
Spagna	1,7	11,4	570,6	9,7
Francia	2,6	4,3	65,4	1,7
Italia	2,9	6,9	137,9	4,0
Portogallo	3,6	7,2	100,0	3,6

Note:  $Variazione \% TdDLT^* = 100 [TdDLT_{2015} - min TdDLT(2007, 2008)] / min TdDLT(2007, 2008)$ ;  
 $TdDLT-gap^{**} = TdDLT_{2015} - min TdDLT(2007, 2008)$ .

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

**Tabella 6 – Tasso di occupazione (TdO), 20-64 anni**

	max TdO (2007 o 2008)	2015	Variazione % TdO*	Target 2020	TdO - gap**	TdO Tar- get-gap***
Eurozona	70,2	69,0	<b>-1,7</b>	-	-1,2	-
Germania	74,0	78,0	<b>5,4</b>	77	4,0	1,0
Irlanda	73,8	68,8	<b>-6,8</b>	69	-5,0	-0,2
Grecia	66,3	54,9	<b>-17,2</b>	70	-11,4	-15,1
Spagna	69,7	62,0	<b>-11,0</b>	74	-7,7	-12,0
Francia	-	69,5		75	-	-5,5
Italia	62,9	60,5	<b>-3,8</b>	67	-2,4	-6,5
Portogallo	73,1	69,1	<b>-5,5</b>	75	-4,0	-5,9

*Note: Variazione % TdO\* =  $100 [TdO\ 2015 - \max TdO(2007, 2008)] / \max TdO(2007, 2008)$ ; TdO-gap\*\* =  $TdO_{2015} - \max TdO(2007, 2008)$ ; TdOTarget-gap\*\*\* =  $TdO_{2015} - Target_{2020}$ .*

*Fonte: elaborazioni su dati Eurostat*

Particolarmente grave è risultata la dinamica in termini di tasso di disoccupazione a lungo termine: nell'Eurozona la variazione ha sfiorato il 90%, mentre l'incremento più eclatante è avvenuto in Spagna con un aumento al 2015 di ben oltre il 500%, mentre la Grecia ha sfiorato il 400% di incremento (Tabella 5).

Considerando il tasso di occupazione totale (Tabella 6), la variazione fra il livello pre-crisi e quello al 2015 è risultata considerevole soprattutto in Grecia e Spagna, con distanze enormi sia rispetto al livello pre-crisi che rispetto al target europeo al 2020. La riduzione del tasso di occupazione per l'Italia risulta aggravato dal basso tasso di occupazione pre-crisi.

Come è ben noto, la classe di età più colpita è risultata quella giovanile, con tassi di disoccupazione che hanno superato il 40% per Grecia, Spagna e Italia. In molti dei paesi considerati (ovviamente con la forte eccezione della Germania) tali tassi sono più che raddoppiati nel periodo 2007-2015 (Tabella 7). In sintesi, l'economia reale dell'Eurozona è stata fortemente colpita sia in termini di riduzione del PIL che di peggioramento della performance dei mercati del lavoro, soprattutto quello giovanile. Le distanze rispetto ai livelli pre-crisi sono notevoli e richiedono risposte di policy quantitativamente (e qualitativamente) adeguate.

## 2. Quali politiche?

È oramai di tutta evidenza che le politiche di austerità hanno contribuito in maniera rilevante alla lunga crisi nell'Eurozona. L'intensità pro-ciclica di tali politiche è risultata particolarmente rilevante, pari al 4% del PIL potenziale

**Tabella 7 – Tasso di disoccupazione giovanile (TdDG), 15-24 anni, come % della forza lavoro**

	minTdD (2007 o 2008)	2015	Variazione % TdDG*	TdDG-gap**
Eurozona	15,0	22,4	49,3	7,4
Germania	10,6	7,2	-32,1	-3,4
Irlanda	9,1	20,9	129,7	11,8
Grecia	21,9	49,8	127,4	27,9
Spagna	18,1	48,3	166,9	30,2
Francia	18,3	24,7	35,0	6,4
Italia	20,4	40,3	97,5	19,9
Portogallo	16,7	32,0	91,6	15,3

*Note: Variazione % TdDG\* = 100 [TdDG2015 - minTdDG(2007, 2008)] / minTdDG(2007, 2008); TdDG-gap\*\* = TdDG2015 - minTdDG(2007, 2008).*

*Fonte: elaborazioni su dati Eurostat*

dell'Eurozona (corrispondente a 340 miliardi di euro). Si noti anche come un terzo dell'austerità a livello di Eurozona è imputabile alla Germania (Tabella 8).

Molti concordano che per favorire crescita e occupazione è condizione necessaria l'aumento degli investimenti privati e pubblici (entrambi si sono invece ridotti in questi anni di doppia crisi). È altresì evidente che gli inve-

**Tabella 8 – L'intensità pro-ciclica delle politiche di austerità (2010-2014)**

	"austerità" in % del PIL poten- ziale del paese o dell'Eurozona	"austerità" in miliardi di euro	"austerità" del paese come quota % rispetto "all'austerità" tota- le nell'Eurozona	Peso % del PIL del paese sul totale dell'Euro- zona
Eurozona	4	340	100	100
Germania	4	108	32	29
Irlanda	28	49	14	2
Grecia	7	14	4	2
Spagna	5	53	16	11
Francia	2	46	13	21
Italia	2	28	8	16
Portogallo	9	17	5	2

*Fonte: dati selezionati tratti da Baldwin e Giavazzi (2015), elaborati su dati IMF*

stimenti privati, pur incentivabili in termini fiscali, sono decisi dalle imprese private in base alle loro strategie e prospettive. Pertanto, per riassorbire rapidamente il “*gap* di produzione rispetto al livello pre-crisi” e, soprattutto, il “*gap* di occupazione rispetto al livello pre-crisi” è necessario un volume di investimenti pubblici (infrastrutture materiali e immateriali, ricerca & sviluppo, capitale umano, ecc.) che siano in quantità e qualità adeguati. La quantità di investimenti pubblici che sarebbe adeguata a riassorbire i due *gaps* di cui sopra è considerevole e enormemente distante dagli importi connessi al Piano Juncker. Anche i “margin di flessibilità” sul rapporto deficit/PIL connessi alla effettuazione di investimenti pubblici sono largamente insufficienti. In sostanza, le politiche nazionali possono fare ben poco rispetto al necessario.

Solo con la creazione di un bilancio a livello di Eurozona, ad esempio con emissione di Project Eurobond a 20 anni, pari a circa il 5% del PIL dell’Eurozona si potrebbe ottenere copertura finanziaria ad un volume di investimenti pubblici europei della quantità (circa 500 miliardi di euro) necessaria a riassorbire abbastanza rapidamente i due *gaps* di produzione e occupazione. La creazione di tale debito pubblico dell’Eurozona pari al 5% del PIL comporterebbe, sul bilancio annuale dell’Eurozona (come è noto attualmente non esiste un “bilancio dell’Eurozona”), una spesa da coprire piuttosto contenuta (vista la politica monetaria accomodante con tassi ufficiali “vicini allo zero” per lungo tempo) e corrispondente al pagamento degli interessi annuali su tale debito pubblico europeo. Ipotizzando un tasso di interesse di circa il 2% si avrebbe una spesa annua per il pagamento di interessi sul debito pari allo 0,1% del PIL dell’Eurozona (ad es. la quota di copertura per l’Italia sarebbe di circa 1,6 miliardi di euro; ben poca cosa rispetto ai circa 70 miliardi di euro di spesa annua per interessi sul debito pubblico italiano). Un contro-shock di policy del 5% del PIL in forma di maggiori investimenti pubblici – da realizzare nell’arco di 3 anni – sarebbe in grado di far ripartire sia la domanda aggregata che la capacità produttiva (prodotto potenziale) nell’Eurozona riassorbendo abbastanza rapidamente i due *gaps* rispetto ai livelli pre-crisi.

Per favorire la fattibilità politica dell’intervento di “Eurozone policy”, i finanziamenti finalizzati ad investimenti pubblici dovrebbero distribuirsi in maniera omogenea nei vari paesi (cioè in ogni paese il 5% del PIL; per l’Italia si tratterebbe di investimenti pubblici pari a circa 80 miliardi di euro), senza prevedere interventi maggiori nei paesi più colpiti dalla doppia crisi nell’Eurozona. Per un maggior dettaglio ed approfondimento della proposta di policy si veda Marelli e Signorelli (2016).

Una questione aperta riguarda il come favorire “investimenti di qualità”, tramite meccanismi premiali (dei risultati *ex post*), adeguate valutazioni *ex ante*, co-finanziamenti nazionali e/o regionali, ecc.

È evidente che una sostenuta ripresa economica e occupazionale nell’Eurozona consentirebbe anche un miglioramento della dinamica del rapporto debito

pubblico nazionale/PII, riporterebbe tutta l'Eurozona su sentieri di sostenibilità sociale, anche i paesi più colpiti dalla lunga crisi e, non ultimo, favorirebbe un rilancio del processo di ulteriore integrazione a livello di Eurozona verso un futuro (attualmente impensabile) di unione politica europea (in forma di stato federale). La Brexit può paradossalmente favorire tale processo di maggiore integrazione a livello di Eurozona. Viceversa, senza un ruolo del *policy maker* europeo quantitativamente e qualitativamente adeguato, la lunga crisi o stagnazione proseguirà accelerando il declino del vecchio continente nel contesto globale. Per un approfondimento delle caratteristiche della crisi nell'Eurozona e delle prospettive post-Brexit si veda Marelli e Signorelli (2016).

### **Bibliografia**

- Baldwin R., Giavazzi F. (2015), *The Eurozone Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*. London: VoxEU.org, CEPR Press.
- Marelli E., Signorelli M. (2016), *Europe and the Euro – Integration, Crisis and Policies*. London: Palgrave Macmillan.



# Investimenti, occupazione, domanda aggregata: nuove prospettive per l'economia europea

*Gioacchino Garofoli*<sup>1</sup>

## 1. Esportazioni e domanda aggregata

Sembra necessario sfatare un luogo comune particolarmente diffuso che vede nella crescita della competitività il motore per la ripresa economica italiana ed europea. La crescita dell'orientamento alle esportazioni, tra l'altro, si è già registrato negli ultimi anni anche in paesi poco aperti al commercio internazionale come la Grecia e la Spagna ma solo perché le imprese sono alla ricerca spasmodica di mercati relativamente dinamici visto il permanere di una domanda stagnante in Europa.

L'aumento dell'orientamento alle esportazioni non può essere sufficiente nel lungo periodo per garantire la sostenibilità del sistema economico nazionale ed europeo. Per chiarire questo punto farò riferimento ai limiti e ai rischi di un modello di sviluppo *export-led*. Un modello di sviluppo fortemente trascinato dalle esportazioni può funzionare soltanto per piccoli paesi e per un numero limitato di anni; ciò può essere organizzato proprio per sfuggire ad un problema di regolazione, determinato dall'insufficiente sbocco sul mercato interno nel breve periodo. Nel lungo periodo l'aumento della produzione si giustifica solo con un corrispondente aumento della domanda aggregata interna. La riproduzione allargata del sistema economico si può realizzare con l'aumento dei consumi privati e della spesa pubblica con il miglioramento, quindi, del benessere collettivo. Le condizioni del modello *export-led* possono esistere ed essere mantenute nel medio periodo solo da un regime dittatoriale che impedisce l'aumento dei salari per garantire una competitività basata sul *dumping* sociale, "svendendo" prodotti e lavoro<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Università dell'Insubria, Varese, e-mail: [ggarofoli@eco.unipv.it](mailto:ggarofoli@eco.unipv.it).

<sup>2</sup> Il modello coreano degli anni settanta assumeva questo tipo di caratteristiche socio-politiche, che includeva l'illegalità del sindacato dei lavoratori.

L'attenzione alla competitività esterna da parte dell'Unione Europea è dunque eccessiva ed assolutamente contraddittoria. L'orientamento effettivo al mercato estero dell'Unione Europea – cioè esportazioni nei paesi extra-europei – è infatti relativamente basso, attorno al 10% del valore della produzione totale, sostanzialmente allineato a quello degli Stati Uniti (cfr. Tabella 1). Come si può vedere nella tabella non ci sono sostanziali differenze qualora si considerino tutti i paesi dell'Unione Europea o esclusivamente i paesi dell'Euro<sup>3</sup>.

**Tabella 1 – Il rapporto Esportazioni effettive\*/PIL : una comparazione internazionale (2007-2013)**

	2012-2013	2007-2008
EU(27)	12.7	9.8
EU(12)	13.2	10.4
Germania	16.9	13.7
Italia	11.1	8.9
Francia	8.6	7.4
USA	9.5	8.4

*Nota: (\*) Esportazioni nei paesi extra-europei.*

*Fonte: Elaborazioni da European Commission, AMECO database*

Dunque la questione dell'eliminazione del differenziale tra reddito effettivo e reddito potenziale, con la piena utilizzazione delle risorse europee, è legata all'insufficienza della domanda aggregata interna europea e, quindi, con il soddisfacimento dei bisogni dei cittadini europei.

L'attenzione ossessiva alla competitività ha esclusivamente determinato un processo di selezione tra le imprese europee (una sorta di “cannibalismo” interno), come la modificazione dei rapporti economici tra Germania e Sud Europa, in particolare tra Germania e Grecia, ampiamente dimostrano, con una caduta consistente sia nel numero delle imprese e degli occupati industriali nel Sud Europa (De Nardis, 2015)<sup>4</sup> e con una sostituzione di importazioni tedesche dalla Cina e dai paesi asiatici alle precedenti importazioni dal Sud Europa (Simonazzi, Ginzburg, Nocella, 2014; Ginzburg, Simonazzi, 2016).

<sup>3</sup> Sono considerati soltanto i paesi che già utilizzavano l'Euro o che facevano parte dell'Unione Europea nel 2007 per rendere comparabili i dati dei due periodi presi in considerazione.

<sup>4</sup> A fronte di una tenuta in Germania sia nel numero delle imprese che nell'occupazione dell'industria manifatturiera.

## 2. La circolarità del sistema economico

Quanto appena sottolineato richiama l'attenzione sulla circolarità del sistema economico e sulla coerenza tra incremento della produzione e incremento della domanda potenziale. La questione della coerenza economica è esattamente uno dei compiti della politica economica e della politica industriale in particolare. La politica industriale non deve solo incentivare le imprese a produrre in modo efficiente, via incremento degli investimenti, ma anche indirizzare la produzione nella direzione di sbocchi potenziali di mercato che sono stati individuati e per i quali si deve organizzare una politica industriale integrata.

In assenza di un realistico aumento della domanda aggregata interna non si giustificerebbero incrementi sostanziali degli investimenti che, a loro volta, realizzandosi producono effettivamente un aumento della domanda aggregata. Vi è, dunque, una logica proattiva ed interattiva che consente di costruire la coerenza del circuito produzione – spesa – ulteriore stimolo alla crescita della produzione.

La situazione di depressione economica in Europa, data dal basso tasso di occupazione e dalla riduzione dei consumi privati non solo sottolinea la quantità rilevante di bisogni insoddisfatti dei cittadini europei ma consente anche di individuare un percorso di sviluppo e di progetti di investimento che risolverebbero contemporaneamente sia i problemi della produzione e dell'occupazione che la questione del miglioramento del benessere collettivo. L'effetto moltiplicativo (e positivo) degli investimenti consente l'eliminazione della disoccupazione e l'aumento della produzione e dei consumi così come in questi ultimi anni, in maniera speculare, l'effetto moltiplicativo negativo della riduzione degli investimenti ha prodotto crisi industriale e aumento della povertà.

## 3. Che fare? Progetti di sviluppo e investimenti

Le risposte alla crisi economica non possono che essere basate su politiche di contrasto alle tendenze degli ultimi anni e non procicliche. L'Europa dovrebbe introdurre politiche economiche alternative come è già stato sottolineato da tempo (cfr., ad esempio, Pavia declaration, 2015; Garofoli, Holland, 2016; Ginzburg, Simonazzi, 2016) e che sono possibili senza modificare gli accordi già sottoscritti dai paesi *partner*. La difficoltà non è di natura tecnica ma politica ed è dunque necessario un cambio di passo per far emergere un nuovo Roosevelt e un “*new deal*” per l'Europa. Politiche di sviluppo e politiche industriali (“*industrial development policies*”) per l'avvio e lo sviluppo di settori strategici rispetto agli indirizzi della politica economica e ai fabbisogni insoddisfatti dei cittadini europei (Pitelis, 2015; Wade, 2012).

La lunga crisi – più lunga della “grande crisi” del 1929 – ha determinato alcune conseguenze e questioni rilevanti da affrontare. La crisi non solo com-

porta il problema del recupero delle capacità produttive perse in questi anni (oltre alla disoccupazione del lavoro, vi è stato un notevole spreco di risorse, dal capitale produttivo non utilizzato, alle imprese che hanno cessato l'attività, agli stabilimenti e capannoni abbandonati, alle infrastrutture inutilizzate, alla perdita di capacità imprenditoriale), ma impone anche di organizzare un modello economico-sociale diverso (e un nuovo paradigma) rispetto a quello che eravamo abituati a conoscere. Questioni tutte che porranno problemi di nuova *leadership*, di una diversa classe dirigente e di una nuova *governance*.

#### 4. Le risposte “dal basso” alla crisi

Ma che cosa si può fare, in attesa della resipiscenza dei politici europei? Dovremmo soltanto attendere o ci sono spazi per avviare un processo dal basso? C'è sicuramente un problema di cultura economica e di *capability* progettuale per rispondere ai problemi della società e del territorio cui non possono rispondere né il mercato né lo Stato.

Occorre riorganizzare le relazioni sociali per la gestione dei complessi rapporti tra economia, società e territorio che negli ultimi anni sono stati dimenticati (sull'altare dei meccanismi automatici del mercato). Tra l'altro, tutto ciò è stato ulteriormente ingigantito dalle progressive limitazioni (in termini sia di spesa che di competenze, ma complessivamente in termini di indebolimento funzionale-progettuale) all'autonomia degli Enti Locali e dei territori che hanno fortemente attutito le capacità di reazione della politica locale. Le politiche dell' *austerità* hanno progressivamente desertificato le relazioni sociali, indebolendole progressivamente, e portando in evidenza le questioni individuali: per egoismo nelle fasi di “arricchimento” prima della crisi, per la sindrome della “paura” negli anni della crisi.

Occorre riprendere gli spazi per l'attenzione al futuro e per la costruzione di una visione condivisa; ciò dovrebbe favorire la sensibilizzazione ai problemi comuni e alla loro soluzione. I problemi emergenti non saranno infatti risolti automaticamente dal mercato ma probabilmente neppure dalla politica almeno come oggi la conosciamo.

Quindi si può rispondere a livello territoriale, nelle città e nei territori che ancora mantengono una rilevante identità territoriale e in cui le imprese ancora manifestano una responsabilità nei riguardi degli *stakeholder* locali. In altri termini la questione fondamentale diventa quella di mobilitare gli attori per risolvere problemi diffusi sul territorio e che danno luogo a progetti di investimento che possono essere gestiti e finanziati a livello locale.

Abbiamo, dunque, bisogno di cittadini “operosi” ed operativi, capaci di individuare le soluzioni ai problemi e di chiamare a raccolta le professionalità, le competenze e le risorse dei territori, comprese le risorse finanziarie (cfr.

il concetto di “*capitale di prossimità*” per ridare un senso alle relazioni tra risparmio e investimento nei territori).

D'altronde in altri paesi in fasi precedenti di crisi (si pensi alla Spagna dei primi anni post-franchisti e all'America Latina della seconda parte degli anni Ottanta – inizio degli anni Novanta) le risposte sono venute dalla riorganizzazione delle comunità territoriali. In Italia e in altri paesi europei, invece, si è registrata sino ad ora una insufficiente risposta “dal basso” alle nuove esigenze che si stavano manifestando proprio in conseguenza della crisi (cfr i *paper* presentati nella sessione speciale organizzata assieme all'AENL alla Conferenza AISRe di Torino del 2011).

L'attenzione deve esser portata, quindi, a nuovi attori per lo sviluppo territoriale, in grado di progettare e gestire progetti di sviluppo e di investimento. Ci sarà dunque bisogno di imprenditoria, anche mobilitando ed organizzando imprese sociali *non profit*. Tra gli attori da coinvolgere non vanno dimenticati alcune istituzioni ed organizzazioni finanziarie che non sono guidate da scopi di lucro ma piuttosto da obiettivi di tipo sociale, come la Banca Europea degli Investimenti (che può finanziare iniziative per la produzione sia di servizi educativi-formativi e sociali che infrastrutture a livello locale) sia le banche di sviluppo sia le “venture capital” solidali (che finalmente si stanno costituendo anche nel nostro paese, mentre sono in fruizione da quasi trenta anni in Francia e nei paesi del Nord Europa). Attenzione non solo agli attori ma anche agli strumenti disponibili, non ultimo tra questi le opportunità di ricorrere ai progetti europei della “*smart specialization*” che rappresentano l'ultima generazione di strumenti a sostegno di iniziative di sviluppo basate sulla valorizzazione delle eccellenze tra le risorse locali, puntando sulla creatività e sulla integrazione territoriale, sulla base della complementarità tra settori contigui. Ovviamente la consapevolezza sull'esistenza di attori, strumenti ed esperienze di successo già maturate in altre aree in Italia e all'estero rappresentano efficaci moltiplicatori di fiducia per l'avvio di progetti di investimento e di soluzione dei problemi socioeconomici del territorio.

## **Bibliografia**

- De Nardis S. (2015), *Manifatturiero*. *Rivista di Politica Economica*, Gennaio-Marzo
- Garofoli G. (2014), *Economia e politica economica in Italia. Lo sviluppo economico italiano dal 1945 ad oggi*. Milano: FrancoAngeli.
- Garofoli G. (2016), *Virtuous and Vicious Circles: Lessons for Current European Policies from Italian Post-War Development*. *European Journal of Comparative Economics*, 13, 2. (forthcoming).
- Garofoli G., Holland S. (2016), *Alternative Economic Policies in Europe: An Introduction*. *European Journal of Comparative Economics*, 13, 2. (forthcoming).

- Ginzburg A., Simonazzi A.M. (2016), Out of the Crisis. A radical change of strategy for the Eurozone. *European Journal of Comparative Economics*, 13, 2. (forthcoming).
- Pavia (The) Declaration (2015), A New Deal for a Social and Democratic Europe, document signed after the Pavia Conference on *Alternative Economic Policies in Europe*, Pavia, 24th -25th April. [www.aenl.org](http://www.aenl.org).
- Pitelis C.N. (2015), DIP-ly Speaking. Debunking Ten Myths, and a Business Strategy-Informed Developmental Industrial Policy. In: Bailey D., Cowling K., Tomlinson P. (eds.), *Perspectives on Industrial Policy for a Modern Britain*. Oxford: Oxford University Press.
- Simonazzi A., Ginzburg A., Nocella G. (2013), Economic Relations between Germany and Southern Europe. *Cambridge Journal of Economics*, 37, 3: 653-675.
- Wade R. (2012), Return of Industrial Policy? *International Review of Applied Economics*, 26, 2: 223-239.

# Perché è necessaria una nuova politica di investimenti pubblici nel Mezzogiorno

*Guido Pellegrini*

Sebbene nel 2015 il PIL dell'Italia sia tornato a crescere (0,8%), segnalando l'avvio della ripresa dopo la "Grande Recessione" degli anni 2008-2014, il *gap* apertosi con il resto d'Europa rimane ampio: dall'inizio della crisi il divario cumulato con l'Area dell'Euro è aumentato di circa 9 punti percentuali, con l'Unione Europea di oltre 11 punti. Sono molti i fattori che possono spiegare il ritardo di crescita dell'Italia rispetto al resto dell'Europa, e che associano i fattori ciclici, come la lentezza con cui il Paese si è agganciato alla fase di espansione ciclica che i principali paesi europei, come Germania, Francia e Spagna, hanno registrato nei primi mesi del 2013, a molti, e probabilmente più importanti, fattori di origine strutturale. Senza pretesa di esaustività, si segnalano qui sia quelli legati ad alcune caratteristiche del sistema delle imprese, quali ad esempio la ridotta dimensione media, la specializzazione internazionale, la bassa spesa in R&S, sia quelli relativi al sistema istituzionale, ovvero all'insieme di regole e comportamenti nei mercati, come la regolamentazione non sempre efficiente, l'amministrazione e gestione di servizi pubblici, come l'istruzione e la giustizia civile, sia infine quelli relativi alla dotazione di risorse infrastrutturali, anche relative alla diffusione dell'ICT, e di capitale umano. Il *gap* cumulato nella crescita, nel complesso del ventennio 1996-2015 è pari a 29 punti percentuali con l'Unione europea (a 28 paesi), quasi 23 punti quello con l'Area dell'Euro: nel periodo l'economia italiana è cresciuta moderatamente di circa il 10% in termini cumulati, un ritmo molto più lento di quello francese (27%) e di quello tedesco (30%), un quinto appena di quello spagnolo (51%). Questa flessione è associata anche a un calo della domanda interna, che è dipeso principalmente dalla caduta degli investimenti: negli anni di crisi gli investimenti sono calati cumulativamente di circa un terzo in Italia, poco più del 10% nell'area dell'Euro, intorno al 7% nell'intera Unione Europea. Molta parte della flessione è dipesa dalla riduzione degli interventi pubblici, anche a

---

<sup>1</sup> Università di Roma Sapienza, Dipartimento di Economia, Roma, e-mail: [guido.pellegrini@uniroma1.it](mailto:guido.pellegrini@uniroma1.it).

causa dei vincoli di bilancio: gli investimenti pubblici, in percentuale del PIL, sono diminuiti in Italia di circa 0,7 punti, di 0,5 punti nell'area dell'Euro, di 0,2 punti nell'Unione Europea.

Queste debolezze dell'apparato industriale ed istituzionale, anche a seguito del mancato adeguamento del capitale pubblico e privato, stanno impedendo all'economia italiana di sfruttare a pieno le opportunità offerte dall'evoluzione tecnologica e commerciale nell'ultimo ventennio: dall'allargamento dei mercati conseguente ai processi di globalizzazione, all'integrazione economica e finanziaria in Europa, al forte incremento di produttività ed efficienza consentito dalle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. L'impatto sull'efficienza dei processi produttivi è risultato fortemente negativo. Sempre nel ventennio 1996-2015 la crescita del prodotto per occupato, un indicatore che misura la capacità di un paese di produrre efficientemente risorse e quindi di essere competitivo, è diminuita nell'ultimo ventennio del -1,4%, mentre è cresciuta del 24,2% in Europa, del 15,8% nell'area dell'Euro. Nei confronti dei principali paesi europei, il *gap* di produttività con la Germania è stato in questo ventennio del 18,7%, del 19,7% con la Francia, del 14,7% con la Spagna. Rispetto alle trasformazioni tecnologiche ed economiche, che hanno comportato un rapido mutamento dello scenario competitivo per il paese, le necessarie trasformazioni economiche e istituzionali richieste per aumentarne la competitività e quindi mantenere la sua crescita in linea con quella dei principali paesi europei appaiono, dopo vent'anni, lente e frammentarie, non solo rallentate dai vincoli stringenti di finanza pubblica che stanno frenando l'adeguamento del capitale pubblico e privato, ma anche dalle difficoltà istituzionali che contribuiscono alle difficoltà nel rinnovo della struttura produttiva. Queste differenze non si sono ridotte neppure nel periodo di crisi, dove tendenzialmente l'andamento prociclico della produttività tende a ridurre le differenze tra paesi in Europa. Nel periodo 2008-2014 il divario nella crescita della produttività in Italia con il resto dei paesi europei è cresciuto di un punto percentuale l'anno, come nel periodo 1996-2015.

La crisi non ha avuto la stessa intensità in tutte le aree del paese. Dall'analisi del periodo 2008-2015, appare evidente come la crisi sia stata molto più profonda ed estesa nel Mezzogiorno che nel resto d'Italia, con effetti negativi che appaiono non solo transitori ma possono avere conseguenze anche strutturali, e che possono spiegare la difficoltà delle regioni meridionali di queste aree di agganciarsi alla ripresa internazionale. Nel periodo considerato il Centro-Nord è cresciuto a un tasso medio annuo dello 0,3%, mentre il Mezzogiorno è diminuito mediamente del -0,2%, con un divario di crescita che si è incrementato di mezzo punto percentuale l'anno.

Come è stato rilevato puntualmente nei Rapporti della Svimez sull'Economia del Mezzogiorno (anni vari), la crisi ha prodotto un depauperamento delle risorse produttive del Mezzogiorno e diminuito il suo potenziale di crescita:

la forte riduzione degli investimenti ha nel tempo diminuito la sua capacità industriale, che, non essendo rinnovata, perde nel tempo in competitività; le migrazioni, specie di capitale umano formato, e i minori flussi in entrata nel mercato del lavoro hanno contemperato il calo di posti di lavoro. Non sarà facile quindi, dopo sette anni di continue flessioni del PIL meridionale, disancorare il Mezzogiorno da questa spirale di bassa produttività, bassa crescita, e quindi minore benessere.

La capacità competitiva delle imprese del Sud è più che al Nord legata all'accumulazione di capitale, che è uno degli strumenti con cui le imprese di media e piccola dimensione, come quelle meridionali, acquisiscono innovazione tecnologica. Da questo punto di vista, gli effetti della crisi appaiono preoccupanti, pur considerando il recupero del 2015. La perdita cumulata di investimenti dall'inizio della crisi è stata pari al -40,9% nel Mezzogiorno, al -30,1% nel resto del paese, segnalando le difficoltà di recupero del *gap* di sviluppo. La bassa crescita nell'acquisto di beni capitali, insieme alla flessione nella spesa delle famiglie e della Pubblica Amministrazione, è tra le cause della caduta della domanda interna durante la crisi, non solo in Italia ma anche nell'area dell'euro, e il sentiero di ripresa per ritornare sul trend di crescita pre-crisi appare ancora lungo.

Il ritardo di sviluppo del Mezzogiorno, ampliatosi negli anni di crisi, non è un problema limitato a quell'area. L'avvio dell'intero paese su un sentiero stabile di rilancio dello sviluppo appare infatti irraggiungibile senza un recupero della domanda interna. Da questo punto di vista, la ripresa è legata anche a una ripresa dell'economia meridionale, data la forte integrazione tra i mercati delle due parti del Paese, come studi recenti della Banca d'Italia (2011) hanno ampiamente documentato. Infatti il Sud continua a rappresentare un mercato di sbocco fondamentale della produzione nazionale, pari al 26,5% della produzione del Centro Nord, oltre tre volte il peso delle esportazioni negli altri paesi dell'UE (9,1%). Inoltre il 40% circa della spesa per investimenti al Sud attiva produzione nel Centro-Nord, come mostrano i flussi di scambio bidirezionali. Infine, da questo deriva l'effetto depressivo rilevante esercitato dalla riduzione dei trasferimenti pubblici al Sud sulla produzione del resto del Paese.

Il paese intero rischia di non agganciarsi al ciclo positivo internazionale se alla ripresa delle regioni del Centro-Nord non si affianca in modo duraturo e non estemporaneo quella delle regioni meridionali. La domanda estera non appare sufficiente da sola a riavviare il ciclo positivo dell'investimenti e dell'occupazione, mentre una domanda di consumi e investimenti del Mezzogiorno depressa ha inevitabili effetti negativi sull'economia delle regioni centrali e settentrionali.

La riduzione dei *gap* di crescita regionale è tradizionalmente affidata, in Italia come in Europa, alle politiche regionali per lo sviluppo locale. Sono politiche *place-based*, ovvero che sfruttano le risorse disponibili a livello locale,

considerate in senso lato e comprensive della cultura e delle istituzioni, per costruire un sistema economico e sociale basato sul mercato, sano e sostenibile (Barca *et al.*, 2012). Sono quindi politiche “altamente specifiche alle condizioni locali” (Commissione Europea, 2009).

Tuttavia, negli ultimi anni, le politiche regionali di sviluppo, in Italia come in Europa, sono state fortemente condizionate dalla riduzione complessiva delle risorse destinate al finanziamento degli investimenti, derivante principalmente dalle politiche di riequilibrio dei conti pubblici. In Italia, in particolare, il rispetto del Patto di Stabilità Interno ha costituito un limite notevole alla programmazione e realizzazione di investimenti per molte amministrazioni locali e, al tempo stesso, la flessione complessiva delle fonti di finanziamento e il restringersi dei margini di flessibilità nei bilanci, hanno portato ad una grave contrazione del complesso delle risorse destinate allo sviluppo. La pubblicazione del Rapporto sui Conti pubblici territoriali (2016) permette di avere ora informazioni aggiornate sugli andamenti di spesa nelle diverse aree del paese e quindi valutarne gli effetti territoriali.

Il primo dato che risulta evidente è la forte riduzione della spesa in conto capitale, destinata allo sviluppo del paese, del settore pubblico allargato (SPA): tale spesa è risultata nel 2014 inferiore del 29% rispetto al 2009. A livello nazionale il suo rapporto sul PIL passa dal 5,8% del 2009 al 4,4 del 2014; gli investimenti in particolare si riducono nel 2014 del -39% rispetto al 2009, passando, in termini percentuali, dal 4,3 al 2,8% del PIL. Nel Mezzogiorno, la contrazione è dal 7,6 al 6,5% per la spesa in conto capitale, dal 5,1 al 3,8% per gli investimenti, pari al -26%. Nel complesso, nel 2014 la spesa in conto capitale pro capite nelle due aree è risultata simile, intorno ai 1.100 euro l'anno. Questo significa, d'altronde, la spesa in conto capitale ha perso quel ruolo di strumento di riequilibrio rispetto ai divari territoriali che aveva mantenuto negli anni antecedenti al 2000, quando il livello di spesa pro capite risultava per lo più superiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord (Sistema CPT, 2016).

Inoltre, i livelli di spesa destinati all'investimento in settori fondamentali hanno mostrato delle forti riduzioni, soprattutto nel Mezzogiorno: confrontando i tassi di variazione della spesa in conto capitale per macro settori tra il 2014 e la media del periodo 2011-2013, si osservano riduzioni consistenti in entrambe le aree, sia pur con livelli diversi, nel settore delle attività produttive, della mobilità, dell'ambiente, della cultura, della sanità, del Ciclo integrato dell'acqua, dei Servizi generali, delle Politiche sociali. Parziale eccezione, in entrambe le aree, è costituita dal settore Reti infrastrutturali, fortemente influenzato dagli incentivi erogati da GSE nel campo delle energie rinnovabili, i cui effetti si distribuiscono uniformemente su tutto il territorio nazionale.

Nel Mezzogiorno gli investimenti pubblici nel periodo 2008-2014 si riducono di quasi il 38%. La flessione è stata particolarmente elevata in Molise, Campania e Sardegna, che registrano, rispettivamente, una riduzione degli

investimenti pari al -49,6, -42,4 e -38,9%. La contrazione degli investimenti è stata molto inferiore in Abruzzo, per via della prosecuzione nella erogazione dei fondi per la ricostruzione (-0,4%).

Sebbene siano le Amministrazioni Comunali ad assorbire la maggior quota di investimenti erogati (seguite dalle Società e Fondazioni Partecipate nel caso del Centro-Nord e dall'ANAS nel caso del Mezzogiorno), a partire dal 2008 tale quota si riduce in modo consistente, a causa sia della crisi che degli obblighi per gli Enti Locali di rientro nel Patto di stabilità interno che impatta principalmente proprio sugli investimenti: nel Mezzogiorno tale quota passa dal 26,7% del 2008 al 23,4% del 2014.

L'andamento della spesa pro capite in conto capitale delle Imprese Pubbliche Nazionali (IPN) appare in controtendenza rispetto alle altre componenti del Settore Pubblico Allargato, mostrando un andamento sempre positivo di crescita. Inoltre, dal 2009, si riduce il divario della spesa pro capite del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord, sebbene a causa dei minori investimenti netti in attività finanziarie effettuati da Cassa Depositi e Prestiti nel Centro-Nord, e per i minori costi di ristrutturazione e realizzazione di opere in corso registrati dalle Ferrovie dello Stato, con particolare riferimento al progetto Alta Velocità/Alta Capacità, i cui minori investimenti ricadono prevalentemente nelle Regioni del Centro-Nord. Inoltre a questo contribuisce l'aumento consistente degli incentivi erogati da GSE nel campo dell'energia rinnovabile, con un maggiore impatto, in termini pro capite, nelle regioni del Mezzogiorno.

Tuttavia, molti dei grandi investitori nazionali risultano con dinamiche di investimento che vanno in senso contrario rispetto ad un'azione redistributiva tra le aree del paese. Ad esempio, la spesa per investimenti delle Ferrovie dello Stato vede ridursi, tra il 2011 e il 2014, l'impegno nel Mezzogiorno del 34% (soprattutto in Sicilia, Calabria e Campania), a causa di una diminuzione degli investimenti sia nella rete Convenzionale che nella rete Alta velocità/Alta capacità.

Questi dati segnalano come sia importante un'azione politica per rilanciare su larga scala gli investimenti pubblici nel Mezzogiorno. In primo luogo, per l'azione moltiplicatrice. Infatti, rispetto ad altri tipi di intervento, come ad esempio una riduzione delle tasse, gli investimenti hanno una maggiore capacità di generare reddito addizionale rispetto all'investimento iniziale. La Svimez, nel suo Rapporto (2016) segnala come i moltiplicatori degli investimenti pubblici siano pari a oltre 1,3 nel breve, 1,8 nel lungo periodo, tre volte più elevati di quelli di una riduzione delle tasse. In secondo luogo, l'elevata interdipendenza tra Nord e Sud porterebbe questa azione di stimolo a spargersi su tutto il territorio nazionale, colmando quei vuoti di domanda generati negli anni passati dalle politiche di austerità, che hanno riguardato in particolare proprio gli investimenti pubblici. Infine, l'aumento degli investimenti pubblici trascinerrebbe quello degli investimenti privati, sia dal lato della domanda, sia

tramite un miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle infrastrutture pubbliche.

La spinta degli investimenti pubblici quindi non deve essere vista solo come una manovra congiunturale: deve essere indirizzata, infatti ad un *upgrading* tecnologico e logistico delle infrastrutture pubbliche, colmando tante manchevolezze ancora esistenti. Sempre nei Rapporti della Svimez si sottolinea l'importanza della logistica e dei trasporti per il Sud, che possono essere considerati un driver di crescita. Ad esempio, appare importante la questione dei porti e della rigenerazione delle aree retroportuali dei principali porti del Sud, eventualmente affiancate e sostenute dalla creazione di Zone Economiche Speciali con vantaggi fiscali. Inoltre esiste la questione di un generale riassetto dei collegamenti Nord-Sud e Tirreno-Adriatico, da integrare in un unico sistema logistico per accrescere la competitività dell'intero paese. Un altro tema importante sono le infrastrutture per la banda larga, che potrebbero dare un vantaggio competitivo alle regioni meridionali in alcuni campi di alta tecnologia, da sviluppare all'interno delle *Smart Specialization Strategies* regionali. Potrebbero inoltre complementare la rigenerazione urbana di molte città del Mezzogiorno, che potrebbero essere mantenute e rese più attraenti come area di localizzazione anche di imprese internazionali.

Per questo progetto appaiono importanti due aspetti. In primo luogo per il finanziamento di un progetto così ambizioso non bastano i fondi strutturali europei, che fino ad ora hanno spesso avuto un ruolo sostitutivo, e non aggiuntivo, di risorse pubbliche nazionali. Appare necessario progettare un intervento integrato, finanziato da fondi europei ma anche da fondi nazionali e regionali, eventualmente attivando ed estendendo la clausola di flessibilità sugli investimenti (che è valsa lo 0,3% del PIL nel 2016). In secondo luogo l'intervento deve essere garantito da procedure ordinarie che dovranno essere rese più veloci ed efficaci da adeguamento delle regole pubbliche e da un attento monitoraggio in itinere. Inoltre dovrà essere previsto un intervento centrale per superare eventuali vischiosità locali. Attenzione ai tempi e al *delivery* sarà infine essenziale per la buona riuscita del progetto.

## **Bibliografia**

- Banca d'Italia (2011), L'integrazione economica tra il Mezzogiorno e il Centro-Nord. Roma: Banca d'Italia, *Collana Seminari e Convegni* n. 9.
- 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.
- CE – Commissione Europea (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Bruxelles.

Perché è necessaria una nuova politica di investimenti pubblici nel Mezzogiorno

Sistema CPT (2016), Relazione Annuale CPT 2016. Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale. Roma: *Agenzia per la Coesione territoriale*, n. 1.  
SVIMEZ (anni vari), *Rapporto sull'Economia del Mezzogiorno*. Bologna: Il Mulino.



# Crisi finanziaria, mercato del credito e cambiamento strutturale

*Salvatore Capasso*<sup>1</sup>

## 1. Introduzione

Uno degli aspetti più deleteri della crisi finanziaria del 2008 e delle successive ripercussioni sui paesi a più alto debito, è stata la riduzione del flusso di credito erogato al settore privato, e alle imprese in particolare. È nei fatti che la riduzione di credito ha avuto effetti negativi sul livello di attività economica nel breve e medio termine, e la recessione che ha colpito diversi paesi tra cui il nostro ne è testimonianza. Tuttavia è anche ipotizzabile che nel lungo periodo le forti restrizioni nel mercato del credito di questi anni potranno avere ripercussioni sulla struttura produttiva di alcuni paesi alterandone la composizione<sup>2</sup>. Questo è particolarmente vero per un paese come l'Italia con una fragilità strutturale che affonda le radici nel tempo (Capasso, 2015). Di fatto la riduzione nella disponibilità di credito ha effetti di breve sull'economia reale perché comprime la domanda; nel lungo periodo, invece, può influenzare la struttura produttiva perché influenza il flusso di investimenti in modo selettivo. È lecito infatti pensare che la restrizione nel credito abbia maggiore impatto su quei settori che più hanno bisogno di risorse esterne per finanziare crescita e investimenti.

Questo accade in particolare nei settori a più alto contenuto tecnologico laddove la vita media dei prodotti è più breve e i processi produttivi necessitano di continui investimenti. Questi settori, che sono generalmente anche quelli più dinamici e a più alto valore aggiunto, tendono quindi a contrarsi a favore di settori più maturi e a più basso tasso di crescita. Ovviamente il processo è più rapido ed accentuato in economie dove questi settori sono già in difficoltà al momento in cui la crisi scoppia. Il risultato finale è un impatto negativo sui tassi di crescita dell'intera economia.

---

<sup>1</sup> Università di Napoli "Parthenope", Napoli, e-mail: [scapasso@uniparthenope.it](mailto:scapasso@uniparthenope.it).

<sup>2</sup> Zazzaro (2014) presenta una serie di saggi che forniscono un quadro d'insieme esaustivo del comportamento delle banche durante la crisi.

L'obiettivo di questo lavoro è valutare quali settori abbiano sofferto maggiormente le difficoltà nell'accesso al credito o, in altri termini, verificare come il sistema creditizio abbia indirizzato i flussi di finanziamento in una fase di forte incertezza sulle prospettive economiche e di notevole debolezza dei bilanci aziendali e delle stesse banche. L'idea è che la crisi finanziaria abbia esacerbato i problemi informativi tra datore e prenditore di fondi facendo aumentare notevolmente il costo di accesso al credito e il livello di razionamento nell'economia. Il risultato è stata una riduzione del flusso di finanziamenti alle imprese che colpisce in modo più accentuato le imprese che hanno bisogno di un maggior volume di investimenti per competere e che investono in tecnologie più avanzate. Questi ultimi, infatti, sono spesso investimenti a più alto rendimento ma più rischiosi e più opachi per i finanziatori esterni<sup>3</sup>. Ad una prima analisi, i dati confermano questa ipotesi.

A seguito della crisi finanziaria il mercato del credito in Italia si è progressivamente assottigliato. La riduzione dell'erogato, contrariamente a quanto si potrebbe pensare, è stata maggiore al centro nord. Questo è spiegabile sia con il fatto che il settore produttivo al nord è anche quello che cresceva più rapidamente in termini relativi, sia con una possibile riallocazione delle risorse finanziarie a danno di settori produttivi che sono relativamente più presenti al nord. La contrazione del mercato del credito è stata più forte nei settori dell'immobiliare, nelle materie prime e nella manifatturiero. Se era lecito aspettarsi un forte impatto della crisi nei settori delle costruzioni perché direttamente collegati allo scoppio della bolla immobiliare e in quello delle materie prime per la caduta del prezzo delle *commodity*, è apparentemente meno chiara la contrazione del credito nel manifatturiero e in particolare la contrazione nei sottosettori più tecnologici del manifatturiero.

La caduta dell'erogato verso questi settori può essere solo in parte addebitata alla caduta della domanda globale e delle esportazioni. Infatti, i dati sulle sofferenze mostrano che questi settori non hanno subito un deterioramento economico peggiore di altri. All'opposto, le sofferenze in settori come telecomunicazioni o costruzione di apparecchiature elettroniche sono cresciute relativamente meno di altri settori. Se ne deduce, quindi, che la caduta nel volume relativo di credito allocato nei settori più tecnologici sia solo in parte dovuto ad un peggioramento delle condizioni economico finanziarie delle imprese e sia, invece, da addebitare alla natura stessa dell'attività produttiva e dei mercati in cui queste imprese operano.

Inoltre, data la diversa distribuzione territoriale dei settori produttivi, l'effetto asimmetrico della restrizione nel mercato del credito può avere conseguenze sui

---

<sup>3</sup> Sono molteplici le evidenze che mostrano che il razionamento del credito dipende dalle caratteristiche d'impresa e dalle caratteristiche specifiche del progetto finanziato (tra gli altri si veda ad esempio Berger *et al.*, 2001; Freel, 2007; Benfratello *et al.*, 2008).

processi di convergenza regionale. Infatti, è un dato che gran parte delle imprese che operano nei settori più tecnologicamente avanzati si trovino nel nord del paese. Questo implica che se vi è stato razionamento del credito asimmetrico in relazione ai settori, a soffrirne maggiormente è il nord del paese. Di fatto, i dati confermano una più forte contrazione del credito al nord.

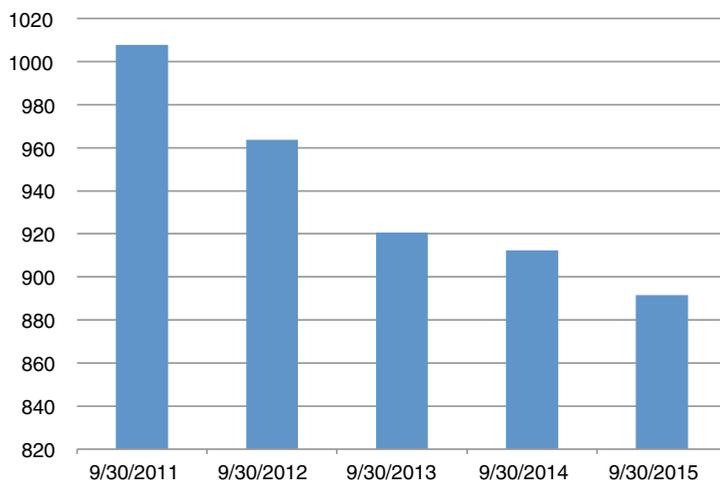
## 2. Offerta di credito

La crisi finanziaria prima, e quella del debito poi, hanno messo a dura prova il mercato del credito in Italia. Negli ultimi anni i flussi di finanziamento alle imprese si sono progressivamente e trasversalmente ridotti in tutti i settori e in tutte le aree del paese. Tuttavia è difficile capire chiaramente se questa riduzione nei flussi di finanziamento al settore produttivo sia da addebitare alla contrazione dell'offerta di credito o ad una riduzione della domanda. Infatti se da un lato, la crisi finanziaria ha fortemente indebolito i bilanci delle banche costringendole a contrarre l'erogazione di finanziamenti, dall'altro la crisi economica ha ridotto le opportunità di investimento e la domanda di risorse esterne delle imprese. Di fatto, nonostante i numerosi studi sulla questione non è ancora stato chiarito se il credit crunch sia più da addebitare ad una contrazione della domanda o dell'offerta di credito. Questo ovviamente non è solo un mero problema scientifico e teorico, ma ha forti implicazioni di politica economica.

Gli effetti deleteri sull'economia della contrazione nel mercato del credito non sono solo di breve ma anche di lungo periodo. La restrizione dei flussi di finanziamento alle imprese e il contemporaneo ridimensionamento degli investimenti hanno contribuito nel breve a determinare, insieme al rallentamento della domanda globale, la recente recessione e l'attuale stagnazione. È nel lungo periodo però che può esercitare un impatto notevole minando la struttura produttiva del nostro paese. Infatti, il razionamento del credito spesso non è simmetrico e colpisce, come argomentato, più segnatamente i settori più dinamici e competitivi e i settori che richiedono maggiori investimenti in ricerca e sviluppo con l'effetto di causare maggior danno alla crescita economica.

I dati indicano chiaramente che la riduzione del credito, iniziata a ridosso della crisi finanziaria del 2008, è proseguita negli ultimi anni nonostante la politica monetaria fortemente accomodante della Banca Centrale Europea e del programma di *quantitative easing*. La Figura 1 mostra che dal 2011 in Italia gli impieghi ai settori produttivi hanno continuato a contrarsi senza soluzione di continuità. La contrazione ha interessato tutto il paese ed è significativa visto che siamo nell'ordine di una riduzione degli impieghi del 12% sul periodo considerato.

Questa dinamica è ancor più preoccupante se si considera che nel periodo considerato la BCE ha intrapreso una serie di misure per frenare la contrazione

**Figura 1 – Impieghi ai settori produttivi in Italia**

Fonte: Banca d'Italia. Dati in milioni di euro

del credito all'ingrosso. Il programma di acquisto di titoli pubblici (*quantitative easing*) iniziato dalla BCE a gennaio del 2015 e che si prevede termini a marzo del 2017, è solo l'ultima di una serie di misure che negli ultimi anni sono state intraprese dalla Banca Centrale per ridurre i rischi di deflazione e favorire il credito bancario a imprese e famiglie. Nel dicembre del 2011 la BCE ha messo in atto la prima di due grandi operazioni di rifinanziamento a lungo, le cosiddette LTRO (*long term refinancing operation*), con l'obiettivo di fornire liquidità al sistema bancario. La seconda è stata ripetuta nel febbraio 2012. Le due operazioni hanno canalizzato nel sistema finanziario più di 1000 miliardi, somma che non è stata sufficiente a rivitalizzare il credito visto che nel 2012 la BCE ha messo in atto altri interventi, tra questi le operazioni monetarie definitive (OMT<sup>4</sup>) per comprimere i rendimenti dei titoli di stato e favorire la riduzione dei tassi sui finanziamenti a famiglie e imprese. Nel 2014, poi, la BCE ha anche lanciato le operazioni di rifinanziamento a lungo mirate, TLTRO (*targeted long term refinancing operation*), nelle quali la cessione di liquidità alle banche di credito ordinario è condizionata al volume di credito erogato. Eppure, come i dati mostrano, nonostante gli interventi della BCE il mercato del credito ha continuato a soffrire e solo negli ultimi mesi la dinamica dei finanziamenti alle imprese appare essere intonata al rialzo. È, tuttavia, la prolungata restrizione nel mercato del credito che rischia di avere effetti di lungo su tutto il sistema economico.

<sup>4</sup> Acronimo di Outright monetary transactions.

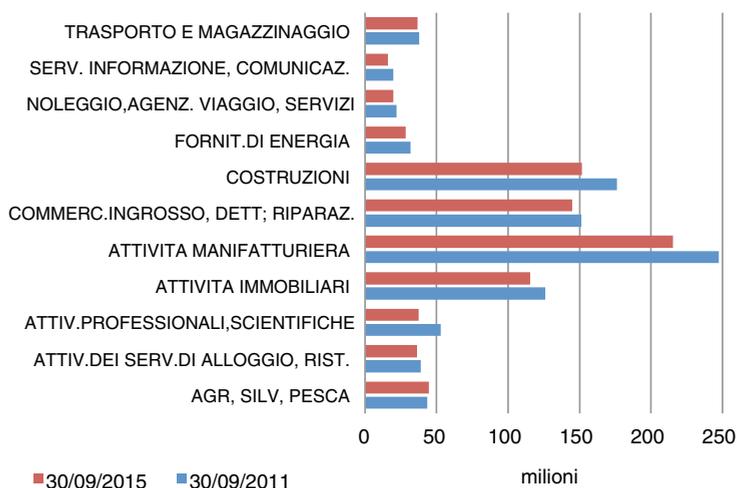
**Tabella 1 – Impieghi ai settori produttivi per aree. Variazione percentuale annua**

	30/09/2012	30/09/2013	30/09/2014	30/09/2015
Italia Centrale	-5,9	-5,0	-0,3	-2,2
Italia Nord-Occidentale	-4,0	-5,2	-1,8	-2,8
Italia Nord-Orientale	-4,4	-3,3	-0,7	-2,4
Mezzogiorno	-2,8	-3,9	-0,1	-0,9
Italia	-4,4	-4,5	-0,9	-2,3

Fonte: Banca d'Italia

La contrazione degli impieghi non è un problema delle aree più arretrate ma ha interessato tutte le macro aree del paese. Anzi, come mostra la Tabella 1, le aree che hanno maggiormente sofferto la riduzione di impieghi sono quelle del Centro Italia e del Nord, mentre il Mezzogiorno ha fatto registrare una dinamica nella riduzione degli impieghi meno accentuata. Questo si spiega solo in parte con il fatto che essendo concentrato al nord la fetta più grossa del prodotto interno lordo, il rallentamento dell'economia e la riduzione della domanda di credito è stato maggiore in queste aree.

Come era prevedibile, i settori più colpiti dalle restrizioni sul credito sono stati quello delle costruzioni e il manifatturiero (si veda la Figura 2). Questi settori, infatti, sono quelli che più di altri sono stati esposti alla contrazione

**Figura 2 – Impieghi per settore in Italia**

Fonte: Banca d'Italia

**Tabella 2 – Impieghi ai settori produttivi per aree. Variazione 2011-2015**

Settori	2011-2015
Fabbr. Computer/Prod. Elettron./Ottica; Apparec. Elettromed., Apparec. Misuraz/Orologi	-11,15
Fabbric. Apparecch.Elettriche	-14,85
Fabbric. Articoli In Gomma E Materie Plastiche	-11,12
Fabbric. Coke, Raffinaz.Del Petrolio	-72,30
Fabbric. Macchinari E Apparecch.Nca	-1,73
Fabbric. Mobili	-14,19
Fabbric. Prod. In Metallo	-6,64
Lavoraz.Minerali Non Metalliferi	-20,75
Metallurgia	-5,75
Telecomunicazioni	-46,05

Fonte: Banca d'Italia

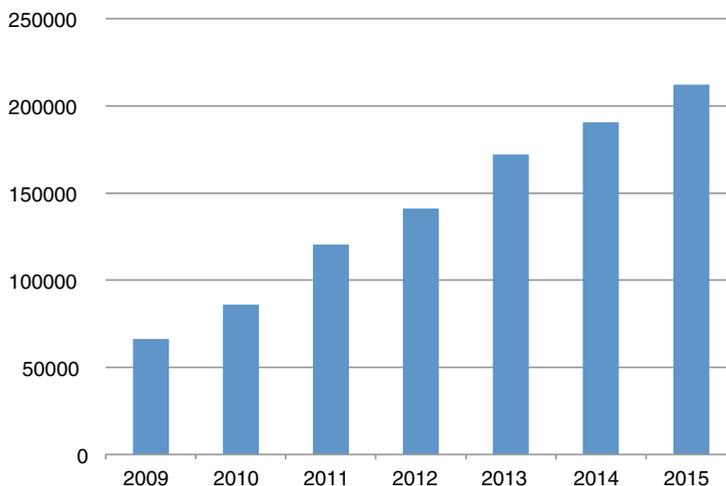
dell'economia reale. È in questi settori quindi che l'effetto della restrizione dell'offerta di credito è stato amplificato dalla caduta della domanda di credito.

Tuttavia se si vogliono verificare i possibili effetti del *credit crunch* sulla struttura produttiva del paese bisogna analizzare nel dettaglio alcuni grandi settori come quello manifatturiero e verificare la dinamica del mercato del credito collegata alle specifiche produzioni.

Come mostra la tabella 2, al di là del settore petrolifero che è stato penalizzato dalla caduta del prezzo del greggio, la contrazione del mercato del credito ha penalizzato i settori squisitamente tecnologici: fabbricazione di computer e prodotti elettromedicali che ha registrato dal 2011 al 2015 una contrazione degli impieghi dell'11%; telecomunicazioni che ha visto ridurre gli impieghi del 46% e il settore per la produzione di apparecchi elettrici che ha subito una riduzione degli impieghi del 15%. Questi settori sono tra i più dinamici e attivi in termini di investimenti in particolare in ricerca e sviluppo. Ne deriva che vincoli agli investimenti in questi settori segnalano gravi limitazioni alle possibilità di crescita ed espansione delle imprese che vi operano. L'effetto è un ridimensionamento proprio dei settori tecnologicamente più avanzati a nocumento dei tassi di crescita futuri dell'economia.

### 3. Mercato del credito e sofferenze

I crediti in sofferenza sono attualmente uno dei problemi più rilevanti del sistema bancario italiano. Le cause di questo squilibrio patrimoniale delle banche

**Figura 3 – Sofferenze lorde su utilizzato in Italia**

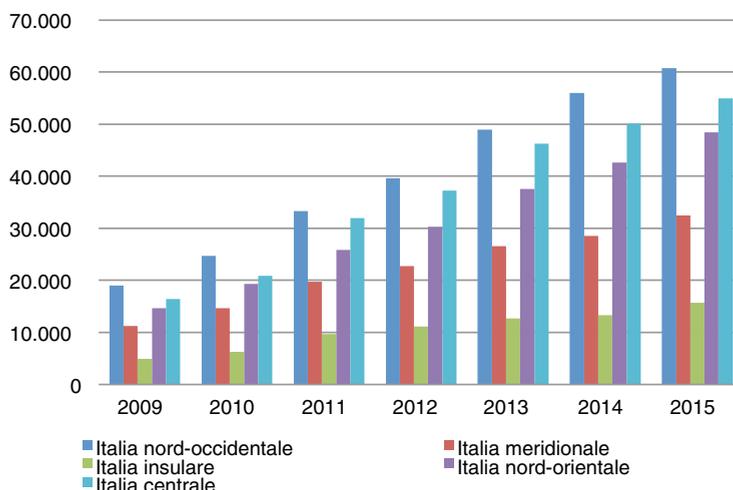
Fonte: Banca d'Italia. Dati in milioni di euro. Consistenze di fine periodo

non sono del tutto chiare. Infatti è complicato stabilire se l'esorbitante volume dei crediti in sofferenza sia da attribuire alla profondità della crisi economica o alla leggerezza con la quale le banche hanno concesso credito fino allo scoppiare della crisi finanziaria del 2008. Infatti, se da un lato la crisi economica ha minato l'equilibrio finanziario delle imprese, in particolare di quelle già pesantemente indebitate, spingendo molte di queste verso l'insolvenza, è possibile ipotizzare che nel periodo antecedente la crisi molte banche siano state poco attente nella selezione dei prenditori di fondi e nelle politiche di erogazione di credito. Al di là delle motivazioni che sono alla base del deterioramento del mercato del credito bancario, quelle che sono notevoli e preoccupanti sono la rapidità e la scala con la quale la qualità del credito erogato si è ridotta.

È un fatto che dal 2009 al 2015 le sofferenze siano più che triplicate (si veda la Figura 3) e che abbiano superato abbondantemente la soglia dei 200 miliardi di euro. Tra l'altro la tendenza non sembra mutare direzione e registra solo un rallentamento dei tassi di crescita: a giugno del 2016, ultimo dato disponibile, le sofferenze lorde hanno raggiunto la quota di 213 miliardi di euro<sup>5</sup>. I dati della Banca d'Italia segnalano chiaramente, inoltre, che anche le sofferenze nette mostrano un andamento simile.

La rilevanza del problema legato alla scala delle sofferenze spiega il perché negli ultimi tempi il sistema bancario italiano sia sotto pressione e il perché

<sup>5</sup> Le sofferenze lorde comprendono la totalità dei rapporti di credito in essere con soggetti in stato d'insolvenza al lordo delle eventuali svalutazioni e passaggi a perdita nel periodo.

**Figura 4 – Sofferenze lorde su utilizzato per macroarea**

Fonte: Banca d'Italia. Dati in milioni di euro. Consistenze di fine periodo

siano state necessarie continue ricapitalizzazioni, tra l'altro condotte in modo difficoltoso, tanto che il governo quest'anno è stato costretto ad implementare un fondo a sostegno delle banche che hanno più difficoltà a raccogliere capitali esterni. È questo il fine di *Atlante* il fondo che ha una dotazione di circa 6 miliardi e che ha appunto lo scopo di risolvere il problema della mole dei crediti in sofferenza assicurando il successo degli aumenti di capitale per le banche che si trovano a fronteggiare oggettive difficoltà di mercato.

I dati segnalano che il peggioramento è stato trasversale e tutte le aree del paese sono state interessate da un peggioramento della qualità del credito (si veda la Figura 4). Da nord a sud, passando per le isole il mercato del credito bancario mostra nel periodo considerato i segni di un forte deterioramento. All'opposto, nella parte più fragile del paese, il Mezzogiorno, le sofferenze nell'ultimo quinquennio sono aumentate meno che nelle altre aree del paese (Tabella 3).

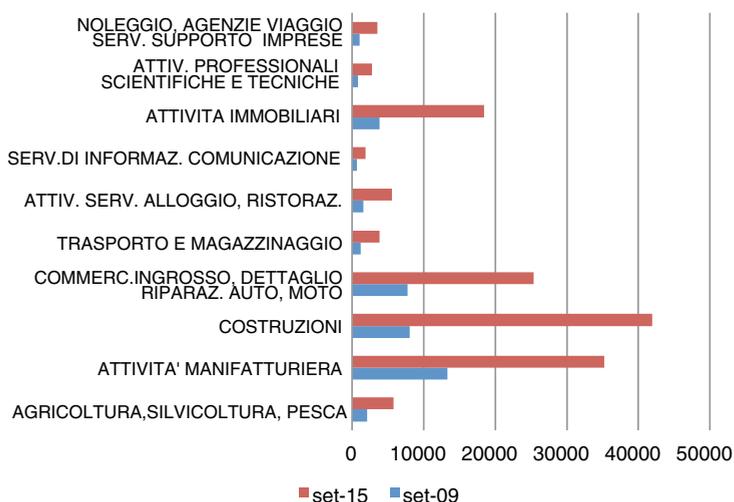
Non tutti i settori hanno mostrato gli stessi tassi di peggioramento nella qualità del credito. Questo a riprova che la crisi e soprattutto la reazione del sistema bancario alla congiuntura non sono state simmetriche nei loro effetti sui diversi mercati. I settori che hanno sofferto maggiormente sono stati le costruzioni, l'immobiliare il commercio e l'attività manifatturiera (si veda la Figura 5). Tenendo conto che la crisi finanziaria è stata innestata dallo scoppio della bolla immobiliare, era lecito aspettarsi che l'immobiliare e le costruzioni più di altri mercati risentissero del *credit crunch*. È stato poi il rallentamento

**Tabella 3 – Sofferenze lorde su utilizzato. Variazione 2009-2015**

	Italia				
	nord occidentale	meridionale	insulare	nord orientale	centrale
Variazione 2009-2015	220,14	187,78	221,51	230,49	234,02

dell'economia globale ad esercitare ulteriori effetti negativi sulla domanda e l'offerta di credito. Questo spiega il perché, a fronte della riduzione delle esportazioni, il deterioramento del mercato del credito sia stato particolarmente forte nel manifatturiero e nel settore dei consumi.

È interessante osservare come nonostante il rallentamento dell'economia, e a dispetto delle forti restrizioni nell'erogato, il credito verso i sottosettori del manifatturiero che producono beni e servizi a contenuto tecnologico particolarmente elevato non ha fatto registrare tassi di deterioramento superiori a quelli di altri (si veda la Tabella 4), ma anzi inferiori. Per esempio, nell'arco temporale 2009-2015 le sofferenze nel settore telecomunicazioni sono aumentate del 125%, nel settore produzioni di computer e altre apparecchiature elettroniche le sofferenze sono invece aumentate del 123%. Di fatto, a fronte di un aumento delle sofferenze che in altri settori sfiora il 300%, l'incremento delle sofferenze nei settori squisitamente tecnologici non segnala condizioni economiche particolarmente difficili per le imprese che vi operano. Questo

**Figura 5 – Sofferenze nette per settore**

**Tabella 4 – Sofferenze lorde su utilizzato. Variazione 2009-2015**

Manifattura e Telecomunicazioni	Variaz. 2009-2015
Fabbric. articoli in gomma e materie plastiche	207,68
Fabbric. altri prodotti della lavorazione minerali non metalliferi	309,41
Metallurgia	464,96
Fabbric. prodotti in metallo, esclusi macchinari e attrezzature	185,99
Fabbr. computer/prodotti elettronica/ottica; Apparec. elettromedicali; Apparec. Misurazione/Orologi	123,56
Fabbric. apparecch. elettriche e apparecch. per uso domest. non elettriche	73,54
Fabbric. macchinari e apparecch. Nca	152,93
Fabbric. Mobili	181,96
Telecomunicazioni	125,00

dato, se confrontato con la più marcata riduzione dell'erogato verso questi settori, come visto nel paragrafo precedente, permette di argomentare che la restrizione del credito non è tanto da addebitare ad un peggioramento delle condizioni di mercato e dei bilanci delle imprese, quanto ad una riallocazione del credito delle banche verso altri settori.

Le ragioni, come ipotizzato, sono legate alla natura stessa del tipo di attività sviluppate dalle imprese che operano nei settori più tecnologici e dalla struttura dei mercati di sbocco delle merci. Gli investimenti collegati a produzioni tecnologiche avanzate implicano un maggior livello di problemi informativi e per questo sono più facilmente razionati. Spesso poi questi investimenti sono di per se più rischiosi. Tali fattori aumentano il costo di accesso al credito e ne riducono l'appetibilità da parte dei finanziatori esterni. I problemi informativi, ovviamente, si amplificano durante fasi congiunturali negative. Le crisi finanziarie, quindi, se particolarmente prolungate possono provocare una maggiore riduzione del credito verso i settori tecnologici e indurre una riallocazione del credito verso settori più maturi e meno dinamici.

#### **4. Conclusioni e implicazioni di *policy***

Contrariamente a quanto si possa ipotizzare, gli effetti preponderanti della crisi finanziaria sull'economia reale non si hanno nel breve attraverso la compressione della domanda aggregata, ma nel lungo attraverso la riallocazione del credito verso settori meno produttivi e meno dinamici. Le ragioni le abbiamo analizzate. In presenza di un deterioramento del mercato del credito e con la riduzione della liquidità, i costi di accesso al credito aumentano tanto da far

lievitare considerevolmente il razionamento. Ad essere colpite più duramente sono spesso le imprese che operano in settori tecnologicamente più avanzati. Queste, infatti, necessitano relativamente di più grossi volumi di investimento e operano con tecnologie che implicano maggiori costi informativi. Tali fattori fanno lievitare, più che altrove, i costi di accesso a risorse finanziarie esterne. Il corollario è che la crisi finanziaria tende nel lungo a penalizzare i settori più avanzati a vantaggio di quelli più maturi con effetti negativi sui tassi di crescita dell'economia. Se questo è vero, politiche trasversali di allentamento dei vincoli finanziari alle imprese e di sostegno al mercato del credito possono non essere sufficienti a supportare la crescita nel lungo periodo. Tali politiche vanno affiancate a specifici interventi che mirino a ridurre il costo di accesso al credito delle imprese che operano nei settori più dinamici e a più alto valore aggiunto.

## **Bibliografia**

- Benfratello L., Schiantarelli F., Sembenelli A. (2008), Banks and Innovation: Micro-econometric Evidence on Italian Firms. *Journal of Financial Economics*, 90, 2: 197-217.
- Berger A.N., Klapper L.F., Udell G.F. (2001), The ability of banks to lend to informationally opaque small business. *Journal of Banking and Finance*, 25, 12: 2127-2162.
- Capasso S. (2015), Crisi o stagnazione per l'economia italiana? In: Cappellin R., Baravelli M, Bellandi M., Camagni R., Ciciotti E., Marelli E. (a cura di), *Investimenti, Innovazione e Città: una Nuova Politica Industriale per la Crescita*. Milano: Egea. 117-123.
- Freel M.S. (2007), Are Small Innovators Credit Rationed? *Small Business Economics*, 28, 1: 23-35.
- Zazzaro A. (a cura di) (2014), *Le banche e il credito alle imprese durante la crisi*. Bologna: il Mulino.



# Industria 4.0 in Italia: la sfida per le imprese e il ruolo delle banche

*Angela Botticini, Attilio Pasetto, Zeno Rotondi<sup>1</sup>*

## 1. Introduzione

Questo contributo è dedicato all'Industria 4.0 e alle sue implicazioni per il credito. Per Industria 4.0 si intende il nuovo paradigma economico-tecnologico destinato a breve ad affermarsi, sulla scia degli incessanti passi avanti della digitalizzazione. Industria 4.0 è anche sinonimo di Internet delle cose (*Internet of things*), ossia dell'intelligenza artificiale diffusa negli oggetti, che grazie alla rete sono messi in comunicazione fra loro e con l'uomo.

Il nuovo mondo, che nasce dall'interazione fra realtà fisica e realtà virtuale, è destinato a cambiare il nostro modo di produrre, di consumare, di vivere. Per certi aspetti si tratta di una rivoluzione copernicana. Non saranno più le macchine a creare il prodotto, ma il prodotto a dire alla macchina come e cosa deve produrre. Meglio ancora, ci sarà un "dialogo" costante in tempo reale tra la macchina e il prodotto/servizio.

Il paper è organizzato nel modo seguente. Nel secondo paragrafo si affronta il tema dell'Industria 4.0, individuando l'impatto sui modelli di business e sulle filiere produttive e andando a vedere come le imprese italiane si pongono alla vigilia della nuova sfida.

Il quadro che ne esce è che siamo in ritardo con il salto produttivo-commerciale-tecnologico di Industria 4.0. Un ruolo importante in questo passaggio epocale sono destinate a giocare – come in tutte le fasi di passaggio da un paradigma industriale-tecnologico a un altro – la finanza e le banche. È questo l'oggetto del terzo paragrafo, in cui si sottolinea l'opportunità di rafforzare il sistema delle garanzie pubbliche. Seguono infine le conclusioni.

---

<sup>1</sup> UniCredit, Italy and Germany Institutional & Regulatory Affairs, e-mail: [angela.botticini@unicredit.eu](mailto:angela.botticini@unicredit.eu), [AttilioLuigi.Pasetto@unicredit.eu](mailto:AttilioLuigi.Pasetto@unicredit.eu), [Zeno.Rotondi@unicredit.eu](mailto:Zeno.Rotondi@unicredit.eu).

## 2. Industria 4.0 e imprese italiane

L'industria italiana è appena uscita dalla più grave recessione dal dopoguerra, che ha comportato un forte ridimensionamento del nostro apparato produttivo. Nuove sfide sono ora alle porte, sintetizzabili dalla sigla Industria 4.0, che rappresenta un nuovo balzo in avanti nell'applicazione delle tecnologie digitali, con un utilizzo ancor più capillare di Internet rispetto a quanto avvenuto sinora.

### *2.1. La nuova rivoluzione industriale*

Secondo alcuni, si tratta della quarta fase della rivoluzione industriale, dopo la prima – caratterizzata dall'introduzione del telaio meccanico e dallo sfruttamento dell'energia a vapore – la seconda – contraddistinta dalla produzione di massa con metodi fordisti e dall'impiego dell'energia elettrica – e la terza fase, quella digitale, segnata dall'avvento del computer nei processi produttivi (Confindustria, 2015).

Quarta rivoluzione industriale significa diffusione dell'intelligenza artificiale incorporata negli oggetti (Internet delle cose). Dopo i computer, anche gli oggetti sono messi in connessione tra loro attraverso Internet e diventano quindi intelligenti, “dialogando” fra loro e con l'uomo. L'interazione tra il prodotto e la macchina che lo produce può portare a cambiamenti nei processi produttivi, innalzando la produttività, mentre il “dialogo” tra macchina e consumatore può condurre a un alto livello di personalizzazione del prodotto e alla nascita di nuovi prodotti, alcuni dei quali sono già una realtà, come l'auto che si guida da sola, i droni, i robot, alcuni sistemi intelligenti impiegati in agricoltura (Brynjolfsson, McAfee, 2015).

Ne conseguiranno importanti modifiche organizzative, con il venir meno della separazione gerarchica tra chi ordina e chi esegue. Le decisioni, che diventano più accurate e veloci, sono prese sulla base di informazioni molto ampie (big data) attraverso l'interazione fra uomo-oggetti-macchine, utilizzando nel modo più intelligente possibile le risorse e riducendo drasticamente gli sprechi, con ricadute anche in termini di efficienza energetica. La separazione rigida, all'interno della fabbrica, tra parte reale e parte digitale viene meno. Questo naturalmente impatta sugli skill professionali, che cambiano e potranno anche richiedere frequenti aggiornamenti, facendo ricorso a modelli di formazione interdisciplinari. Allo stesso modo i confini tra manifattura e servizi diventano più labili. Il settore manifatturiero sarà sempre più produttore anche di servizi e nel contempo richiederà al terziario l'erogazione di nuovi servizi.

Nasceranno ovviamente anche nuovi problemi, come quelli della sicurezza dei dati e della protezione delle innovazioni. Le conseguenze sull'occupazione saranno molto forti. Secondo il World Economic Forum (2016), da qui al 2020 saranno cancellati oltre 5 milioni di posti di lavoro nelle principali economie

come saldo tra i 7 milioni che scompariranno (di cui 4,7 milioni nei lavori d'ufficio, 1,6 milioni nel manifatturiero e 500 mila nell'edilizia) e i 2 milioni, che nasceranno dalle nuove attività. Anche le disuguaglianze sono destinate ad aumentare con l'allargarsi del divario fra le fasce di popolazione *low-skill/low-pay* e *high-skill/high-pay*.

## 2.2. *L'impatto sui modelli di business e sulle filiere produttive*

L'utilizzo in modo rapido e sintetico di una gamma vastissima di informazioni permetterà alle imprese e ai consumatori/utilizzatori finali di dialogare in modo sempre più intenso tra di loro, innovando radicalmente gli attuali modelli di business. La vendita del prodotto e l'assistenza saranno infatti collegati in maniera molto più stretta grazie al ricorso alla manutenzione predittiva e al monitoraggio delle performance. Lo scambio simmetrico di informazioni in tempo reale fra produttore/proprietario e utente finale potrà di conseguenza cambiare il rapporto contrattuale tra i due.

Già adesso alcune imprese hanno adottato nuovi modelli contrattuali con i propri clienti. La Rolls Royce ad esempio è in grado di ottenere informazioni in tempo reale sull'impiego e l'usura dei motori aeronautici che fornisce alle compagnie aeree. In tal modo, anziché vendere i motori, la Rolls Royce li affitta alle compagnie aeree e ne cura la manutenzione. In questo schema, in cui il prodotto può essere noleggiato/affittato, il valore aggiunto diventa il servizio e sono le effettive prestazioni a determinare il pagamento (Confindustria, 2015).

L'impatto sulle filiere produttive sarà enorme: aumenterà l'interconnessione tra le imprese, rivoluzionando le catene globali del valore. Tutte le imprese, dalla più piccola alla più grande, saranno in rete secondo i parametri dettati da Industria 4.0, che coinvolgerà ogni fase della filiera, dalla progettazione alla realizzazione del prodotto al marketing all'assistenza post-vendita. L'integrazione delle varie fasi, e quindi delle imprese, sarà quindi destinata ad aumentare. Questo a sua volta potrà produrre due tipi di effetti. Nei casi in cui la specializzazione delle varie fasi, sarà in capo a soggetti diversi, le singole imprese della filiera saranno probabilmente costrette a una maggiore condivisione delle conoscenze, diventando più trasparenti ma anche potenzialmente più soggette alla perdita dei vantaggi competitivi acquisiti. In altri casi, invece, come nell'esempio della Rolls Royce, l'impresa, che da sola riesce a controllare tutte o quasi le fasi della filiera, concentrerà la conoscenza al suo interno e accrescerà il proprio vantaggio competitivo sulla concorrenza.

## 2.3. *Prospettive per le imprese italiane*

A questo punto viene spontaneo chiedersi se l'industria italiana sia preparata a questo nuovo salto qualitativo o se invece, come spesso avvenuto in passato,

debba inseguire i *competitor* stranieri partendo da una posizione di debolezza. Un'indagine di Staufen (2015a) condotta presso un centinaio di piccole e medie imprese italiane, appartenenti in gran parte a meccanica, elettronica e componenti auto, mostra come le imprese italiane in generale siano in ritardo con l'implementazione di progetti relativi a Industria 4.0. Il 70% degli intervistati ritiene che Industria 4.0 sia essenziale per crescere e aumentare la produttività e si aspetta un forte impatto, in primo luogo, sulla produzione e la logistica e, in secondo luogo, sul modello di business, sulle attività di ricerca e sviluppo, sugli skill e le mansioni dei dipendenti. Tuttavia, quasi il 70% dice di non aver fatto ancora nulla o di essere soltanto in una fase iniziale. Solo il 20% ha già qualche esperienza alle spalle, limitata alle vendite e alla gestione del magazzino. Per quanto riguarda gli skill professionali necessari ad affrontare la nuova sfida, l'80% delle imprese italiane intervistate ritiene che il livello di preparazione dei dipendenti sia molto basso, ma il 76% non ha ancora previsto al momento opportuni percorsi di formazione. Le imprese italiane rischiano quindi di partire con un forte handicap nei confronti dei principali concorrenti stranieri, primi fra tutti i tedeschi, che già dal 2011 hanno cominciato a investire nell'ottica della nuova rivoluzione industriale (Staufen, 2015b).

A ciò si aggiunga che negli anni della crisi l'industria italiana ha progressivamente ridotto gli investimenti – siamo passati, escludendo le costruzioni, da 150 miliardi nel 2010 a 130 miliardi nel 2015 – e che l'età media del parco macchine italiane, secondo l'Ucimu, è aumentata da 10 anni e 5 mesi nel 2005 a 12 anni e 8 mesi nel 2014 (Picchio, 2016). Ancora adesso le prospettive di rilancio a breve degli investimenti in impianti, macchinari e attrezzature sono incerte.

È chiaro quindi che le imprese italiane non possono essere lasciate sole nel raccogliere una sfida che, secondo le stime di Roland Berger (2014), richiederebbe in Europa 60 miliardi annui di investimenti fino al 2030. Occorre in primo luogo il sostegno della politica industriale, che dovrà essere strategicamente diversa rispetto al passato. Mentre infatti in passato le politiche industriali si limitavano a contrastare o mitigare gli effetti dei cambiamenti strutturali, oggi la politica industriale è chiamata a sostenere il processo di trasformazione delle strutture produttive e delle condizioni competitive in una logica pro-attiva con i cambiamenti in atto (Bianchi, Labory, 2016). Ma, oltre al sostegno della politica industriale, anche la finanza e le banche hanno un ruolo molto importante da giocare.

### **3. La finanza e le banche per Industria 4.0**

Emerge chiaramente dal paragrafo precedente che le imprese italiane, per sostenere la sfida di Industria 4.0, debbano ritrovare un processo di crescita

che la crisi ha interrotto. Al fine di favorire il cambio di passo sono necessarie risorse finanziarie, che non sempre appaiono in linea con i livelli di redditività e con la capacità di autofinanziamento delle imprese. In Italia il credito bancario rappresenta da sempre il principale canale a cui ricorrere per finanziare la crescita (la quota di debiti bancari rispetto ai debiti finanziari nei bilanci delle aziende è pari al 64%). Le caratteristiche dimensionali e reddituali delle nostre aziende rendono infatti impraticabile nel breve-medio periodo un loro accesso diretto ai mercati obbligazionari e azionari. La progressiva disintermediazione del credito a favore della finanza di mercato potrebbe richiedere anni. I dati più recenti sugli Ipo (38 miliardi di dollari in Europa di cui 1,4 in Italia nel 2013) e sugli investimenti in private equity destinati a imprese nazionali rispetto al Pil (0,1% in Italia, 0,43% in Gran Bretagna nel 2013) attestano che il cammino verso la finanza di mercato è ancora lento. Pertanto il ruolo di sostegno alle imprese da parte delle banche commerciali risulta ancora cruciale.

Tuttavia, a causa della crisi finanziaria le banche dal 2008 in avanti sono state oggetto di una straordinaria applicazione di nuove norme con l'obiettivo di restituire stabilità al settore bancario, contenendo gli effetti negativi sull'economia reale di possibili crisi sistemiche. Molte delle misure adottate ed ancora in corso di finalizzazione sono però spesso volte a trattare uno specifico aspetto alla volta, mancando talora di una visione completa dell'attività di intermediazione bancaria, senza tenere conto del fatto che rischiano di confliggere con obiettivi perseguiti da altre norme. Tale discrasia risulta particolarmente acuta rispetto all'equilibrio tra due obiettivi come il rafforzamento della stabilità finanziaria, ricercata mediante regole sul capitale bancario, e la promozione della crescita del settore produttivo. In una fase come questa, in cui occorre consolidare la ripresa nell'area dell'euro e in Italia, un ulteriore inasprimento dei requisiti di capitale e di liquidità per le banche e un aumento della leva bancaria, rischierebbero di frenare l'offerta di credito, allontanando la ripresa. Aumenterebbero in questo caso, insieme a quelli macroeconomici, i rischi per il sistema finanziario, con un risultato opposto a quello desiderato dai regolatori. Nel nostro paese ulteriori restrizioni regolamentari sul capitale del settore bancario rappresenterebbero un ostacolo al finanziamento delle aziende. Basti pensare che in risposta alla crisi, per garantire la necessaria stabilità al mercato – con un ricorso molto contenuto al contributo del settore pubblico rispetto ad altri paesi europei (4 miliardi di euro contro i 311 della Germania, per esempio) – le banche italiane hanno incrementato l'ammontare di capitale e riserve da 268 miliardi di euro nel 2007 a 424 miliardi di euro nel 2014, pur in presenza di conti aggravati in termini di redditività dall'insorgere di sofferenze e di crediti deteriorati (quest'ultimi ammontanti a 350 miliardi di euro). L'assorbimento del capitale delle banche per l'attività di credito in Italia è elevato rispetto al confronto europeo. La tabella 1 mostra per alcuni paesi l'assorbimento di capitale, misurato con i coefficienti di rischio di credito (*risk*

**Tabella 1 – Assorbimento di capitale comparato per segmento di business e paese**

	Large corp.	PMI corp.	PMI retail	Mutui
Italia	73,0%	70,5%	42,7%	21,0%
Germania	53,9%	54,5%	41,0%	17,8%
Francia	63,7%	80,5%	27,8%	17,8%
Spagna	68,6%	70,5%	49,2%	27,4%

Fonte: European Banking Authority 2013, portafogli non in default

*weights*), calcolati come rapporto tra gli attivi sugli impieghi ponderati per il rischio (RWA, *risk weighted assets* sul portafoglio crediti) e i finanziamenti in portafoglio (EAD, *exposure at default* sul credito) che esprimono l'assorbimento di capitale allocato per ogni segmento di business.

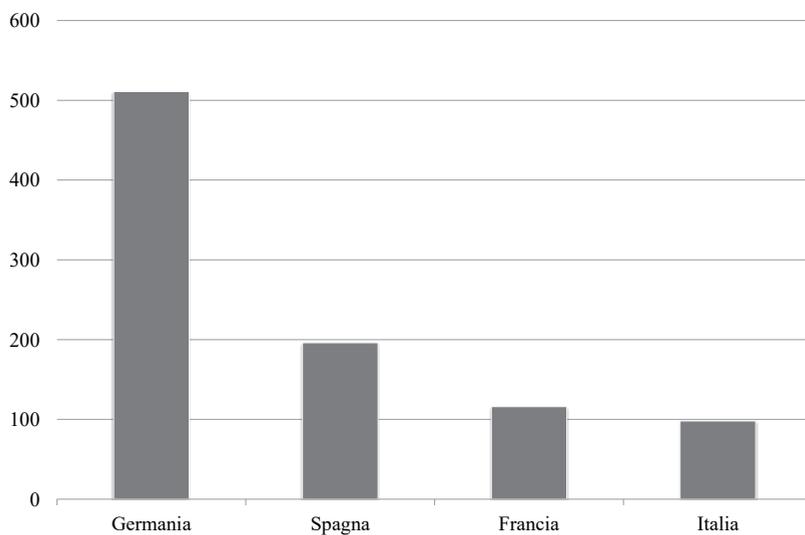
Dal confronto europeo emerge che per le imprese italiane di maggiori dimensioni, *Large corporate e Mid Cap* (cioè le *Pmi corporate*), il finanziamento assorbe più capitale bancario. Alla base di questo aspetto, soprattutto per le *Mid Cap* (imprese con dipendenti tra 250 e 500), ci sono caratteristiche consolidate delle nostre aziende – quali la maggiore propensione al debito bancario piuttosto che al capitale di rischio, una minore patrimonializzazione e in generale una struttura di controllo societaria incentrata sulla famiglia con una sostanziale chiusura rispetto all'ingresso di nuovi soci – che le rende più rischiose rispetto alle imprese europee. Questi aspetti sono altrettanto veri anche per le imprese più piccole (*Pmi retail*), che tuttavia, in termini di rischiosità, comportano un potenziale minore assorbimento di capitale bancario sia perché godono di due vantaggi regolamentari per il calcolo della quota di patrimonio bancario da accantonare a fini prudenziali (coefficiente di granularità e *SME supporting factor*<sup>2</sup>) sia perché possono contare sul sostegno dei Confidi e accedere alle garanzie del Fondo Centrale di Garanzia, con l'effetto di mitigare il rischio.

Il Fondo Centrale di Garanzia rappresenta un utile sostegno per l'offerta di credito: nel 2015 ha garantito, nel nostro paese, circa 66 mila imprese, per oltre 15 miliardi, con una crescita del 17% sul 2014. Lo strumento, già di per sé efficace, può essere migliorato ulteriormente e rafforzato attraverso il rifinanziamento, il maggiore utilizzo delle *tranchéd cover*<sup>3</sup> e la semplificazione delle procedure di accesso. Nonostante i buoni risultati del 2015, dal confronto con altri paesi (Figure 1 e 2), in Italia permane ancora un utilizzo contenuto delle garanzie

<sup>2</sup> Il coefficiente di granularità e lo *SME supporting factor* rappresentano degli "sconti" nella ponderazione del rischio delle PMI da parte delle banche nei modelli di valutazione del merito di credito, con un minore assorbimento di capitale da parte degli istituti di credito.

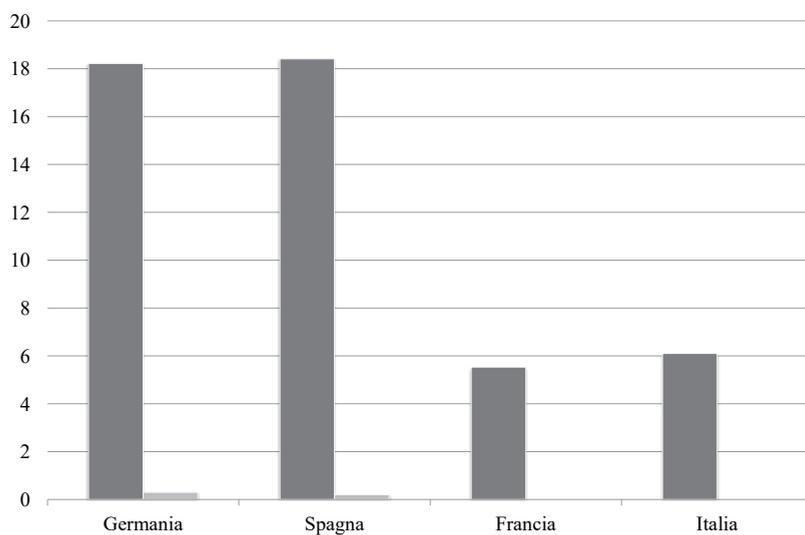
<sup>3</sup> Finanziamento a medio lungo termine ottenuto tramite la raccolta effettuata con l'emissione di titoli *tranchéd cover*, tipicamente originati nell'ambito di una convenzione bancaria.

**Figura 1 – Garanzie pubbliche (mld €)**



*Fonte: Eurostat*

**Figura 2 – Garanzie pubbliche e default in % del Pil, 2013**



*Fonte: Eurostat*

pubbliche (98 miliardi contro i 511 miliardi della Germania nel 2013) con un peso sul Pil più basso in Italia rispetto ad altri paesi europei (6,1% nel 2013).

In aggiunta a ciò, le garanzie pubbliche non entrano nel computo del debito pubblico, se non in caso di default della controparte garantita, con un costo in termini di escussione piuttosto basso. Considerate queste caratteristiche, la spinta propulsiva del Fondo Centrale di Garanzia può essere potenziata ulteriormente fino a configurarlo come reale strumento di politica industriale, consentendo al settore bancario di fornire il necessario sostegno all'economia, con un assorbimento di capitale limitato. Questo obiettivo potrebbe essere raggiunto estendendo l'accesso al fondo anche alle *Mid Cap* (Ferri, 2015).

Le soglie dimensionali al Fondo Centrale di Garanzia in Italia indicano con chiarezza che le *Pmi retail* ne soddisfano i criteri di accesso, in linea con quanto accade in Spagna e in Francia. Invece, rispetto a quanto sperimentato in Germania, dove accedono alla garanzia pubblica imprese che hanno fatturato fino a 500 milioni di euro, nel nostro paese le *Mid Cap* sono ancora escluse dall'accesso alle garanzie del Fondo. Questo aspetto rischia di tradursi in un ulteriore ostacolo alla crescita dimensionale delle imprese italiane nel confronto con le altre imprese europee e alla loro funzione di soggetti aggregatori di filiera. Se rivedere le norme prudenziali della Vigilanza per estendere alle *Mid Cap* eventuali vantaggi regolamentari potrebbe richiedere un lungo processo di convergenza comunitaria, e non solo, allargare invece l'accesso al Fondo alle *Mid Cap* potrebbe oltre a mitigare l'assorbimento di capitale bancario, facilitare anche il compito delle banche nel consolidare l'ancor fragile ripresa.

#### 4. Conclusioni

In questo contributo abbiamo cercato di descrivere le principali sfide e le opportunità che il passaggio alla quarta rivoluzione industriale comporta, soffermandoci in particolare sull'impatto sui modelli di business e sulle filiere produttive.

Sono destinati a cambiare sia i modelli contrattuali tra fornitore e cliente, come conseguenza di uno scambio sempre più rapido e mirato delle informazioni, sia la composizione delle filiere, in cui aumenterà l'interconnessione tra le imprese in tutte le fasi – dalla progettazione alla realizzazione del prodotto al marketing all'assistenza post-vendita -, rivoluzionando le catene globali del valore.

Sorge spontaneo chiedersi se l'industria italiana sia preparata a questo profondo salto qualitativo o se invece, come spesso avvenuto in passato, debba inseguire i *competitor* stranieri partendo da una posizione di debolezza. Le prime indagini sul campo, come quella svolta da Staufen, non danno risposte rassicuranti in tal senso. La maggior parte delle imprese italiane è ancora

impreparata ad affrontare la nuova sfida e rischia di trovarsi costretta a mutare le proprie strategie in corsa, senza aver avuto il tempo necessario ad elaborarle accuratamente.

D'altra parte, è chiaro che mai come in questa fase le imprese non possano essere lasciate sole a combattere la loro difficile battaglia. Un ruolo molto importante sono destinate a svolgere le banche, che restano le principali finanziatrici delle aziende italiane e che hanno visto crescere negli ultimi anni i vincoli derivanti dall'aumento della regolamentazione e della patrimonializzazione. In tale ottica un importante sostegno alla riattivazione del ciclo degli investimenti è rappresentato dal sistema delle garanzie pubbliche, il cui utilizzo nel nostro paese appare però ancora contenuto. Appare pertanto auspicabile l'estensione dell'accesso al sistema delle garanzie pubbliche anche alle imprese medio-grandi, sull'esempio di quanto già avviene in alcuni Paesi stranieri come la Germania.

## **Bibliografia**

- Brynjolfsson E., McAfee A. (2015), *La nuova rivoluzione delle macchine. Lavoro e prosperità nell'era della tecnologia trionfante*. Milano: Feltrinelli.
- Bianchi P., Labory S. (2016), *Towards a new Industrial Policy*. Milano: McGraw Hill Education.
- Confindustria (2015), Produzione e commercio: come cambia la globalizzazione. La manifattura italiana riparte su buone basi, *Scenari Industriali*, Novembre, n.6.
- Ferri G. (2015), *Vincoli di capitale nell'erogazione del credito alle piccole e medie imprese e ruolo strategico delle garanzie pubbliche*, presentazione in UniCredit, 2 dicembre, (mimeo).
- Picchio N. (2016), Far ripartire gli investimenti. *Il Sole 24 Ore*, 28 gennaio.
- Roland Berger (2014), *Industry 4.0 – The new industrial revolution. How Europe will succeed, Think Act*. Munich, [www.rolandberger.com](http://www.rolandberger.com).
- Staufen (2015a), Industria 4.0 Sulla strada della fabbrica del futuro. Qual è la situazione dell'Italia? Milano: Staufen Group.
- Staufen (2015b), *Industria 4.0: un confronto internazionale*. Milano: Staufen Group.
- World Economic Forum (2016), The Future of Jobs. Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution. Cologny, Geneva: WEF.



# Credito o servizi?

## Cosa serve veramente alle imprese

*Gregorio De Felice, Fabrizio Guelpa<sup>1</sup>*

Il sistema economico è fatto soprattutto di relazioni tra imprese, dove ognuna ha un ruolo legato alle proprie specificità. Questo approccio lo ritroviamo ad esempio in Leontief (relazioni tra settori), nei lavori di Coase e Williamson (scelte *make/buy*) e, più di recente, nella letteratura sulle *global value chains* (Gereffi). Un approccio di questo tipo è utile anche quando si ragiona di relazioni banca-impresa, perché se le imprese hanno ruoli diversi è immediato immaginare che possano avere anche una domanda diversa di prodotti e servizi finanziari e che non tutte le banche siano in grado di soddisfarla completamente.

Nel sistema produttivo ci sono in primo luogo le “locomotive”, spesso capofiliera, direttamente sul mercato finale, con competitori globali, in buona parte medie imprese, spesso leader distrettuali. Ci sono poi i loro “vagoni”, fornitori diretti/indiretti dei capofiliera. Il sistema è poi completato da “altre imprese” (soprattutto nei servizi alla persona) che spesso dipendono fortemente dal reddito prodotto da “locomotive”, e “vagoni”. Il libro di Moretti sulla nuova geografia del lavoro ben descrive questi soggetti. In questo articolo ci concentreremo comunque solo sulle prime due figure.

Perché l'intero sistema possa svilupparsi, le “locomotive” devono giocare un ruolo di effettivo traino, puntando in particolare su quattro leve. Devono:

- aumentare la proiezione internazionale,
- incrementare la R&S e l'innovazione,
- aumentare le dimensioni aziendali,
- rafforzare la struttura finanziaria.

Con questo non si vuol dire che l'operare dei “vagoni” non sia importante. In particolare, l'innovazione avviene sempre più con una stretta interazione committente-fornitore e la flessibilità dei fornitori, sia sui tempi di risposta che sulla varietà dei prodotti offerti, rimane uno dei punti di forza del nostro sistema

---

<sup>1</sup> Intesa Sanpaolo, Direzione Studi e Ricerche, e-mail: [gregorio.defelice@intesasanpaolo.com](mailto:gregorio.defelice@intesasanpaolo.com), [fabrizio.guelpa@intesasanpaolo.com](mailto:fabrizio.guelpa@intesasanpaolo.com).

produttivo. Ma la necessità di una discontinuità rispetto al passato (dimensioni più grandi, maggiore multinazionalizzazione, ...) riguarda soprattutto le imprese capofiliera e la discontinuità genera *spill-over* sull'intera catena di fornitura.

La prima leva è quindi l'internazionalizzazione. È indubbio che per le imprese italiane le prospettive migliori verranno dai mercati esteri: una maggiore internazionalizzazione delle "locomotive" via export e investimenti diretti è quindi imprescindibile. Occorre tuttavia investire su più fronti: partecipare a fiere all'estero, trovare dei distributori, aprire show-room, avere dei marchi. Le maggiori probabilità di successo sono soprattutto legate alla presenza di prodotti innovativi.

Le imprese devono comunque innovare di più anche qualora siano focalizzate sul mercato interno. Vi sono stati sensibili miglioramenti negli ultimi anni sul fronte della R&S e dei brevetti, ma il *gap* da recuperare è ancora rilevante. Le spese in R&S delle imprese italiane sono pari attualmente allo 0,68% del PIL; in Germania arrivano invece all'1,91%; in Francia all'1,44%; la media dell'Unione Europea a 28 paesi è pari all'1,28%.

Per incrementare le capacità innovative occorre non solo operare al proprio interno, ma anche interagire maggiormente con il mondo esterno, in primo luogo, con i centri di ricerca. Tra le imprese che hanno prodotto innovazioni, in Germania il 17% si è avvalso anche di collaborazioni con l'Università; in Italia solo il 5%. È assolutamente necessario coinvolgere maggiormente i propri fornitori in progetti comuni per incrementare l'innovatività delle componenti dei prodotti finali. Ulteriori vantaggi possono derivare infine dalla interazione con le tante *start-up* presenti sul territorio e con gli *spin-off* universitari.

Dimensioni di impresa adeguate sono un prerequisito per internazionalizzare e innovare. Tali attività comportano investimenti rilevanti, che, in quanto caratterizzati da economie di scala e di scopo, generano barriere per le imprese più piccole. È pur vero che il numero di PMI che hanno strategie più avanzate si è ampliato molto nel recente passato. È tuttavia imprescindibile agire anche sulle precondizioni per rendere più agevoli queste strategie, ampliando la dimensione. La via più rapida è sicuramente quella dell'M&A. Politiche pubbliche incentivanti il consolidamento sono difficili, ma potrebbero sicuramente aiutare.

Internazionalizzare, investire in ricerca, crescere di dimensione comporta fabbisogni finanziari e soprattutto modalità di finanziamento differenti da quelle a cui siamo stati tradizionalmente abituati in Italia: per le "locomotive" una corretta strategia finanziaria è quindi un fattore abilitante per tutte le strategie industriali. Le imprese italiane hanno poco *equity*: la leva finanziaria, intesa come debito sul totale dei mezzi finanziari, è pari al 45% in Italia. A livello UEM, siamo al 41%, al 35% in Francia e al 39% in Germania. Le imprese italiane ricorrono poi in modo assolutamente marginale al mercato dei capitali: l'ultima Relazione Annuale della Consob evidenzia per il nostro paese

una capitalizzazione sul PIL pari al 30%; in Francia è al 74%, in Germania al 52%. Sul fronte dei titoli obbligazionari i progressi sono stati invece maggiori: la Banca d'Italia sottolinea che il peso dei titoli obbligazionari come fonte di finanziamento delle imprese sia ormai in linea con la media dell'Unione Monetaria Europea.

Buon parte della politica industriale degli ultimi anni ha cercato di incidere su questi quattro fattori, con un approccio di politica dell'offerta. Si pensi ad esempio al tema ricerca/innovazione, affrontato con la normativa su *start-up* innovative, *crowdfunding*, credito d'imposta sulla R&S, *patent box* e PMI innovative. Se la direzione è quella giusta, vi è però un problema di limitatezza dei fondi allocati, che ha reso spesso modesto l'impatto delle misure introdotte.

Le iniziative delle "locomotive" che si è sommariamente descritto richiedono un supporto bancario, ma più sui servizi che con il credito. Certo, quando si investe servono finanziamenti, ma i potenziali vincoli sul piano dell'offerta si trovano più nell'ambito dei servizi finanziari che relativamente al credito, a maggior ragione in una fase in cui il Quantitative Easing della BCE ha reso particolarmente accomodanti le condizioni creditizie.

Aumentare la proiezione internazionale necessita di un supporto diretto sui paesi di sbocco, che spesso solo le filiali delle banche domestiche possono dare. Si tratta di valutazioni sull'affidabilità di potenziali clienti, fornitori e partner commerciali/industriali, nonché contatti con l'establishment locale. Servono poi la copertura dei rischi di controparte (molti imprenditori segnalano che è questo il principale problema che incontrano esportando), nonché servizi di cash pooling su valute differenti. Per innovare occorre poi spesso l'asseverazione dei progetti, una consulenza tecnologica sui progetti stessi, l'accompagnamento nelle procedure per l'ottenimento di fondi agevolati.

Raggiungere dimensioni aziendali mediamente più elevate tramite acquisizioni vuol dire ricorrere a servizi di M&A advisory, nonché finanziarsi con modalità specifiche e complesse (spesso si ricorre al *leveraged finance*).

Adeguare la struttura finanziaria a un contesto più rischioso vuol dire infine ricorrere ai servizi connessi all'emissione di bond, optando ad esempio tra una quotazione all'ExtraMOT Pro, o un private placement. Analogamente per le emissioni azionarie, che hanno requisiti differenti a seconda del mercato dove ci si quota (ad esempio una quotazione all'AIM di Londra ha caratteristiche molto diverse da una quotazione allo Star di Milano).

Queste esigenze delle "locomotive" trovano un'offerta non omogenea tra le grandi e le piccole banche. Le grandi banche hanno un'offerta integrata dei diversi servizi, oltre che fornire finanziamenti. Le piccole banche si limitano ad offrire credito; le attività connesse ai servizi sono infatti complesse, caratterizzate da economie di scala, richiedono una presenza internazionale.

In linea di principio, le piccole banche possono appoggiarsi ad attività consortili specializzate in servizi a valore aggiunto per le imprese; è difficile

tuttavia che queste possano coprire l'intera gamma dei servizi richiesti. Le grandi banche stanno incrementando l'offerta di servizi ai quali si è fatto cenno, sia perché rende più competitive le imprese clienti (ergo meno rischiose), sia perché tutte le attività di *investment banking* sono *fee-based* e permettono quindi di risparmiare capitale regolamentare.

Solo a titolo di esempio, a supporto dell'innovazione delle imprese clienti, Intesa Sanpaolo ha risorse dedicate al proprio interno e convenzioni con l'università per supportare con competenze tecnologiche le imprese nei loro investimenti innovativi, nonché per accedere alla finanza agevolata italiana e comunitaria. Ha lanciato iniziative mirate al segmento delle *start-up*, per mettere in contatto le migliori *start-up* con potenziali investitori italiani ed esteri e, più di recente, creando un mercato sul web dove si possono incontrare le imprese che necessitano di innovazione e *start-up* in grado di offrirla, puntando quindi sull'open innovation. Ha inserito valutazioni sulla capacità innovativa dei clienti in più processi: i clienti che hanno brevetti allo European Patent Office sono affidati a gestori di maggiore esperienza che possono meglio valutare le loro complessità, hanno poi un rating migliore e quindi potenzialmente tassi più bassi e maggiore disponibilità di credito.

Il fatto che l'offerta di servizi sia concentrata tra le grandi banche non significa che non sia disponibile facilmente sul territorio: le grandi banche hanno una ampia rete territoriale che garantisce una prossimità al cliente non molto dissimile da quella delle banche locali. La presenza sul territorio delle grandi banche, accanto alle piccole, rende inoltre più variegata l'offerta per i "vagoni" e le "altre imprese" che domandano soprattutto mezzi finanziari più che servizi. Le prime 5 banche italiane hanno attualmente una quota di mercato del 40% e sono quindi anche fortemente dedicate alle PMI. Ma sono soprattutto le banche più piccole che sono funzionali all'equilibrio nel sistema di subfornitura e che permettono che l'intera catena del valore si possa saldare. Un loro rafforzamento, oggetto delle riforme in corso, sia con riferimento alle Banche Popolari che alle Banche di Credito Cooperativo, è quindi cruciale.

# La banca commerciale territoriale nella crisi del mercato

*Giampio Bracchi*<sup>1</sup>

## 1. Il modello di Banca Commerciale Territoriale

Il modello di banca commerciale territoriale (BCT) costituisce il tratto distintivo dell'industria bancaria e finanziaria italiana. La grande crisi iniziata nel 2008 sta strutturalmente modificando lo scenario economico e l'intero sistema finanziario. Di riflesso è oggi necessario chiedersi: come sta cambiando la relazione tra tale modello di intermediazione e la realtà produttiva del Paese, in termini di contributo alla crescita economica e alla stabilità finanziaria? E quali sono il ruolo e le prospettive delle banche locali? E come le banche supportano le esigenze di innovazione e di internazionalizzazione delle imprese e la nascita di nuove *start-up*?

Un contributo in questa direzione è offerto dalle edizioni degli ultimi anni del *Rapporto sul Sistema Finanziario Italiano della Fondazione Rosselli*, (Bracchi, Masciandaro, 2008-2015), che raccolgono contributi indipendenti di studiosi dell'Università, degli uffici studi delle banche e delle Autorità di regolazione.

Il Rapporto conferma l'*affidabilità aggregata del modello BCT in termini di stabilità nella crisi*. La crisi finanziaria ha mostrato una diversa capacità delle industrie finanziarie dei vari Paesi nel saper affrontare una fase congiunturale eccezionalmente negativa e lunga. È stata riscoperta l'importanza cruciale della robustezza del settore bancario e finanziario. La stabilità finanziaria è stata pienamente riconosciuta come un obiettivo fondamentale e per nulla scontato, visto che ancora oggi, dopo otto anni dall'inizio della crisi e nonostante molteplici e dolorosi interventi, è in corso una nuova fase di difficoltà delle banche, come segnalano le ricorrenti tensioni sul mercato e i default di alcune aziende bancarie. Possiamo affermare che un sistema bancario è stabile quando sono presenti almeno due caratteristiche, che permangono anche in situazioni di

---

<sup>1</sup> Politecnico di Milano, Dipartimento di Elettronica, Informazione e Bioingegneria, Milano, e-mail: [giampio.bracchi@polimi.it](mailto:giampio.bracchi@polimi.it).

congiuntura difficile: stabilità e qualità dei servizi offerti, in particolare nella erogazione del credito e nella tutela del risparmio (affidabilità sui mercati); stabilità dell'assetto della proprietà e del controllo, a parità di efficienza della gestione (affidabilità della *governance*). Un sistema bancario è robusto, in particolare, in termini di affidabilità sui mercati, quando è in grado di assorbire gli shock, nel senso di garantire una dinamica regolare e sana degli impieghi e del risparmio, evitando una restrizione sistematica che colpisca imprese e famiglie, in situazioni di incertezza o di caduta dell'attività reale.

Occorre partire da quelle che sono le caratteristiche del modello di banca commerciale territoriale (BCT). Gli elementi economici distintivi del modello BCT sono essenzialmente tre: 1) nella composizione delle passività, il ruolo dominante è rappresentato dalla raccolta al dettaglio di depositi; 2) nella composizione delle attività, la componente prevalente è costituita dal credito commerciale alle imprese; 3) il rapporto tra raccolta di depositi e erogazione del credito tende ad essere stabile nel tempo ed omogeneo geograficamente. Le prime due caratteristiche differenziano la banca commerciale dalla banca di investimento; la terza caratteristica differenzia, tra le banche commerciali, quelle in cui la riallocazione interna dei flussi è molto accentuata – pensiamo al modello della banca internazionale, o a quello della banca divisionale – da quelle in cui lo è meno – pensiamo alle banche multi regionali o multi nazionali.

Il percorso della BCT in Italia è così schematizzabile: la tipica banca italiana nasce come quella che gli anglosassoni chiamerebbero banca di comunità: gestisce il risparmio e finanzia l'investimento su base territoriale. La banca di comunità italiana adotta modelli di organizzazione diversi, e quindi moltiplica le sue forme organizzative: banche cooperative, banche popolari, società per azioni. Le banche di comunità finiscono per avviarsi lungo percorsi dimensionali diversi: banche locali, nazionali ed anche internazionali. Rimangono alcuni connotati di fondo – prima individuati – che aiutano a capire quanto ciascuna banca sia ancora coerente con il modello originale: peso del credito commerciale sul totale dell'attivo, peso della raccolta al dettaglio sulla raccolta totale, stabilità della localizzazione territoriale del risparmio raccolto.

Il modello di banca di comunità ha nei suoi cromosomi – se la gestione è sana e prudente – una propensione al rischio fisiologicamente bassa. Di conseguenza, quando più aumenta il livello di competitività dei mercati, il modello tende a produrre intermediari, capitale umano incluso, caratterizzata appunto da buona stabilità e bassa redditività. Nei decenni passati, l'intreccio tra globalizzazione dei mercati ed esuberanza finanziaria aveva investito anche l'industria bancaria italiana, modificandone temporaneamente ma sensibilmente il profilo di redditività verso l'alto, senza che ne fosse pregiudicata la stabilità. Spariva il *trade off* tra stabilità e redditività. Poi è arrivata la Crisi; le due facce delle banche di comunità sono emerse in tutta evidenza.

## 2. La stabilità della BCT nella prima fase della crisi

La fisionomia economica del modello BCT era prima della Crisi apparsa molto flessibile, in quanto potenzialmente adottabile da banche con dimensioni e modelli di *governance* diversi, mantenendo sempre un discreto livello di redditività. La nostra industria bancaria ha retto efficacemente la prova della prima parte della crisi finanziaria (2008-2011) per il combinato disposto di due fattori: flessibilità delle tecnologie di credito, tipica del modello BCT; diversità delle imprese bancarie – sia dal punto di vista dimensionale che da quello istituzionale – che adottano tale modello di intermediazione. Una considerazione del Rapporto è che la diversificazione del modello BCT non appare solo un segnale di adattabilità del modello stesso, ma anche una caratteristica importante per garantire l'affidabilità sistemica.

Ma è possibile individuare le caratteristiche delle banche che erano apparse più affidabili? Le politiche di offerta di credito vedevano distinguersi quegli intermediari che, senza peggiorare i criteri di selezione, sono risultati relativamente più dinamici in termini di volumi. Le banche dinamiche sembrano avere in comune tre caratteristiche: robustezza patrimoniale; un passivo caratterizzato da una quota relativamente alta di depositi; un attivo in cui il credito commerciale è l'elemento caratterizzante e dominante. A parità di capitale, quello che conta è avere un profilo di rischio che è sotto controllo perché l'attivo è prevalentemente allocato nel credito commerciale, e nel contempo la raccolta avviene presso il pubblico, e non sui mercati all'ingrosso. La sfida è quella di gestire il rischio del peggioramento della qualità del portafoglio crediti – che caratterizza inevitabilmente i periodi di recessione – accompagnando l'offerta di credito con un'effettiva capacità di selezionare efficacemente i prenditori, per evitare l'emergere futuro di perdite in grado di intaccare redditività e solvibilità.

La BCT appariva in grado di intrecciare in modo efficace le informazioni rese disponibili dall'applicazione sempre più sistematica, estesa ed approfondita delle tecnologie ICT alle attività bancarie e finanziarie, con le notizie che il radicamento sul territorio e la vicinanza al cliente rendono disponibili. Per intrecciare al meglio l'informazione standardizzata e quella di relazione occorre un rapporto di cliente che sia verticale – una conoscenza completa ed approfondita, dunque selezionata – e non solo orizzontale – una conoscenza superficiale e temporanea, dunque ampliabile. La conoscenza di tipo verticale è il fondamento del modello OTH (*originate to hold*), mentre la conoscenza di tipo orizzontale è alla base del modello OTD (*originate to distribute*).

Il modello OTD è stato in Nord America e Nord Europa uno dei catalizzatori della crisi finanziaria, perché porta da un lato a peggiorare l'erogazione del credito commerciale, e dall'altro incentiva la banca ad intraprendere attività finanziarie a più alta rischiosità. L'adozione del modello OTH ha invece rappresentato – almeno nel passato – un antidoto efficace per le industrie

bancarie che lo hanno storicamente adottato, come quella italiana. *La BCT è fisiologicamente caratterizzata dal modello OTH, proprio perché fondata sulla complementarità tra informazione standardizzata e di relazione.*

Il Rapporto conferma, nella prima fase della Crisi, *l'affidabilità aggregata del modello BCT* in termini di erogazione del credito, mostrando inoltre il ruolo complementare giocato dalle banche di dimensioni diverse. Sulla base dei dati sul credito dopo la prima fase della Crisi (2011) si vede, ad esempio, che la crescita del credito alle imprese rallenta allo 0.5% dallo 0.9%, ma la differenza sta nel rallentamento delle grandi banche, che contraggono il credito del 2.8%, rispetto alle banche medie e piccole, che continuano a far crescere l'affidamento allo 1.4% annuo.

Una ragione di questo comportamento è che le grandi banche sono state meno strutturate sul modello BCT rispetto alle banche medie e piccole. Infatti, nella loro raccolta il peso della componente non al dettaglio è stato relativamente più alto, mentre nelle loro attività il ruolo della componente diversa dal credito commerciale è stata maggiore, con i conseguenti riflessi sia sul rapporto crediti/depositi che sul livello di indebitamento. La crisi di liquidità, perciò, ha avuto – almeno inizialmente – maggiori effetti sulle banche maggiori e sulla necessità di ricomporre i portafogli, con effetti sulla disponibilità di credito. Dunque le banche più vicine al modello BCT si sono mostrate un efficace ammortizzatore della crisi nella sua fase iniziale. La situazione si è poi ribaltata nella seconda fase della crisi.

L'utilizzo della informazione di relazione riduce il rischio di razionamento ai danni dei clienti. È fondamentale che lo sviluppo del credito basato sulla standardizzazione non perda per strada i vantaggi che possono essere offerti dal credito basato sulla relazione. Allo stesso modo, il credito di relazione deve essere modellato secondo procedure che garantiscano una “distanza di braccio” che eviti il rischio di quelle distorsioni nella allocazione del credito che possono nascere quanto la discrezionalità dei banchieri è eccessiva, come purtroppo si è dovuto verificare in alcune BCT nella seconda fase della Crisi (2011-2016).

### **3. La caduta della redditività della BCT nella seconda fase della Crisi**

La situazione delle BCT è dunque radicalmente cambiata nella seconda fase della crisi, dal 2011 al 2016: crisi di molte imprese affidate che operano sul mercato interno, crisi del debito sovrano, ed inoltre, sotto la spinta della BCE, più rigorosa classificazione dei crediti e stringenti (ed a volte ossessivi) requisiti di capitale, con difficoltà delle banche a rifinanziarsi sul mercato dei capitali. I ricavi hanno subito una flessione annua aggregata del 3.3%, mentre i costi operativi sono rimasti sostanzialmente immobili, con una riduzione annua di solo lo 0,5%. Anche i valori di avviamento presenti nei bilanci, frutto

delle acquisizioni degli anni passati, hanno avuto necessità di essere riallineati alle nuove e ridotte quotazioni dei mercati, con conseguenti oneri straordinari. Tutto ciò ha enormemente depresso la redditività della BCT, soprattutto per le realtà con minori economie di scala.

Per le banche finite in dissesto o in crisi nel 2014-2016 non è stata questione di dimensione, di formula societaria (SpA, popolare, BCC), di territorio di azione, di presenza oppure no di fondazioni, perché esse appartengono a tutte le categorie. Sono emersi in questi casi critici i difetti del capitalismo di relazione, la sclerotizzazione del gruppo dirigente ed anche di un certo provincialismo, con scelte strategiche avventate, imitando maldestramente i grandi gruppi, con prestiti ed acquisizioni al di fuori del proprio territorio, snaturando la caratteristica di BCT.

Il modello BCT, di conseguenza, è oggi caratterizzato da una rilevante incognita: la sua *redditività*. Un sistema economico in crescita può essere senza problemi accompagnato da un modello di banca commerciale territoriale, che finanzia gli investimenti che imprese e famiglie hanno deciso di fare, sulla base di condizioni economiche, effettive o prospettiche, favorevoli. Ma quando – come è da diversi anni la situazione italiana – il sistema economico attraversa una crisi strutturale di produttività, accompagnata ed aggravata da una crisi congiunturale della domanda interna, la redditività del modello BCT può essere assicurata solo dalla ricerca di nuove economie di scala e di scopo, che riguardano i ricavi e i costi così come l'innovazione tecnologica. In altri termini, la desiderabilità del modello BCT in termini di efficacia riguardo alla stabilità può trovare vincoli severi – fino a diventare insormontabili – in termini di redditività, efficienza ed innovazione dei servizi.

La rete bancaria italiana è, inoltre, caratterizzata da un numero di sportelli particolarmente elevato (56 filiali ogni 100.000 abitanti, contro 41 nella media europea e 38 negli Stati Uniti), e nel contempo la progressiva affermazione anche in Italia delle transazioni on-line sta riducendo del 15% all'anno il numero di operazioni effettuate presso gli sportelli fisici. La capacità della banca di sviluppare le proprie relazioni con le imprese dipende certamente dal grado di presenza fisica tramite la rete di sportelli, ma in misura crescente anche dalla abilità nello sfruttare le nuove opportunità tecnologiche. Infatti, le azioni di potenziamento e diffusione delle tecnologie ICT nei servizi della banca e la riorganizzazione dei canali e dei processi aziendali possono contribuire sensibilmente a rendere più efficiente, tempestiva, economica, mirata e modulare la relazione con le imprese.

La crisi delle BCT è stata alleviata dai generosi e non convenzionali schemi di rifinanziamento della BCE, che hanno restituito liquidità e anche ricavi (grazie alla rivalutazione dei titoli di stato in portafoglio), ricavi erosi, però, dagli accantonamenti per crediti problematici, con contemporanea necessità di aumenti di capitale nel nuovo rigido quadro regolamentare europeo. Il nuovo

contesto della vigilanza europea non risulta, in generale, tarato sulle caratteristiche delle banche e dell'economia italiana, è differente dallo stile della precedente vigilanza nazionale, è spesso poco comprensibile nella rigidità burocratica, con il conseguente pericolo di contribuire ad approfondire, e non ad alleviare, la negatività del ciclo economico.

I crediti in sofferenza o deteriorati hanno raggiunto a febbraio 2016 il valore di 201 miliardi per sofferenze lorde, di cui 83 miliardi sofferenze nette dopo gli accantonamenti già effettuati, e in più 145 miliardi per crediti incagliati, ristrutturati e scaduti: all'interno di essi sta il destino di molte aziende italiane debtrici, che hanno bisogno non di soluzioni liquidatorie, ma di risanamento industriale e quindi di tempo e gradualità.

È pericolosa la pressione per cedere in tempi brevi a operatori finanziari – spesso speculativi – i crediti, per giunta con bassi valore di realizzo (meno del 20% del valore nominale, contro il 42% a cui li hanno mediamente in carico le banche), con l'effetto sia di abbattere ulteriormente il capitale delle banche, a causa delle perdite di valore da imputare a bilancio, sia di condannare le aziende debtrici coinvolte, che sarebbero più facilmente oggetto di procedure liquidatorie da parte degli operatori speculativi.

I crediti deteriorati vanno invece smaltiti con gradualità nel corso degli anni, nell'interesse dell'intero sistema economico. È opportuno sviluppare, accanto a strumenti di sistema per la graduale cessione dei crediti deteriorati delle banche, anche formule mirate, con veicoli a cui le banche conferiscano (al valore di libro e senza ulteriori svalutazioni) i crediti che coinvolgono imprese meritevoli in temporanea difficoltà, con l'iniezione di ulteriori capitali per il rilancio delle imprese da parte di investitori finanziari e con l'intervento anche di operatori specializzati di *Private Equity*, che parteciperanno al risultato insieme alle banche conferenti.

#### **4. Le nuove sfide che la BCT deve affrontare**

La BCT ha dunque di fronte un enorme sforzo per *cambiare pelle*, senza rinunciare alla sua ossatura e vocazione: semplificazioni e riqualificazione di reti, di organizzazione sul territorio e di *governance*, sviluppo della banca digitale e innovazione tecnologica, ricerca di produttività commerciale e di nuovi servizi che producano ricavi, cessione o chiusura di attività improduttive o in perdita. La dimensione della banca, per offrire più ampie possibilità di economie di scala, di razionalizzazione di strutture e costi e di innovazione dei servizi, è tornata dunque prepotentemente in giuoco nella seconda fase della crisi.

La validità del modello BCT deve essere ora verificata anche per quel che riguarda la capacità di accompagnare e stimolare le imprese, e soprattutto le PMI, nel sempre più indispensabile cammino di sviluppo verso l'*innovazione*.

Analizzando un ampio campione significativo delle PMI italiane, ed indagandone la propensione all'innovazione, si vede che il 5% delle imprese del campione ha introdotto un prodotto o un servizio tecnologicamente nuovo, mentre il 16,3% ha significativamente migliorato un bene o servizio già esistente. C'è poi una quota ancora più rilevante di imprese che ha sviluppato entrambe le forme di innovazione di prodotto, pari al 26%. Nel complesso, quindi, l'innovazione di prodotto o servizio è stata realizzata da quasi la metà delle imprese (47,3% del totale). Ma quale tipo di innovazione viene effettivamente finanziata dalle banche?

Si rileva una dicotomia: mentre l'innovazione di prodotto – più facilmente comprensibile – tende ad essere finanziata dalla banca medio – piccola, l'innovazione di processo – spesso più impegnativa e difficile da valutare – è tendenzialmente meglio finanziata dalla grande banca. La complementarietà tra finanziamento dell'innovazione e dimensioni bancarie può rappresentare un punto di forza del modello BCT, che apre la strada alla possibilità sia che innovazioni diverse – di prodotto o di processo – possano trovare di volta in volta il migliore interlocutore bancario, sia che la stessa impresa possa essere accompagnata nella sua evoluzione dimensionale da interlocutori bancari diversi.

Gli investimenti delle imprese per l'innovazione industriale richiedono, però, la crescita di forme diverse di raccolta di *capitale di rischio*, attraverso i mercati organizzati o l'intermediazione finanziaria.

Occorre chiedersi come potenziare le strutture della BCT a questo scopo preposte, anche in collaborazione con operatori internazionali specializzati. E si deve sviluppare un più stretto e sistematico collegamento con gli operatori del private *equity* e del venture capital, anche con la promozione, da parte delle banche, da sole o meglio con altri investitori, di nuovi fondi chiusi specializzati, che assumano capitale di rischio o debiti subordinati in imprese da rafforzare, in nuove imprese *start-up* ad alta tecnologia, o anche in imprese in difficoltà da ristrutturare e da rilanciare.

## Bibliografia

- Borroni M., Rossi S. (2015), The Profitability of the Italian Banking System in a Changing World. In: *20° Rapporto sul Sistema Finanziario Italiano*, Roma: Edibank. 159-174.
- Bracchi G., Masciandaro D. (dal 2008 al 2015), (a cura di), *Rapporto sul Sistema Finanziario Italiano*, Roma: Edibank.
- Di Battista M.L., Nieri L. (2010), Crisi finanziaria, credito all'economia e comportamento delle banche in Italia. In: *15° Rapporto sul Sistema Finanziario Italiano*, Roma: Edibank. 63-80.
- Donato L., Abate D. (2014), Banking Governance and the New EU Supervision. In: *19° Rapporto sul Sistema Finanziario Italiano*, Roma: Edibank.

- Florio A., Nardozi G. (2012), Loans Supply and the Euro crisis: An Analysis of Banks' Criticism. In: *17° Rapporto sul Sistema Finanziario Italiano*, Roma: Edibank. 23-37.
- Guelpa F. (2011), Dal come fare al cosa fare: la capacità di reinventarsi come prerequisite di successo. In: *16° Rapporto sul Sistema Finanziario Italiano*, Roma: Edibank. 37-55.
- Lusignani G., Onado M. (2013), The Long-term Performance of Italian Banks. In: *18° Rapporto sul Sistema Finanziario Italiano*, Roma: Edibank.

## **IV. LE AREE URBANE E LE POLITICHE URBANE E TERRITORIALI**



# La competitività delle città metropolitane italiane nel contesto europeo

*Fiorenzo Ferlaino, Francesca S. Rota<sup>1</sup>*

## 1. La Città metropolitana: una necessità

La legge n. 56/2014 pone fine alle numerose “grida manzoniane” emanate nel tempo sulla creazione delle Città metropolitane. Come è risaputo, la Città metropolitana (CM) è un ente amministrativo previsto per la prima volta nella legge 142/1990, ma il sistema posto alla base del ritaglio territoriale, che vedeva la Regione come più importante protagonista, rese vana ogni attuazione. Nel 2009 si è ritornati sull’argomento per mezzo dell’art. 23 c.6 della legge 42/2009 in cui viene affidata al governo la delega a adottare entro 36 mesi dalla data di entrata in vigore della legge (entro il 21 maggio del 2012) un decreto per l’istituzione delle Città metropolitane. Il risultato è analogo: niente di fatto. Anche i successivi tentativi fatti con il Decreto legislativo n. 201/2011, *Salva Italia*, e con D.l. n. 95/2012, *Spending review*, portano al medesimo risultato. Ed è qui che interviene la legge 56/2014 Delrio.

È una legge obbligata di riordino amministrativo: nasce infatti dall’esigenza di rispondere al mandato contenuto nel nuovo Titolo V della Costituzione che, all’art. 114 recita “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”; quindi, pone rimedio alla situazione determinatasi a seguito dalla dichiarazione di incostituzionalità di alcune norme contenute nel D.l. n. 201/2011, *Salva Italia*, che “svuotava” le Province delle proprie funzioni, e del D.l. n. 95/2012, *Spending review* sul riordino delle Province. Come ha ritenuto la Corte Costituzionale, il decreto-legge è un atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza. È quindi strumento normativo non utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema.

Il tratto distintivo della legge Delrio è quello di non intervenire sulla problematica confinaria assumendo, di fatto, l’esistente partizione provinciale per

---

<sup>1</sup> Ires Piemonte, Torino, e-mail: [ferlaino@ires.piemonte.it](mailto:ferlaino@ires.piemonte.it), [francesca\\_rota@yahoo.it](mailto:francesca_rota@yahoo.it).

battezzare le 10 città metropolitane nazionali, cui aggiungere quelle definite dagli ordinamenti delle regioni a statuto speciale. Viene superato così il cosiddetto problema della “ciambella” (di una Città metropolitana più piccola dell’area vasta provinciale) e si dà luogo alle Città metropolitane (compresa Roma capitale), secondo un iter avrebbe dovuto concludersi entro la fine del 2014 ma che è ancora in gran parte da ultimare. Questa “precauzione” legislativa di non toccare i confini provinciali ha una sua motivazione non solo nella semplificazione e assunzione di confini già esistenti ma anche, a nostro modo di vedere, nelle dinamiche sistemiche e territoriali che si sono sviluppate intorno alle grandi città. Come afferma ISAT, “i sistemi locali di Cagliari, Milano, Roma, Bologna e Genova (pur essendo tutte unità territoriali inter-provinciali) approssimano bene, in termini demografici, le città metropolitane di riferimento, concentrandone ciascuno almeno l’80 per cento della popolazione residente” (2015). Per le altre Città metropolitane, sebbene la situazione non sia così definita, la tendenza verso l’area vasta metropolitana è del tutto evidente: gli 8086 comuni italiani si raggrupparono in 995 sistemi locali del lavoro nel 1981, in 784 nel 1991, in 686 nel 2001 per giungere nel 2011 a 611.

Anche nelle situazioni dove maggiore è stata la stabilità dei flussi casa-lavoro la tendenza dei sistemi locali delle aree metropolitane a diventare aree vaste “quasi-provinciali” è evidente. Il caso di Torino in tal senso è emblematico: in Piemonte i sistemi locali sono passati solo da 37 del 2001 a 36 del 2011, mentre l’area di gravitazione del pendolarismo lavorativo espressa da Torino e dai suoi centri limitrofi è passata dai 34 comuni del 1981 ai 43 del 1991 ai 70 del 2001 fino a giungere a 112 comuni, equivalenti a 1,7 milioni di abitanti, nel 2011 (vedi Figura 1).

Dal punto di vista economico la legge Delrio individua nel Piano strategico lo strumento intorno cui costruire la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale del proprio territorio. Come afferma la legge, si intende costruire, attraverso l’adozione e l’aggiornamento annuale del Piano strategico triennale del territorio metropolitano, “un atto di indirizzo per l’ente e per l’esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all’esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza”.

## **2. La Città metropolitana: un progetto possibile**

Il disegno istituzionale nel suo insieme può avere due valenze: una debole, l’altra forte. Emerge un disegno istituzionale debole nel caso in cui l’attuazione della legge Delrio avvenga senza parallele politiche di accompagnamento di livello superiore. Diverso è il caso in cui, attraverso la nascita delle Città

**Figura 1 – L'estensione emblematica del sistema locale di Torino**



Fonte: elaborazione Ires Piemonte su dati Istat (Censimenti 1991, 2001 e 2011)

metropolitane, si attui un disegno strategico di intervento del tutto coerente al quadro delle relazioni territoriali che si sono venute configurando a livello europeo. Come è stato altrove affermato, le città divengono la base di un nuovo processo di omogeneizzazione territoriale dello spazio europeo: “Il policentrismo urbano diventa il *frame* intorno cui rendere coerente il territorio europeo e le città divengono i motori per la competizione dei nuovi “mercati quasi-continentali”. [...] Lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo definisce in tal senso un modello di organizzazione del territorio europeo. Esso parte dal fatto che l’ottanta per cento della popolazione europea vive in città entro agglomerazioni che strutturano un territorio omogeneo e competitivo, cui le legislazioni nazionali tendono ad adeguarsi ricercando congruenze tra il policentrismo e il potenziale di crescita economica che esso esprime” (Ferlaino, 2015, p. 55).

In Italia questo disegno fu tentato, in chiave antiregionalista, già alla fine degli anni sessanta, con il Progetto '80. Sono gli anni della “Teoria della polarizzazione” e dello sviluppo territoriale attraverso i cosiddetti ‘poli di crescita’ (le grandi città industriali) fondati su una o più “imprese motrici” (grandi imprese esportatrici), un “complesso industriale” (l’indotto generato) e una “agglomerazione territoriale” (Boudeville, 1977). Requisiti in gran parte spontanei ma anche pianificabili nelle aree agricole, non ancora interessate dai moderni processi di industrializzazione.

La programmazione economica nazionale si pose allora l’obiettivo di dispiegare i poli naturali di crescita (in Italia in primo luogo Torino, Milano, Genova) oltre i territori di competenza e di generare cioè nuovi poli industriali nelle aree periferiche e marginali, del nord-est, del centro e sud Italia, con l’obiettivo di incrementare lo sviluppo e di limitarne gli squilibri territoriali se opportunamente sostenuti dall’intervento dello Stato e dalla grande industria privata.

Il “riequilibrio” fu la parola d’ordine che informò l’azione sindacale e istituzionale e che trovò nelle analisi del Ministero del Bilancio e della Programmazione del “Progetto ’80” una sintesi e una proposta progettuale (Ministero del Bilancio e della Programmazione, 1970). Gli obiettivi proposti per il quinquennio 1970-75 erano chiari: contrastare gli squilibri economici e sociali tra le varie zone del paese, riqualificare l’ambiente urbano, tutelare l’ambiente naturale. Venivano indicati come agenti portatori di questa nuova progettualità sia gli operatori privati che lo Stato; venivano inoltre individuati, otto grandi poli di crescita intorno a cinque aree metropolitane “monocentriche” (Torino, Milano, Genova, Roma e Napoli) e tre metropoli “policentriche” (Firenze, Bologna, Venezia). Per ognuna di esse veniva infine individuata un’area alternativa e di prossimità da sviluppare per dar luogo ad un “contraltare per il riequilibrio”.

Il Progetto’80 definiva un legame forte tra le Aree metropolitane e lo Stato centrale e poteva costituire, come era avvenuto in Francia con la legge del 31 dicembre 1966 (che istituì le Aree metropolitane di Lille, Bordeaux, Strasburgo e Lione), un freno al regionalismo imperante; ma nel contempo, poteva dar vigore all’autonomia delle capitali regionali e costituire un elemento di ulteriore autogoverno dei territori. Un governo centrale debole non riuscì a prendere in mano la situazione e a soverchiare (come fu fatto in Francia) l’idea regionalista.

Il ‘Progetto ‘80’, come si sa, restò sulla carta, marginale rispetto al regionalismo imperante. Ma quel progetto di riorganizzazione dello Stato, basato sull’alleanza tra lo Stato centrale e la rete dei motori urbani più forti e attivi sul territorio costituirà, negli anni successivi, l’idea per nuove forme di coesione e sviluppo territoriale. Sarà l’approccio reticolare, sicuramente la versione teorica più deterritorializzata, che negli anni novanta promuoverà, questa volta nello spazio europeo, un modello fondato sulla dialogia “reti lunghe/reti corte”, che tenderà a indebolire e riarticolare i livelli di scala areali e le diverse funzioni e responsabilità a essi connessi (Ferlandino, 2013).

Intorno a questo approccio oggi si è costruita una idea più articolata di intervento territoriale che poggia su due pilastri. Il primo, lo abbiamo detto, è la legge 56/2014, che ha in seno non soltanto la creazione delle Città metropolitane ma anche l’abolizione potenziale delle Province (necessita una modifica costituzionale per farlo); il secondo è quanto negli anni più recenti si sta costruendo con la Strategia Nazionale delle Aree interne.

### **3. Reti e reticoli: un progetto *glocale* possibile**

La Strategia per le Aree interne (SNAI) è una politica di carattere interministeriale sostenuta da Fabrizio Barca e dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica presso il Ministero dello Sviluppo Economico. La Legge di Stabilità 2014 ha stanziato un importo di 90 milioni di euro per il triennio 2014-

2016 per dare attuazione alla SNAI in 23 aree progetto in Italia, che sono state selezionate nel corso del 2015 e per le quali le Regioni e le Province autonome stanno definendo degli Accordi di programma quadro. Con il governo Monti la SNAI ha avuto una centralità piuttosto importante, passata poi sullo sfondo con i governi successivi, che hanno puntato maggiormente sugli aspetti regolatori e amministrativi (abolizioni delle Province e definizione delle Città metropolitane).

La SNAI è importante per due motivi: primo, è una politica che connette le aree deboli e marginali (il territorio complementare all'urbano) con il Centro interministeriale, sebbene attraverso forme di *governance* in cui sono necessariamente inserite anche le amministrazioni regionali; secondo, è una strategia che non nasce da una visione “*encadré*”, inscatolata, del territorio ma da una logica a rete che vede fundamentalmente nelle aree urbane i nodi attraverso cui definire le Aree interne.

La metodologia è piuttosto semplice, una volta definiti i nodi o Poli urbani, cioè i comuni con più di 35.000 abitanti (più Aosta), gli altri comuni appartengono a:

- Aree periurbane, se conurbati ai Poli urbani o posti a una distanza che abbia un tempo di accesso al polo centrale minore di venti minuti;
- Aree intermedie, se posti ad una distanza con tempi di accesso al polo centrale compresi tra i venti e i quaranta minuti;
- Aree periferiche, se posti tra quaranta e settantacinque minuti;
- Ultraperiferiche, se posti oltre i settantacinque minuti.

Le politiche locali di sviluppo avrebbero dovuto riguardare sia le aree intermedie, sia quelle periferiche e ultraperiferiche, ma la scarsità di risorse e, forse, l'incapacità di cogliere la complementarità della SNAI nel quadro del modello organizzativo metropolitano, hanno ridotto notevolmente le effettive possibilità di intervento di questa innovativa politica territoriale. Una politica e una metodologia (di Programmazione territoriale complemento di quelle di pianificazione e organizzazione amministrativa) che lascia intravedere un quadro riarticolato dell'organizzazione dello Stato non più fondato sul modello ottocentesco dell'*encadrement*, garante sia della gerarchia che dell'omogeneità e uguaglianza territoriale, bensì sul modello delle reti glocali con reticoli di prossimità intorno a nodi centrali e paritetici, connessi alle reti lunghe della competizione. È appunto questo gioco tra capacità locale di coesione e forza competitiva globale a ridefinire gerarchie e crescita (Ferlaino, 2015). Ed è su questo aspetto che vorremmo soffermarci nella seconda parte dell'intervento.

#### **4. La forza competitiva delle città metropolitane italiane**

Le risposte messe in atto contro la crisi impegnano la città come un soggetto da cui partire per risollevare le sorti del Paese. Sono azioni che vedono

nel mercato il motore taumaturgico della soluzione dei problemi sociali. L'idea di fondo è che occorra limitare il potere dello Stato e degli enti territoriali e dare nuovo ossigeno al mercato attraverso la vendita dei loro immobili; sarà poi il mercato stesso a ottimizzarne le utilità e a creare crescita e sviluppo. Per fare ciò si è affidata alla Cassa depositi e prestiti l'azione di promozione dei beni che Stato e enti locali vogliono mettere sul mercato. Diversi accordi sono in corso: si va dalla valorizzazione della sede storica del Poligrafico e Zecca dello Stato a complesso turistico-residenziale di lusso del gruppo Rosewood (una società controllata da New World China Land e quotata alla borsa di Hong Kong) alla vendita dell'ex ASL di corso Gastaldi a Genova, a quella del Palazzo del Lavoro (di Luigi Nervi) nell'area Italia61 di Torino.

Sul rilancio del Real Estate e del *Facility management*, come è stato argomentato (Somma, 2016), si stanno muovendo in molti attraverso un salto di scala che dal modello di valorizzazione dei singoli edifici muove verso la valorizzazione di interi quartieri, secondo il modello Insula, teorizzato dal Gruppo Romeo (di Alfredo Romeo, avvocato e presidente dell'omonimo gruppo di "*facility management*").

Sono operazioni possibili? Sicuramente lo sono state. Torino ne è forse l'esempio meglio riuscito: Sicuramente uno dei primi a invertire la rotta dei Piani regolatori dell'espansione urbana, tipica della pianificazione comunale della città industriale, verso la pianificazione del riciclo e della rigenerazione. Il PRG di Torino del 1995 (ma già avviato nel 1987) ha avuto due grandi motori di sviluppo: l'interramento del piano del ferro con il relativo utilizzo della superficie coperta del passante e delle altre superfici ferroviarie inutilizzate; il riciclo e rifunzionalizzazione delle aree industriali dismesse. Due innovazioni che hanno fatto scuola e che hanno funzionato grazie: all'accordo Ferrovie, Regione Piemonte, Comune di Torino del marzo del 1991, alla capacità di utilizzo di strumenti nuovi e di risorse comunitarie (quali i Programmi integrati, i Programmi di recupero urbano, i Programmi di riqualificazione urbana, *Resider*, ecc.), alla flessibilità del PRGC (attraverso centinaia di varianti).

Ma tutto ciò è stato possibile entro un contesto certo di deindustrializzazione dell'economia che ha dato luogo all'esubero e dismissione di aree industriali da 'riciclare', ma soprattutto entro un'economia di domanda crescente di residenze, servizi, infrastrutture (il Real Estate). È questa forza economica che ha reso attrattivi e rifunzionalizzabili gli spazi rigenerati.

Oggi la situazione è molto diversa. La crisi dei mutui *subprime* del 2008 sembra dimostrare che la celebre frase di Martin Nadaud *Quand le Bâtiment va tout va*, dopo 150 anni stia tradendo ogni aspettativa. Quello che era vero prima del 2008 non è più vero oggi. Certo la crescita è sempre un processo territorializzato ma la territorializzazione è espressione di meccanismi complessi fatti di capitale relazionale (o sociale) di un particolare spazio geografico, un sistema di *governance* e di istituzioni, un sistema di valori, che "concentrano"

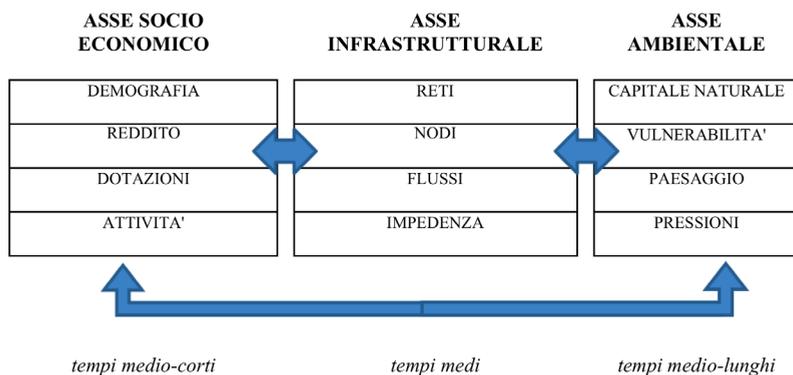
attività e creano esternalità dando luogo a un incremento, territorializzato, della produttività dei fattori. È quest'insieme, questo capitale territoriale (Camagni, 2009) a implementare la rendita, che è certo l'indicatore più tangibile e sintetico del valore di un territorio. Ci si deve allora chiedere come è variata negli anni più recenti la forza del capitale territoriale e delle sue forme specifiche di capitale naturale, insediativo, cognitivo e culturale, sociale. Qual è, entro questa cornice, la forza competitiva globale delle nostre città metropolitane?

Per valutare il posizionamento delle CM italiane in Europa sono state raccolte 72 variabili (cui si somma la variabile relativa all'estensione superficiale), strutturate secondo quattro sub-assi: demografia, reddito, dotazioni e attività/innovazione. Si tratta di variabili che leggono soprattutto la componente socioeconomica del modello S.I.A. dell'Ires Piemonte. Il Modello S.I.A. (Socioeconomico-Infrastrutture-Ambiente) è un modello multicriteri che misura fondamentalmente il capitale territoriale e che è stato sviluppato dall'Ires Piemonte in una lunga tradizione di studi regionali. Il modello è organizzato su tre assi principali: socioeconomico, infrastrutturale e ambientale, a loro volta suddivisibili in sotto-assi, ed è congruente allo schema proposto in ambito comunitario per la programmazione dei fondi strutturali.

Il modello territoriale S.I.A. (Figura 2), pensato per un tipo di analisi "fine", si adatta bene alla lettura dei territori provinciali e sub provinciali (comunali o per zone omogenee) delle CM, anche in un'ottica di comparazione esterna, che metta in relazione il sistema metropolitano torinese con analoghe realtà in Europa e in Italia.

Il campione di indagine è costituito dall'insieme delle metroregioni europee (278 realtà al 2013). Le *Metropolitan regions* sono di livello NUTS3 o di

**Figura 2 – Il modello multicriteri S.I.A. per l'analisi territoriale dei comuni montani**



Fonte: Crescimanno et al., 2010

**Tabella 1 – Le variabili del benchmarking europeo**

	Variabile	Descrizione	Anno
Demografia	A1-Densita	Densità (demografica): rapporto tra residenti e superficie	2012
	A2-Dipendenza_giovani	Dipendenza giovani (indice di): rapporto tra popolazione con meno di 15 anni e popolazione in età attiva (15-64 anni), moltiplicato per 100.	2014
	A3-Dipendenza_anziani	Dipendenza anziani (indice di): rapporto tra popolazione di 65 anni e più e popolazione in età attiva (15-64 anni), moltiplicato per 100.	2014
	A4-Tasso_demo_migr	Variazione demografica migratoria (Net migration plus statistical adjustment): differenza tra il bilancio demografico totale e quello naturale	2012
	A5-Deltavarprimaedopo2008	Differenza tra la variazione demografica registrata pre (2000-2008) e post crisi (2008-2014)	2002-2008-2014
Reddito	B6-GDP (PPS)_inhab	Ricchezza pro capite: GDP diviso sul tot pop	2012
	B7-Var_GDP inhab (PPS)	Tasso di incremento (%) della ricchezza tra l'ultimo anno disponibile e l'anno precedente	2011-2012
	B8-Var_occupati (%)	Tasso di incremento (%) dell'occupazione tra l'ultimo anno disponibile e l'anno precedente	2011-2012
Dotazioni	C9-Pop_econ_attiva	Popolazione economicamente attiva: popolazione con 15 anni e oltre su pop tot (%)	2013
	C10-Disoccupazione_giovani	Disoccupazione: disoccupati tra la pop di 15-24 anni (%)	2012
	C11-Occupazione	Occupazione (tasso di): occupati tra la pop 15-64	2013
Attività innovazione	D12-Brevetti domande	Numero domande di deposito brevetti ogni 1000000 inhab	2012
	D13-Brevetti_tech	Numero domande di deposito brevetti <i>high-tech</i> ogni 1000000 inhab	2012
	D14-Var_GVA (%)	Tasso di incremento (%) del valore aggiunto tra l'ultimo anno disponibile e il precedente	2011-2012
	D15-GVA_per_occupato	Produttività per occupato (tasso di): (Eurostat) GVA per person employed	2012

Fonte: elaborazione degli autori

una combinazione di NUTS3 contigui, che definiscono una agglomerazione di almeno 250.000 abitanti. Queste agglomerazioni sono state identificate per mezzo dell'Urban Audit' delle *Functional Urban Area* (FUA) e comprendono almeno un NUTS3. Se un NUTS3 adiacente ha più del 50% della popolazione metropolitana che vi risiede, allora è incluso nella metroregione.

Il dataset utilizzato per il *benchmarking* deriva dai dati Eurostat ma rispetto alla fonte originale presenta molti meno *missing*, raggiungendo una copertura superiore al 98% (ottenuta attraverso operazioni di stima o, più di frequente, sostituendo il dato mancante con quello rilevato per un anno diverso o alla scala NUTS2).

Nel nostro caso si sono utilizzate 73 variabili socioeconomiche che restituivano gli aspetti demografici (25 variabili), di reddito (8 variabili), dotazione (21) e attività/innovazione (18) che alimentano lo sviluppo dei territori. Mancano invece nel data-base variabili in grado di strutturare gli aspetti competitivi di natura infrastrutturale e ambientale, pertanto l'analisi svolta inerisce l'asse della competizione territoriale dei tempi medio-corti piuttosto che degli aspetti strutturali di medio-lungo periodo. Di quest'insieme di variabili si sono selezionati 15 indicatori il più possibilmente indipendenti (scarsamente correlati tra loro), di cui cinque rappresentativi della situazione demografica, tre rappresentativi degli aspetti del reddito, tre delle dotazioni e quattro delle attività, incluse quelle innovative.

Viene cioè proposta una valutazione comparativa (*benchmarking*) della competitività internazionale delle CM a partire da un insieme ridotto, ma metodologicamente corretto, di variabili. Si sono scelti indicatori: convalidati dalla letteratura sulla competitività urbana e regionale; capaci di fotografare le determinanti sociali e economiche del vantaggio competitivo; oggetto di rilevazioni e certificazioni periodiche; che risultassero tra di loro non correlati.

Con la sola eccezione delle variabili dell'occupazione e della disoccupazione, tra le quali esiste una correlazione negativa significativa (indice di Pearson pari a -0,8), all'interno del dataset è rispettato il vincolo della non ridondanza delle informazioni. Le variabili così selezionate sono quindi standardizzate, in modo che le informazioni contenute in ogni variabile siano riportate a un comune campo di variazione (deviazione standard nulla e media uguale a zero), e adeguate nel segno, in modo che i valori più elevati rappresentino sempre una condizione di vantaggio territoriale e sviluppo (ad esempio è negativa la variabile standardizzata della quota di ultrasessantacinquenni).

Per la standardizzazione si utilizza la formula:

$$z_i = \frac{x_i - \bar{x}}{S} \quad [1]$$

dove  $z_i$  è il valore standardizzato,  $x_i$  è valore  $i$ -esimo,  $\bar{x}$  è il valore medio e  $S$  è la deviazione standard. È questa un'operazione necessaria vista la varietà

di informazioni trattate (che implicano una variabilità diversa da indicatore a indicatore nella distribuzione delle frequenze).

Si fa quindi la media aritmetica dei valori standardizzati e si ricava dapprima l'indice sintetico di ogni sub-asse, quindi, sempre attraverso il calcolo della media, l'indice complessivo dell'asse. In questo modo, è possibile prevedere per ogni sub-asse un numero non costante di variabili, senza che questo ne pregiudichi il peso sull'indice finale. L'indice sintetico di ogni sub-asse è infatti definito in modo indipendente e solo in seguito viene combinato con quello degli altri sub-assi.

## 5. I risultati

Diciamolo subito, i risultati per le metroregioni italiane non sono confortanti. Questo può voler dire che il NUTS3, la dimensione provinciale di area vasta, è una scala che introiettando una parte consistente del territorio rurale mette a nudo alcune criticità italiane di tale contesto. Tuttavia la comparazione è legittima e per molti versi omogenea con la scala degli altri paesi europei simili all'Italia per dimensione: Spagna, Germania, Francia, Polonia. Anche con queste avvertenze la situazione resta sconcertante.

La prima metroregione italiana che appare nel *ranking* finale della nostra analisi è Milano, al 91.mo posto, poco dopo Liverpool (84.mo), Berna (85.mo), Costanza (87.mo) e poco prima di Bonn (91.mo), Lione (90.mo), Brema (89.mo), Riga (88.mo). Segue Bologna al 134.mo posto, quindi Firenze (143.mo), Roma (164.mo), Torino (215.mo), Venezia (222.mo), Genova (226.mo). Le città metropolitane meridionali sono agli ultimi posti della classifica generale con Napoli al 246.mo posto, Bari (257.mo), Cagliari (260.mo), Catania (272.mo), Palermo (274.mo), Messina (275.mo). Peggio delle città metropolitane siciliane riescono a fare solo la città di Galati in Romania e le città di Atene e Salonicco (ultima della lista, al 278.mo posto) in Grecia. Questi risultati appaiono ancora più interessanti se si comparano con i risultati delle prime ricerche di ranking svolte in Europa e in Italia.

Una delle prime ricerche comparative fatte sulle aree metropolitane è quella contenuta nel famoso studio della GIP-Reclus, *Les villes européennes*, del 1989, coordinato da Roger Brunet. Lo studio come è noto prendeva in considerazione le città europee con più di 200.000 abitanti (dell'allora Unione Europea) per un totale di 165 agglomerazioni urbane. La ricerca evidenziava l'esistenza di due realtà territoriali motrici nel continente europeo, ancora presenti.

La prima è stata definita come "Dorsale europea" (ma anche come Asse lotaringico, dai possedimenti continentali dell'imperatore Lotario I, oppure come "Babana blu", dalla forma e colore della cartografia usata per rappresentarla contenuta nello studio europeo) e delinea la "Mégapole" che si estende dall'Inghilterra alla Lombardia.

La seconda è il corridoio ‘Nord del Sud’ (anche conosciuto come Sun Belt) che comprende le regioni dell’Italia del nord e quindi della Francia del sud fino a raggiungere le propaggini spagnole della Catalogna e della Valenza.

Entro questo contesto le città italiane emergevano nei posti più alti della classifica: Milano al terzo posto, solo dopo Londra e Parigi; Roma al sesto posto insieme a Bruxelles e Barcellona; Torino al dodicesimo posto dopo Rotterdam e Zurigo e prima di Lione e Ginevra; Napoli al diciottesimo posto (circa metà classifica) dopo Marsiglia e prima di Siviglia e Strasburgo. Il resto delle città del sud dell’Italia già allora occupavano le ultime posizioni della classifica.

Si evidenziava la dicotomia Nord-Sud con il Meridione ancora incapace di agganciarsi alle produttività medie europee nonostante le diverse politiche *ad hoc* susseguites (tentata industrializzazione pubblica, incentivi all’industrializzazione privata, sostegno della domanda attraverso sovvenzioni e ammortizzatori pubblici, ecc.).

Questa situazione, come dimostrano molte ricerche dei primi anni duemila, si mantiene fino al sopraggiungere della crisi del 2008. Nel ventennio intermedio tra la caduta del muro di Berlino e la crisi del 2008 l’emergere e l’integrazione delle grandi città e capitali delle repubbliche ex-socialiste nell’Unione Europea ha ridimensionato e reso più opaco il ruolo internazionale delle città metropolitane italiane (Rozenblat, Cicille, 2003; Taylor, 2003).

Presagi di crisi, dovuti alla specializzazione produttiva in settori tradizionali e a bassa tecnologia, tipicamente italiana, sono sempre stati dati e si sono maggiormente accentuati negli anni duemila (Berta, 2008; Borri, Ferlaino, 2009; Perulli, Pichierrri, 2010; Cappellin *et al.*, 2012) ma solo negli anni più recenti “gli studi prendono atto che la profonda azione della crisi ha rimesso in discussione molte convinzioni radicate riguardo ai processi economico-territoriali dell’Italia del Nord, di cui è evidente anche la perdita di competitività rispetto a altre regioni europee” (Scaramellini, 2015, p. 443).

È quanto si registra, come abbiamo visto, anche a scala metroregionale: le città metropolitane del centro e nord Italia perdono decisamente competitività mentre quelle del sud vengono schiacciate verso posizioni terminali. Se si scende nel merito si possono individuare sia i percorsi che le diverse caratteristiche delle sfere considerate, quella demografica, del reddito, delle dotazioni, delle attività e innovazione. Un esempio per tutte: la città metropolitana di Torino.

Due città erano simili a Torino alla fine degli anni ottanta e inizi novanta: Stoccarda e Lione. Nella analisi GIP-Reclus per la DATAR (*Délégation interministérielle à l’aménagement du territoire et à l’attractivité régionale*) esse erano in Classe 4 e definite come città attive di secondo grado con Stoccarda al decimo, Torino al dodicesimo e Lione a tredicesimo posto della classifica generale (GIP-Reclus, 1989) (Tabella 2). Nella ricerca commissionata dall’IRES e dalla Fondazione Agnelli (Conti, 1989; Conti, Spriano, 1990) Torino appare

**Tabella 2 – Classifica GIP-Reclus fino alla Classe 4**

Classe 1	Londra	83
	Parigi	81
Classe 2	Milano	70
Classe 3	Madrid	66
	Monaco, Francoforte	65
	Roma, Bruxelles, Barcellona	64
	Amsterdam	63
Classe 4	Manchester	58
	Berlino, Amburgo	57
	Stoccarda, Copenhagen, Atene	56
	Rotterdam, Zurigo	55
	Torino	54
	Lione	53
	Ginevra	52

*Fonte: GIP-Reclus, 1989*

**Tabella 3 – Le città europee**

Città direzionali globali		
Pure		Complete
Londra		Parigi
Bruxelles		Francoforte
Roma		Milano
Amsterdam		
Copenhagen		
Città in transizione industriale e tecnologica positiva		
Pure	Complete	Incomplete
Stoccarda	Monaco	Essen
Torino	Norimberga	Bologna
	Dusseldorf	Lione
	Colonia	Grenoble
	Strasburgo	Bochum
	Hannover	Dortmund
		Bordeaux
		Tolosa
		Duisburg
		St.Etienne

*Fonte: IRES, 1989*

insieme a Stoccarda e Lione quale ‘città in transizione industriale e tecnologica positiva’. (Tabella 3)

Nell’analisi da noi svolta (Ferlaino *et al.*, 2016) sulle metroregioni Torino appare al 207.mo posto su 276 posizioni totali mentre Stoccarda è al 15° posto e Lione al 93°.

Le caratteristiche sembrano assumere alcuni tratti nazionali significativi:

- Torino è al 207.mo posto ed è simile alle medie città tedesche per quanto concerne la demografia;
- per il reddito è al 189.mo ed è più vicina alle medie città francesi;
- per la struttura occupazionale e la dotazione di risorse umane è al 220.mo posto ed è simile ad alcune importanti città polacche e a alcune capitali e grandi città del sud Europa quali Genova, Roma e Lisbona;
- per le attività e l’innovazione Torino è al 159.mo posto ed è simile alle medie città francesi innovative.

Un posizionamento critico che dipende probabilmente (ma occorrerà dimostrarlo) dall’effetto Paese la cui decrescita trascina verso il basso la dinamica positiva delle metropoli del nord e di Torino in particolare, annullando ogni sforzo e azione. (Tabella 4)

## 6. Conclusioni

Abbiamo detto che non è la rendita a creare sviluppo (la crisi dei mutui subprime lo ha definitivamente dimostrato) quanto lo sviluppo territoriale a definire la rendita. Sono cioè i percorsi evolutivi di un particolare sistema di esternalità localizzate, un sistema di attività di produzione, di conoscenze, competenze, tradizioni, un sistema di relazioni di prossimità, un sistema di elementi culturali e di valori entro un quadro definito di regole e di pratiche, di un modello locale di governo, a formare il *capitale territoriale* e la sua misura nello scambio economico, la rendita.

Abbiamo poi visto anche come grave sia il posizionamento delle Città metropolitane italiane e abbiamo ipotizzato che ciò dipenda dall’effetto Paese la cui crisi e stagnazione non permette una valorizzazione sul piano internazionale delle specificità metropolitane.

Che fare? L’analisi indica un percorso che non permette facili scorciatoie. Non bastano operazioni immobiliari di Real Estate e di Facility management: il mercato italiano non ha la forza di valorizzarle e le operazioni di vendita della Cassa depositi e prestiti rischiano di svendere più che di vendere. Occorre un progetto che sia insieme politico e di mercato.

Un Piano strategico nazionale delle Città metropolitane è la dimensione politica e di mercato su cui muoversi, con investimenti pubblici che poggino sui 6,6 milioni di metri quadri di aree o strutture ferroviarie dismesse pronte

**Tabella 4 – Posizionamento e caratteristiche di Torino**

Demografia	Reddito	Dotazioni	Attività-Innovazione
DE073M – Offenburg	FR039M – Avignon	PL012M – Kielce	FR035M – Tours
DE520M – Oldenburg	FR032M – Toulon	PL011M – Bialystok	FR010M – Montpellier
DE537M – Reutlingen	IT004M – Torino	PT001MC – Lisboa	UK501M – Kirklees
HU002M – Miskolc	UK553M – Blackburn – Blackpool – Preston	BG003M – Varna	FR016M – Nancy
DK004M – Aalborg	NL006M – Tilburg	PL514M – Tarnów	FR014M – Amiens
PL002M – Łódź	BG003M – Varna	IT004M – Torino	FR022M – Clermont-Ferrand
IT004M – Torino	FR010M – Montpellier	PL025M – Radom	IT004M – Torino
DE057M – Gießen	PL024M – Czesochowa	IT006M – Genova	DK003M – Odense
DE061M – Aschaffenburg	FR023M – Caen	IT001MC – Roma	DE008M – Leipzig
HR005M – Split	FR026M – Grenoble	FR039M – Avignon	IT006M – Genova
DE008M – Leipzig	FR014M – Amiens	UK559M – Middlesbrough	NL008M – Enschede
DE517M – Osnabrück	FR018M – Reims	PL506M – Bielsko-Biala	FR036M – Angers

Fonte: Elaborazione IRES su dati Eurostat

alla riqualificazione urbana. Come di recente è stato affermato “La città rinasce sui binari dismessi” (Il Sole 24 ore, 16 dicembre 2015). È un tesoro pubblico che può ridurre il consumo urbano di suolo (come è avvenuto già a Torino) e può ridare forza alla politica territoriale e a un disegno che coinvolga sia i grandi *stakeholder* dell’economia che la cittadinanza delle periferie che su quelle aree vive e produce.

## Bibliografia

- Berta G. (2008), *La questione settentrionale. Economia e società in trasformazione*. Milano: Feltrinelli.
- Borri D., Ferlaino F. (a cura di) (2009), *Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni*. Milano: FrancoAngeli.

- Camagni R. (2009), Per un concetto di capitale territoriale. In: Borri D., Ferlaino F. (a cura di), *Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni*. Milano: FrancoAngeli. 47-65.
- Cappellin R., Ferlaino F., Rizzi P. (a cura di) (2012), *La città nell'economia della conoscenza*. Milano: FrancoAngeli.
- Conti S., Spriano G. (1990), *Effetto città. Sistemi urbani e innovazione: prospettive per l'Europa degli anni novanta*. Torino: Fondazione Agnelli.
- Conti S. (1989), Il Piemonte nella rete urbana europea. In: IRES, *Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte 1986*. Torino: Rosenberg & Sellier. 397-414.
- Crescimanno A., Ferlaino F., Rota F.S. (2010), *La montagna del Piemonte. Varietà e tipologie dei sistemi territoriali locali*. Torino: IRES Piemonte.
- Ferlaino F. (2013), Dialogia geo-economica e amministrativa nell'Italia del secondo dopoguerra. In: Castelnovi M. (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*. Roma: Società Geografica Italiana. 27-44.
- Ferlaino F. (2015), Le aree interne. Pre-testo per una postmodernità sostenibile. In: Meloni B. (a cura di), *Aree interne e progetti d'area*. Torino: Rosenberg & Sellier. 159-173.
- Ferlaino F. (2015), Metropoli e Regioni nell'Italia e nella Francia del secondo dopoguerra: similarità e differenze. In: Cremaschi M., Delpirou A., Rivière D., Salone C., (a cura di), *Metropoles et Regions. Entre concurrences et complementarités: regards croisés France/Italie. Planum – The Journal of Urbanism*. Roma-Milano: Planum Publisher. 51-56.
- Ferlaino F., Crescimanno A., Dondona C.A., Lella L., Rota F.S. (2016), *Documento di inquadramento socioeconomico e territoriale per il piano strategico della Città metropolitana di Torino (PSCMTO)*. ([www.cittametropolitana.torino.it/cms/territorio-urbanistica](http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/territorio-urbanistica)).
- GIP-RECLUS (1989), *Les villes européennes. Rapport pour la DATAR*. Paris: La Documentation Française.
- ISTAT (2015), *La nuova geografia dei sistemi locali*. Roma: Istat-STEALTH.
- Perulli P., Picchierri A. (a cura di) (2010), *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord*. Torino: Einaudi.
- Rozenblat C., Cicille P. (2003), *Les villes européennes. Analyse comparative, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale – DATAR*. Paris: La Documentation Française.
- Scaramellini G. (2015), La megalopoli padana nella globalizzazione e nella crisi del XXI secolo. Riflessione sui modelli interpretativi applicati al territorio dell'Italia del nord. *Rivista Geografica Italiana*, 122, 4: 423-464.
- Somma P. (2016), *La città del SOLE (24 ore)*. Eddyburg, 31 Gennaio.
- Taylor P.J. (2003), *World City Network: A Global Urban Analysis*. London: Routledge.



# Abbandono del patto di stabilità e investimenti pubblici locali

*Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo, Giuseppe Gori<sup>1</sup>*

## Premessa

Nel 2015 sono emersi i primi segnali di una pur debole ripresa economica e molti osservatori indicano nel rilancio degli investimenti pubblici la strategia di consolidamento della fase di uscita dalla crisi. Tra le misure messe in atto dal Governo a questo scopo, vi è anche l'abbandono del Patto di Stabilità e la sostituzione delle nuove norme di pareggio di bilancio (così come previste dalla L. 243/2012), con un diverso sistema di regole. La riforma, diventata legge nei mesi scorsi (L. 164/2016), ridefinisce i saldi di bilancio da rispettare, le disposizioni in materia di indebitamento e il concorso alla riduzione del debito pubblico da parte del comparto. Nel seguito si analizzerà l'impatto di questa riforma in termini di possibilità di investire da parte degli enti locali.

## 1. Il trend degli investimenti pubblici

Nel 2015, la spesa pubblica per investimenti in Italia è stata inferiore di circa 17,5 miliardi di euro rispetto a quella del 2009 e, in valori percentuali, le risorse destinate al capitale pubblico del nostro paese sono passate da un già modesto 3,4% del PIL al 2,2%. Tenendo conto dell'andamento tendenziale, la perdita di capitale accumulato (Investimenti fissi lordi) nell'intero periodo supera i 100 mld nel paese. In particolare, solo nel corso della prima fase della crisi (2008-2009) gli investimenti pubblici sono aumentati, svolgendo una funzione parzialmente anti-ciclica (il loro peso sul totale degli investimenti ha raggiunto il livello massimo del 17% nel 2009), nella fase successiva il loro andamento è stato assolutamente declinante (e quindi pro-ciclico) (Figura 1).

---

<sup>1</sup> Irpet – Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana, Firenze, e-mail: [claudia.ferretti@irpet.it](mailto:claudia.ferretti@irpet.it), [patrizia.lattarulo@irpet.it](mailto:patrizia.lattarulo@irpet.it), [giuseppe.gori@irpet.it](mailto:giuseppe.gori@irpet.it).

La crisi ha anche comportato una redistribuzione del carico degli investimenti pubblici tra i livelli centrali e i livelli locali di governo. In particolare, gli enti locali hanno sempre avuto un ruolo importante, contribuendo per il 65% degli investimenti pubblici del paese, quota che si è ridotta al 55% negli ultimi anni. I livelli periferici hanno contribuito più pesantemente al concorso al risanamento della finanza pubblica, riducendo più dei livelli centrali gli investimenti (Figura 2).

## 2. La riforma del Patto di stabilità e le misure per gli investimenti

Tra le cause della contrazione degli investimenti locali, sicuramente rilevante è il ruolo giocato dal Patto di Stabilità che trasferisce sugli enti locali il peso del risanamento. Allo scadere del Patto di stabilità si prevede, dunque, l'adozione di un Fiscal Compact meno severo.

In realtà, il Governo interviene già dal 2015, allentando i vincoli del Patto di Stabilità sugli enti locali e destinando qualche risorsa al rilancio degli investimenti. La legge di stabilità del 2016 anticipa di un anno l'abbandono del Patto e supera gli accordi di recepimento del Fiscal Compact contrattati dal Governo Monti a decorrere dal 2016 (L.243/12) che erano particolarmente penalizzanti per il nostro Paese. Le nuove regole relative al contributo degli enti al risanamento della finanza pubblica diventano legge nell'agosto di quest'anno (L.164/2016). Sotto la pressione della lentezza della ripresa, la legge di bilancio 2017 anticipa al 2017 e rende strutturale un più ampio utilizzo delle risorse degli enti.

Le nuove norme prevedono in primo luogo il calcolo di un unico saldo di bilancio (saldo finale di competenza, Equazione 2) non negativo (a preventivo e a consuntivo). Come già considerato in altre occasioni (C. Ferretti, P. Lattarulo, A. Taddei, 2016; C. Ferretti, P. Lattarulo, Lavoce.info, 2016; M. Ferraresi, P. Lattarulo, L. Rizzo, Lavoce.info, 2016), questo è un passo in avanti rispetto al Patto di Stabilità e alla L. 243/2012 perché raggiungere un pareggio è certo più facile che ottenere un avanzo (patto di stabilità, Equazione 1) o rispettare una molteplicità di condizioni.

Vincolo Patto di stabilità

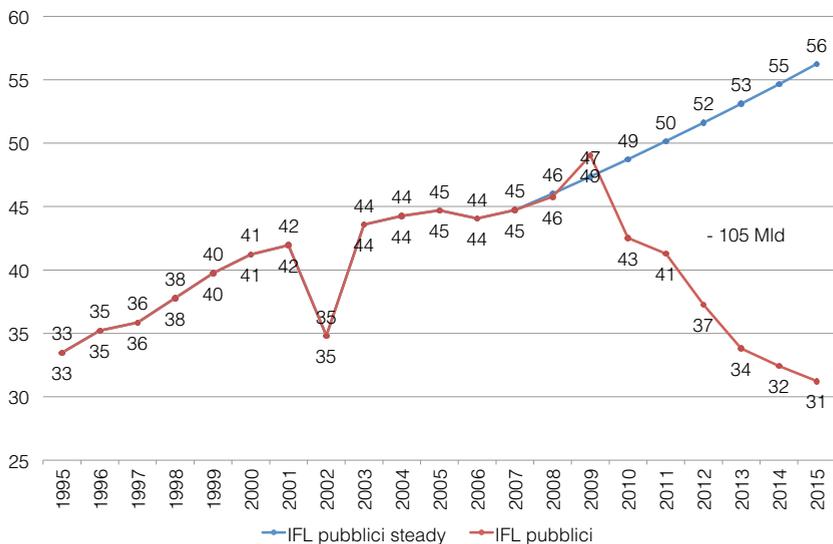
$$E\ corr_{comp} - S\ corr_{comp} + E\ c/cap_{cassa} - S\ c/cap_{cassa} > \text{Obiettivo} > 0 \quad [1]$$

dove  $E\ corr$  e  $S\ corr$  misurano rispettivamente le entrate e le spese correnti, mentre  $E\ c/cap$  e  $S\ c/cap$  quelle in conto capitale.

Vincolo saldo finale di competenza

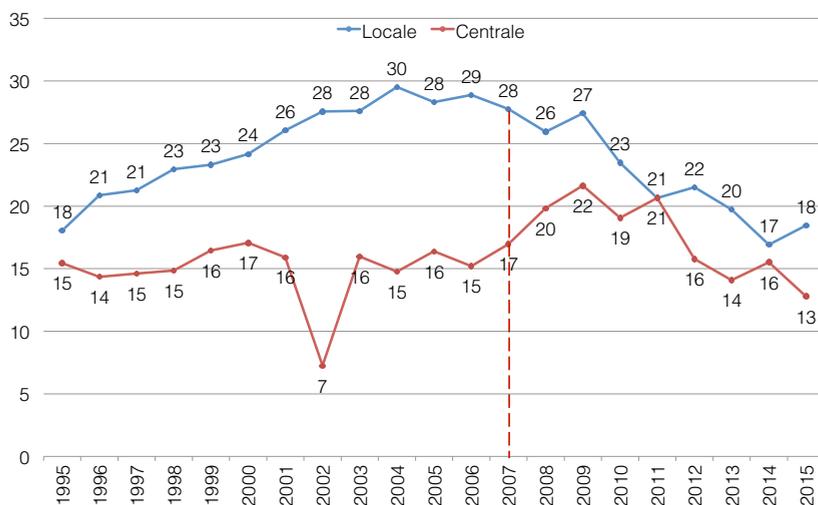
$$E\ finali_{comp} + FPV_{(E)} - S\ finali_{comp} - FPV_{(S)} \geq 0 \quad [2]$$

**Figura 1 – Investimenti fissi lordi (IFL), Italia (Miliardi di euro)**



Fonte: Eurostat

**Figura 2 – La componente locale e centrale degli investimenti pubblici (IFL)**



Fonte: Eurostat

dove le entrate finali si calcolano dalla somma dei primi 5 titoli delle entrate del bilancio armonizzato mentre le spese finali dalla somma dei primi 3 titoli delle spese del medesimo bilancio. Ai fini del calcolo del saldo, tra le entrate finali vanno considerate oltre alle correnti anche quelle in conto capitale e per riduzione di attività finanziarie, mentre le spese finali comprendono sia quelle correnti e in conto capitale che le spese per aumento delle attività finanziarie. Oltre a queste voci si considera il Fondo Pluriennale Vincolato FPV (la posta che riporta all'anno le entrate e spese pluriennali) in entrata e uscita al netto delle quote derivanti da indebitamento. Tra le entrate da contabilizzare ai fini del saldo vengono, invece, esclusi gli avanzi di amministrazione e l'indebitamento. L'esclusione di queste risorse dalle entrate che contribuiscono al saldo finale ne impedisce l'utilizzo per finanziare gli investimenti e, quindi, inciderà sulla possibilità di investire.

Sulla base dei consuntivi 2015, già oggi il 77% degli Enti riuscirebbe a rispettare il saldo finale di competenza, riportando un saldo positivo di 5 mld. È possibile interpretare questo dato -in qualche modo- come se gli enti disponessero del 13% di entrate correnti aggiuntive. Inoltre, il saldo finale della totalità delle amministrazioni comunali sarebbe positivo e pari a 3,1 miliardi di euro per le sole regioni a statuto ordinario e a 3,7 miliardi per la totalità degli enti. È evidente come l'utilizzo dei bilanci del 2015, ancora sottoposti al Patto, fornisca comunque utili indicazioni, seppure di carattere generale, sui possibili effetti della manovra e sulle risorse che questi potranno dedicare alla spesa piuttosto che al risanamento del debito. Il divieto attualmente vigente per gli enti di modificare la fiscalità locale consente, per altro, solo aumenti della spesa.

Naturalmente, parlando di riforma dei saldi obiettivo è opportuno definire meglio quali voci vengono incluse tra le entrate. Si è discusso a lungo, dunque, della possibilità di includere tra le voci in entrata gli avanzi di amministrazione, ovvero le risorse accantonate dagli enti negli anni del Patto di stabilità.

L'avanzo di amministrazione nel 2015 è pari a 2,5 mld di euro che i comuni che hanno queste disponibilità di bilancio potranno utilizzare negli anni successivi, compatibilmente con gli equilibri di bilancio degli enti territoriali a scala regionale.

Sono altrettanto stretti i limiti relativi al ricorso all'indebitamento. Questa, che rappresenta la fonte più naturale per il finanziamento degli investimenti, rimane invece esclusa dal saldo. Il vincolo del saldo non negativo limita la possibilità di nuovo debito alla sostituzione dell'attuale (ovvero agli importi relativi al rimborso dei prestiti) (Tabella 1).

### **3. Il ruolo delle intese regionali**

Per far fronte ad ulteriori investimenti "straordinari" entrano in campo le intese regionali, ovvero accordi tra gli enti del territorio, coordinati dalla

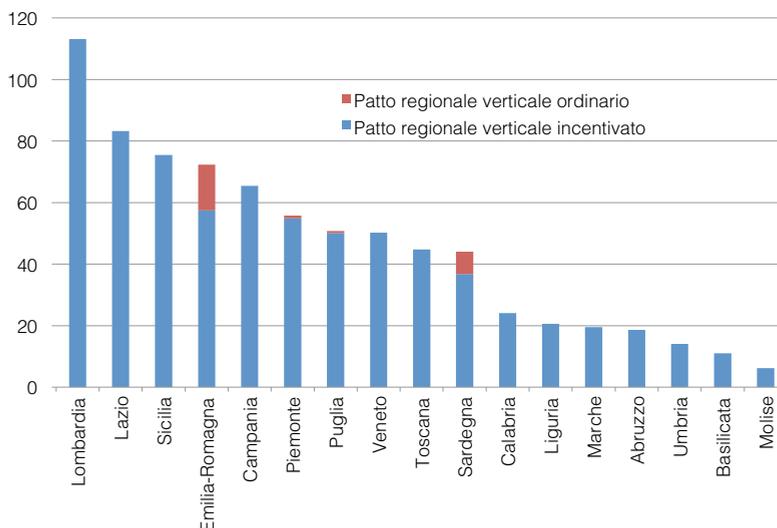
**Tabella 1 – Saldo finale, avanzo/disavanzo e rimborso prestiti degli enti appartenenti a Regioni a Statuto Ordinario – 2015 (Valori assoluti in milioni di euro e percentuali)**

	% Comuni con Saldo finale >0	Saldo finale Comuni	% Comuni con Avanzo >0	Avanzo/Disavanzo Comuni	Rimborso di prestiti
Piemonte	66,2	316	48,4	181	1.592
Lombardia	76,8	568	55,5	44	861
Veneto	79,1	332	50,3	15	351
Liguria	57,0	70	51,5	119	368
Emilia-Romagna	78,4	371	64,3	151	449
Toscana	74,9	484	64,4	354	959
Umbria	78,3	36	76,1	57	356
Marche	74,7	135	65,6	41	350
Lazio	57,7	-10	69,3	-14	965
Abruzzo	69,8	-24	70,5	237	489
Molise	68,4	30	79,4	35	77
Campania	51,8	353	66,7	565	1.337
Puglia	56,2	127	63,6	172	653
Basilicata	65,6	39	63,4	32	201
Calabria	55,3	231	67,2	220	643
RSO	68,4	3,055	59,2	2.209	9.651

*Fonte: elaborazioni Irpet su dati Ministero dell'Interno*

Regione, rivolti alla programmazione e al finanziamento degli investimenti, purché venga garantito un saldo non negativo dell'intero comparto territoriale della regione di appartenenza (comuni, province e regioni). Le intese, che rievocano molto da vicino le vecchie misure di flessibilizzazione, costituiscono pertanto una grande scommessa per il futuro anche se l'effetto potrebbe essere limitato da Regioni prive delle risorse necessarie. La riforma del Patto di stabilità ha rappresentato una misura espansiva per i comuni, ma – al contrario- ha imposto vincoli più rigidi rispetto al passato alle Regioni. A questo fattore, si sono aggiunti pesanti tagli alle risorse a partire dal 2015. E dal 2015, infatti, l'intervento regionale in sostegno agli enti locali si è sostanzialmente annullato (Emilia Romagna, Sardegna e Piemonte) (Figura 3).

**Figura 3 – Spazi finanziari derivanti dalla flessibilizzazione regionale 2015 (Milioni di euro)**



Fonte: Corte dei conti

#### 4. Conclusioni

In definitiva, molti passi in avanti sono stati fatti con l'abolizione del Patto di stabilità, ma rimane difficile l'equilibrio tra vincoli di finanza pubblica e rilancio degli investimenti.

Nel medio periodo, la struttura del saldo finale di competenza porta l'ente a tendere verso il pareggio tra entrate e spese finali, riconosciuto come l'obiettivo virtuoso della gestione amministrativa.

Le risorse da destinare agli investimenti sarebbero, quindi, le entrate in conto capitale (ovvero, sostanzialmente, alienazioni patrimoniali, oneri di urbanizzazione e trasferimenti in conto capitale) e a questi potranno aggiungersi misurati spazi di indebitamento concessi dallo Stato per la realizzazione di precisi investimenti, così come accaduto per l'edilizia scolastica nel 2016 e 2017. Molte attese vengono dunque riposte nelle intese regionali -tra regione, province e comuni- rivolte alla programmazione degli investimenti a scala territoriale, basate sul coordinamento delle disponibilità finanziarie degli enti e dei loro piani triennali.

## Bibliografia

- Brugnano C., Rapallini C. (2009), Il patto di stabilità interno per i comuni: una valutazione con i certificati dei conti consuntivi. *Economia pubblica*, 1-2:
- Chiades P., Mengotto V. (2015), Il calo degli investimenti nei comuni, tra patto di stabilità interno e carenza di risorse. *Economia Pubblica*, 2: 5-44.
- Cogno R., Piazza S. (2013), La finanza locali italiana nel 2011 e 2012. In: *La Finanza territoriale 2013*. Milano: FrancoAngeli. 17-48.
- Corte dei conti (Anni vari), *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*. [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).
- Ferraresi M.S., Sciancalepore C. (2016), *Dal Fiscal Compact al pareggio di bilancio degli enti territoriali. Criticità e prospettive verso la creazione di un patto euro-compatibile*. In: *Finanza Territoriale Rapporto 2016*. Milano: FrancoAngeli. 121-156.
- Ferretti C., Lattarulo P., Taddei A. (2016), L'abbandono del patto di stabilità e i nuovi obiettivi di finanza locale: come cambia il contributo degli enti locali al risanamento. In: *Finanza Territoriale Rapporto 2016*. Milano: FrancoAngeli. 36-54.
- Grembi V., Nannicini T., Troiano U. (2015), Do fiscal rules matter? Cambridge, MA: *Harvard Economic Department Working Paper* n. 10.
- Degni M., DeIoanna P. (2015), *Il vincolo stupido*. [www.castelvecchieditore.com](http://www.castelvecchieditore.com)



# Gli interessi convergenti e conflittuali nella progettazione e gestione di investimenti infrastrutturali

*Lanfranco Senn<sup>1</sup>*

## Premessa

Realizzare investimenti infrastrutturali è assolutamente molto complesso, al di là di quello che con grande semplificazione e critica disinformata i media troppo spesso finiscono per comunicare, formando una opinione pubblica che certamente finisce per essere poco costruttiva. La complessità è anche legata al fatto che gli investimenti infrastrutturali non sono che un primo passo – condizione necessaria, ma non sufficiente – perché a valle della loro realizzazione, essi consentano di erogare servizi “pubblici” (di trasporto, energetici, idrici, di telecomunicazione, ecc.), che sono il loro vero obiettivo ultimo: soddisfare la domanda degli utenti, cittadini e imprese su territori assai disomogenei, come sono quelli del nostro Paese, per geografia e per funzione.

Per evitare sovra-semplificazioni bisogna quindi capire la molteplicità degli oggettivi interessi in gioco – alcuni convergenti ed altri conflittuali – in modo da “costruire” dei percorsi virtuosi (in una logica di *problem solving*) di progettazione, realizzazione e gestione di investimenti infrastrutturali, senza “accontentarsi” di definire i problemi esistenti (*problem setting*), con la conseguenza di esaltare l’immobilismo da cui il Paese è involupato e di cui è in molti campi prigioniero.

Le considerazioni che seguono propongono uno “schema di ragionamento” (assolutamente perfettibile) che parte dal mostrare quelli che sono gli interessi degli *stakeholders* in gioco, dall’evidenziare quelli che sono gli interessi convergenti e quelli conflittuali, per giungere infine ad alcuni suggerimenti di *policy*.

---

<sup>1</sup> Università Bocconi, Milano, e-mail: [lanfranco.senn@unibocconi.it](mailto:lanfranco.senn@unibocconi.it).

## 1. Gli *stakeholders* in gioco ed i loro interessi

Se si guarda agli *stakeholders* in gioco nel processo di progettazione, realizzazione e gestione degli investimenti infrastrutturali si rileva che essi sono riconducibili a tre grandi categorie: i politici/*decision makers*; le imprese di costruzione e gestione delle infrastrutture e dei servizi che queste consentono; gli utenti, nella doppia valenza di cittadini e imprese.

Soltanto chiarire quali siano i loro obiettivi e interessi aiuta a comprendere quantomeno i termini del problema ed a poter “pesare” di conseguenza quali siano i fattori di possibile accelerazione dei processi di investimento strutturale; o viceversa, quali siano i fattori di maggiore rallentamento.

### *1.1. I politici e i decision-makers*

Pur trattando questa ampia categoria di *stakeholders* come un insieme omogeneo, sarebbe opportuno forse distinguere al suo interno i decisori “politici” dai decisori “amministrativi”, coloro cioè che – ricevendo il mandato “politico” di realizzare gli investimenti – hanno poi la responsabilità di attuare operativamente quelle decisioni.

Gli interessi /compiti di questa articolata categoria di *stakeholders* sono quelli di “programmare” – selezionandoli e mettendoli in ordine di priorità per tener conto delle risorse disponibili – gli investimenti in funzione dei fabbisogni delle comunità e dei territori da loro rappresentati e amministrati.

L’interesse è evidentemente quello di garantire il massimo del consenso elettorale per i singoli rappresentati politici o per i partiti a cui appartengono. In questo obiettivo emerge tuttavia immediatamente il problema temporale: programmare e realizzare investimenti infrastrutturali richiede tempi abbastanza lunghi, di solito superiori a quelli coerenti invece con i tempi dei mandati elettorali.

Questo divario temporale innesca il problema dell’annuncio delle decisioni prese che spesso getta “fumo negli occhi” rispetto ai tempi legati alla realizzazione. A questi tempi sono – o dovrebbero essere – legati gli interessi dei “funzionari” delle Amministrazioni Pubbliche che – non avendo obiettivi elettorali, bensì professionali o di *accountability* – possono (o dovrebbero) guardare ai tempi medio-lunghi dell’intero ciclo infrastrutturale.

Scegliere gli investimenti è interesse differenziato delle Amministrazioni Pubbliche nazionali e di quelle regionali e urbane, in funzione della scala funzionale degli investimenti che soddisfano fabbisogni generali e fabbisogni locali.

Tuttavia la maggior parte degli investimenti infrastrutturali ha natura reticolare: è difficile ad esempio immaginare che le reti di lunga distanza (di trasporto, di telecomunicazione, energetiche) non siano integrate con le reti

di breve distanza, pena l'inefficienza complessiva dei sistemi infrastrutturali. Gli interessi delle Amministrazioni Pubbliche nazionali impongono quindi di dover essere complementari con quelli delle Amministrazioni regionali, locali e urbane in vista del consenso dei futuri utenti (che sono ultimamente interessati, come vedremo, non tanto alle infrastrutture quanto ai servizi – di fruizione e di accessibilità di rete – che le infrastrutture consentono).

È perciò interesse comune di tutta questa categoria di *stakeholder* il *public involvement*, cioè il coinvolgimento degli utenti in tutte le fasi del ciclo infrastrutturale, con strumenti adeguati (di vero e proprio *public engagement*) e che superino la logica insoddisfacente delle “consultazioni *ex post*” su decisioni già prese.

La categoria dei decisori “pubblici” delle infrastrutture è consapevole che i rischi – tecnico-progettuali ed economici-gestionali, incluso quello della domanda di mercato – sono diversamente “allocabili” tra i diversi *stakeholders*, quando si scelgono strade di partnership pubblico private.

Per quanto riguarda i *decision makers* pubblici non possono essere delegati i rischi che hanno a che fare con gli aspetti “di sistema” da quelli che riguardano gli effetti delle altre politiche – quali quelle fiscali, regolatorie, ambientali, relative alla sicurezza o a relazioni internazionali – per fare qualche esempio.

Non solo è interesse di questa categoria fare chiarezza normativa e contrattuale sui rischi legati agli investimenti infrastrutturali, per non vedersi accollare responsabilità indebite e, viceversa, per non pretendere di scaricare responsabilità proprie. Più specificatamente è responsabilità – ma anche interesse di chiarezza – dei *decision makers* pubblici garantire la costruzione di stabili ed efficienti condizioni di mercato che consentiranno agli operatori privati che si vogliano coinvolgere (in mancanza di disponibilità abbondanti di risorse finanziarie) di godere di elementi di certezza per la loro partecipazione alle varie fasi del ciclo infrastrutturale. Questo solleva l'interesse degli *stakeholders* pubblici di disporre di un sistema di norme e di regolazione che non presentino elementi di ambiguità tali da fare esprimere agli altri *stakeholders* dubbi sulle loro capacità politiche e amministrative.

### *1.2. Le aziende di costruzione e gestione delle infrastrutture e dei servizi*

La seconda categoria di *stakeholders* è rappresentata dalle aziende di costruzione e/o gestione delle infrastrutture e dei servizi. In un contesto in cui le risorse finanziarie a disposizione degli *stakeholders* pubblici sono sempre più scarse, che impediscono loro di far fronte a tutto il ciclo infrastrutturale, è inevitabile la partecipazione a quest'ultimo di tutta una serie di operatori privati.

Come si è detto la progettazione e la realizzazione di infrastrutture non può essere slegata dalla necessità che le infrastrutture consentano poi una gestione efficiente dei servizi adeguati.

Anche in questo caso dunque è necessario distinguere all'interno di questa categoria, le aziende che costruiscono e gestiscono le infrastrutture e le aziende che gestiscono i servizi, portatrici di interessi concettualmente diversi. Una cosa ad esempio è costruire una rete infrastrutturale ferroviaria, una rete di telecomunicazioni, una rete energetica o una rete idrica, nonché un aeroporto o un porto; e un conto è gestire "successivamente" i servizi su di essi: dalla circolazione dei treni, a quella degli aerei, all'erogazione di servizi energetici, idrici o di telecomunicazioni.

È noto che questa distinzione funzionale può suggerire nella maggioranza dei casi che le aziende del primo tipo non siano necessariamente le stesse che gestiscono i servizi. Ad esempio, l'azienda che costruisce e gestisce l'infrastruttura ferroviaria (Rfi) non è necessariamente quella che gestisce il servizio di circolazione dei treni (Trenitalia, NTV); o l'azienda che gestisce l'aeroporto (SEA, AdR) non è quello che garantisce le concessioni aeree (compagnie come Ethiad, Lufthansa o Air France).

Mentre in alcuni casi si dà per scontato che esse possano coincidere (ad esempio nel settore autostradale), nella maggior parte dei casi si discute se le aziende che costruiscono e gestiscono le infrastrutture debbano o possano essere le stesse che gestiscono i servizi. Si pone a questo livello il cosiddetto problema dell'*unbundling* (separazione verticale tra le prime e le seconde). Al di là delle tesi "politiche" contrapposte tra chi è favorevole e chi è contrario alla separazione o all'integrazione verticale – neppure a livello europeo esiste una visione condivisa – il problema esiste ed è basato su ragioni di "mercato": si contrappongono infatti la logica dei monopoli naturali nella costruzione e gestione delle infrastrutture alla logica della concorrenza nella gestione dei servizi. Gli interessi delle due categorie di aziende possono essere in molti casi conflittuali e sollevano il tema "dell'accessibilità" in concorrenza da parte dei gestori di servizi alle reti infrastrutturali gestite quasi inevitabilmente in condizioni di monopolio naturale (con, al massimo, un'apertura verso forme di concorrenza per il mercato).

Senza prendere posizione in questo contesto a favore o contro la separazione o l'integrazione verticale, esistono comunque interessi comuni a tutte le aziende di costruzione e/o gestione di infrastrutture e servizi. Ed è su queste che vorrei soffermarmi.

Queste aziende hanno interessi (e obiettivi) legati ai rispettivi *shareholders*, cioè ai loro azionisti.

Il primo di questi obiettivi è quello della remunerazione del capitale investito. Nessuna azienda (neanche una azienda a capitale appartenente a soggetti pubblici, può rinunciare ad un'equa remunerazione del capitale investito, pena la rinuncia a prevedere nuovi investimenti (di manutenzione, di innovazione, di adeguamento della qualità dei servizi ai nuovi bisogni della domanda degli utenti).

Il secondo interesse/obiettivo è quello dell'equilibrio economico della gestione: si pensi ai problemi occupazionali che qualsiasi disequilibrio economico potrebbe comportare; alla continuità della gestione; alla crescita e sviluppo che qualsiasi azienda (anche giuridicamente pubblica) deve perseguire.

Il terzo interesse/obiettivo dell'azienda – in parte conseguente a quello precedente – è legato al rapporto tra costi e ricavi. Soprattutto con riferimento ai secondi l'azienda necessita di chiarezza sulla fonte di copertura dei costi: si tratti di sussidi pubblici (sempre poco auspicabili ma talvolta necessari, quando entrino in gioco ad esempio obblighi di servizio universale) o di tariffe libere che coprano i costi di erogazione dei servizi (corrispondenti ai livelli di qualità e offerta), le “regole” devono valere nel lungo periodo, in modo da garantire stabilità e certezza per i “*business plans*” elaborati dalle imprese al momento della decisione di investimento.

La “stabilità regolatoria” che offra certezze alle imprese ed ai loro azionisti è un altro loro “interesse”. Oltre che al tema tariffario appena accennato, essa si estende alle normative sulla concorrenza e sugli appalti. Qualunque sia la scelta sulle politiche di concorrenza, ciò che conta per le imprese di costruzione e/o gestione delle infrastrutture e dei servizi è che le regole stabilite consentano a tutte le imprese uguale trattamento e condizioni di operatività (si pensi al dibattito sulle imprese “*in house*”, non solo degli Enti Locali, ma ormai apparse anche a livello Ministeriale): le aziende possono anche ammettere che alcune ragioni “politiche” non favoriscono a priori la privatizzazione, ma la liberalizzazione sì! Nel senso che eventuali imprese pubbliche debbano operare nelle stesse condizioni in cui operano quelle private, senza privilegi distortivi del mercato.

Infine, due temi che devono interessare le aziende sono quelli della volontà/disponibilità di assumersi i rischi di gestione, senza tentativi di cattura del regolatore e nella consapevolezza che esistono anche regole (perfettibili) sulla durata delle concessioni. L'altro “dovere” – ma nell'interesse stesso dell'azienda – è quello di garantire un costante impegno sull'innovazione e sulla qualità dei servizi (che includono la manutenzione).

Non solo l'azienda si “accredita” presso gli utenti come azienda virtuosa e “competitiva”, ma pone le condizioni per la continuità della sua attività, obiettivo essenziale per un'azienda impegnata in investimenti infrastrutturali e/o gestione di servizi di rete.

### *1.3. Gli utenti*

Gli utenti di investimenti e servizi, pur costituendo un'unica categoria di *stakeholders*, sono rappresentati sia dai cittadini che dalle imprese fruitrici dei servizi, cioè dell'impresе che caricano le loro merci sui mezzi di trasporto, che necessitano di servizi elettrici, idrici o di telecomunicazioni.

Come si è detto sia i cittadini che le imprese hanno interesse *soprattutto* ai servizi, più che alle infrastrutture che pure ne rappresentano la condizione necessaria (ancorché non sufficiente).

Il loro interesse è incentrato sul rapporto qualità/prezzo: alle tariffe (ad esempio i pedaggi autostradali, le tariffe energetiche, le tariffe idriche o aeroportuali) esse non sono interessate solo “in assoluto”, ma in rapporto alla qualità dei servizi di cui fruiscono.

Tariffe anche ragionevolmente alte sono sopportabili se ad esempio non si pagano i costi indiretti di code, di congestione, di frequenze irregolari, di disallineamento tra servizi complementari (si pensi alle “coincidenze” temporali e spaziali nel caso della mobilità intermodale).

Anche la concorrenza tra le aziende erogatrici di servizi è oggetto di interesse degli utenti, se e *solo se* questa incide sui prezzi e la qualità dei servizi stessi, il che non è sempre garantito, come testimoniano purtroppo molte analisi empiriche anche a livello internazionale, in settori che si presentano con mercati spesso oligopolistici.

Infine, va rilevato che gli interessi degli utenti presentano sempre più frequentemente una fortissima diversificazione dei segmenti di domanda: le esigenze di una molteplicità di spostamenti origine/destinazione nel campo dei trasporti; di fasce sociali particolari (disagiate, legate all'età o al reddito dei cittadini; alla dimensione delle imprese utenti) pongono problemi di economie di scala e di scopo nella gestione delle infrastrutture e/o dei servizi di cui gli utenti non possono non avere consapevolezza, se non si vuole che gli interessi non degenerino in insostenibili “pretese” (azzeramento delle tariffe, servizi capillari, comportamenti irresponsabili).

## **2. Interessi convergenti ed interessi conflittuali**

Interessi così molteplici e differenziati tra le varie categorie di *stakeholders* lasciano trasparire con evidenza che qualsiasi politica nel campo degli investimenti infrastrutturali e nei servizi che questi rendono possibili difficilmente consentono di soddisfarli tutti contemporaneamente.

Tuttavia è possibile identificare alcuni interessi convergenti, il cui perseguimento è possibile in un'ottica di *bene comune* che dovrebbe avere priorità su quelli che invece presentano la caratteristica di interessi particolari (assolutamente legittimi) che esigono invece, perché conflittuali, un paziente lavoro di “composizione” e – talvolta – di vero e proprio compromesso.

Si può forse affermare che esiste – nell'interesse di tutti *stakeholders* – una certa gerarchia degli interessi: quelli convergenti sono quelli su cui tutti sembrano potersi accordare, ma che rischiano di essere percepiti come troppo generali (o generici).

Ma la generalità degli interessi comprende anche gli interessi particolari se solo si riesce a non rendere questi ultimi troppo parziali, più incentrati sul *come* giungere alle soluzioni, piuttosto che sul *cosa* fare.

### 2.1. *Gli interessi convergenti*

È poco ma sicuro che il primo interesse convergente di tutti gli *stakeholders* è che la politica delle infrastrutture sia orientata allo sviluppo sostenibile del Paese e dei suoi territori.

Se al termine “sostenibile” si attribuisce contemporaneamente la valenza di condizioni ambientali, economiche, sociali e relazionali dello sviluppo, allora questo interesse dovrebbe essere fuori discussione e andrebbe condiviso e perciò perseguito da tutti, nella consapevolezza che senza di esso i “retroeffetti” si ripercuoterebbero in modo negativo anche sugli interessi particolari.

Un secondo interesse convergente è senza dubbio quello dell’efficienza del sistema infrastrutturale. A nessuno può veramente interessare che l’inefficienza complessiva mini le condizioni di competitività e qualità della vita economica e sociale. In particolare questo interesse si declina nell’imperativo categorico di non sprecare le scarse risorse disponibili (finanziarie, umane, territoriali, ambientali).

All’efficienza si associa l’obiettivo/interesse dell’efficacia di sistema dei servizi: nessuna politica di investimenti infrastrutturali può esimersi di porsi come obiettivo quello di soddisfare la domanda di servizi espressa dai vari segmenti della domanda, pena uno scadimento della qualità della vita dei cittadini e dell’operare economico delle imprese.

Efficienza ed efficacia, pur essendo concetti completamente diversi, non a caso vengono spesso associati come complementari tra di loro. Anche le condizioni di certezza e stabilità normativa e regolatoria sono desiderate da tutti gli *stakeholders*, perché non siano penalizzate le esigenze di guardare e programmare il futuro con aspettative di ragionevole tranquillità (ancorché non di assicurazione dagli inevitabili imprevisti della realtà).

Infine l’*equità* è un valore che dovrebbe essere condiviso da tutti gli *stakeholders*. Infatti, un’eccessiva conflittualità tra di loro introdurrebbe elementi di instabilità ed incertezza i cui costi economici e sociali finirebbero per gravare poco o tanto su tutti gli *stakeholders*. L’importanza di perseguire questo interesse comune è testimoniato, *a contrariis*, dai costi economici e sociali del crescente numero di sindromi *nimby* (*never in my back yard*) che costellano il paese: dove a tema non c’è la valutazione “se fare” alcune infrastrutture, generalmente condivise, ma “come” non subire localmente gli effetti negativi oggettivamente arrecati dalla loro realizzazione.

Una “ricetta” semplificata che consenta il raggiungimento degli obiettivi / interessi di tutti gli *stakeholders* è quella di impostare e implementare una

politica infrastrutturale che preveda di realizzare tutte le infrastrutture utili e necessarie, ma solo quelle utili e necessarie.

## 2.2. *Gli interessi conflittuali*

Appurato che è quasi impossibile risolvere tutti gli interessi dei diversi *stakeholders* – soprattutto a livello individuale- può essere utile evidenziare quelli che contrappongono almeno le tre categorie prima richiamate: i politici/ *decision makers*, le aziende di costruzione e/o gestione delle infrastrutture, gli utenti dei servizi.

Generalmente la conflittualità degli interessi tra gli *stakeholders* non si manifesta nella forma del “tutti contro tutti”, ma per coppie di portatori di interessi.

Tra gli *stakeholders* politici e aziende il conflitto principale è quello del “ritorno” di entrambe: quello elettorale per i primi e quello economico per le seconde. È frequente il caso in cui gli obiettivi politici non consentano alle aziende di conseguire l’equilibrio dei loro conti (per caratteristiche di qualità progettuale; tempi di realizzazione; procedure di appalto, ...).

I tempi delle decisioni e quelli delle procedure da attuare per ottemperare alla complessa normativa esistente sono l’esempio di un disallineamento degli interessi dei rispettivi *stakeholders*.

Una seconda grande area di conflitto è quella del “mercato” dei servizi : le aziende aspirano a posizionarsi solo su mercati redditivi mentre i decisori politici pongono problemi di equità e quindi di servizio universale (talvolta non adeguatamente sussidiato) che solleva problemi di negoziazione successiva alla sottoscrizione dei contratti di servizio.

Infine esiste conflitto – perché non sempre chiaramente normato *ex ante*- sulla allocazione dei rischi di costruzione e gestione di infrastrutture e servizi. Le “responsabilità” reciproche sono pertanto attribuite in modo non sempre pacifico.

Tra *stakeholders* politici e utenti la conflittualità si manifesta invece in relazione alla selezione delle infrastrutture e dei servizi ed alla loro priorità. Diversi interessi riguardano la capillarità della rete infrastrutturale e la sua sostenibilità economica e finanziaria; i tempi che intercorrono tra le decisioni prese (annunci) e la loro entrata a regime con l’erogazione dei servizi; l’inserimento del programma infrastrutturale in politiche di più ampio respiro (occupazionale, ambientale, fiscale) che non sempre riscontrano per le due categorie di *stakeholders* analoga priorità.

Infine la conflittualità tra gli interessi delle aziende e degli utenti si presenta ovviamente sul piano della tariffazione dei servizi e sulla qualità degli stessi, che si manifesta anche in termini di “servizio universale” dei servizi primari (“diritti” alla mobilità, alla fruizione di acqua, energia e comunicazione).

A completare il quadro delle conflittualità non si possono trascurare quelle presenti “all’interno” delle tre categorie di utenti, che complicano la ricerca di soluzioni fattibili.

All’interno della categoria dei decisori politici e dei funzionari amministrativi – trascurando peraltro quella pur esistente tra queste due componenti delle Amministrazioni pubbliche – è frequente il divario di interesse tra le Amministrazioni centrali e quelle Regionali e Municipali.

All’interno della categoria delle aziende i conflitti tra interessi sono ascrivibili alla concorrenza sia intra che intermodale.

All’interno della categoria degli utenti talvolta i conflitti riguardano le diverse priorità (e “potere contrattuale”) esercitato dai diversi segmenti della domanda. Complessivamente si può anche riscontrare una conflittualità tra tutte e tre le categorie di *stakeholders* in termini di allocazione dei costi e dei benefici, sia reali che percepiti.

### 3. Il ruolo delle politiche

Solo a valle delle considerazioni che precedono è possibile proporre alcuni suggerimenti di politica infrastrutturale. Senza avere la (pedante) consapevolezza di tutti gli interessi in gioco si rischia infatti di scegliere strade che potrebbero facilmente arenarsi o diventare vicoli ciechi per qualsiasi formulazione.

Posto in questi termini, peraltro, con tutti i distinguo introdotti, il problema appare trattato in modo teorico e di fatto insolubile.

Poiché tuttavia una politica deve porsi l’obiettivo di essere implementabile ed efficace, anche sapendo che si dovranno privilegiare alcuni interessi rispetto ad altri, alcune linee di metodo possono essere tracciate. Se – come abbiamo suggerito- esistono anche interessi convergenti e condivisibili da tutti gli *stakeholders* in gioco, la prima linea da adottare è quella di impostare una politica che offra condizioni di certezza e stabilità programmatica, normativa, regolatoria e finanziaria. È probabile che coinvolgendo tutti gli *stakeholders* nella fase di impostazione della politica si possa contribuire a far prendere esplicita consapevolezza ad ognuno di essi che esiste comunque una pluralità di interessi in gioco e che tenerne conto serve a smussare le “difese” più rigide e parziali degli interessi di ogni categoria.

Questo *public involvement*- e, se possibile, *public engagement* – “anticipato” dovrebbe consentire di accelerare quantomeno le decisioni sulle tematiche generali, di responsabilità di fronte al bene comune e quindi di perseguimento operativo che riguardano gli interessi condivisi.

La seconda linea di metodo nell’impostazione di una politica infrastrutturale riguarda invece la “mediazione” – meglio sarebbe parlare di ricerca della “composizione” – tra gli interessi conflittuali. Come si è già incidentalmente

suggerito, questa composizione degli interessi conflittuali dovrebbe ispirarsi alla logica del *problem solving*, cioè di una logica progettuale, da privilegiare rispetto ad una logica di *problem setting*, che rivela spesso la tentazione di definire i principi piuttosto che impegnarsi in un indubbiamente lungo e impegnativo percorso pragmatico nel prendere le decisioni che aggregano il consenso anche su *come* fare invece che *cosa* fare.

Un requisito fondamentale per intraprendere e portare a compimento processi decisionali siffatti riguarda il tema del superamento delle asimmetrie informative di cui diversi *stakeholders* dispongono. La completezza delle informazioni a disposizione sono un elemento di essenziale “ponderazione” degli interessi in gioco e di “misurazione” del rapporto tra interessi particolari e interessi generali. Si tratta cioè di impostare la politica infrastrutturale – non solo in termini istituzionali – ma di *multilevel governance* che sappia coniugare gli entrambi necessari processi decisionali *top down* (*government*) e *bottom up*.

Per usare due formule “evocative” la politica infrastrutturale che voglia valorizzare tutti gli interessi in gioco deve ispirarsi a criteri di efficienza industriale nel “produrre” infrastrutture e servizi e di efficacia territoriale che sia capace di ascoltare la domanda segmentata e differenziata dell’utenza finale.

Non si vuole qui scendere nel pur necessario dettaglio degli strumenti operativi con cui implementare la politica infrastrutturale, nella convinzione che gli strumenti vengono a valle di una cultura condivisa sulle linee di fondo che devono ispirarla. Ci si limita, in conclusione, a ribadire l’idea che una politica infrastrutturale debba essere supportata da strumenti che tengano conto in modo integrato di tutte le fasi (ciclo) della politica infrastrutturale, dalla programmazione e progettazione, all’implementazione e realizzazione delle decisioni prese, alla gestione dei servizi. Con un impegno, innanzitutto, ad ascoltare e comporre gli interessi in gioco.

## Bibliografia

- Cascetta E., Carteni A., Pagliara F., Montanino M. (2015), A new look at planning and designing transportation systems: decision processes, stakeholders engagement and the role of quantitative methods. *Transport Policy*, 38: 27-39
- Sebastiani M. (2009), Infrastrutture e servizi a rete tra regolazione e concorrenza. Spunti per una politica dei trasporti (Competition and regulation in Infrastructure and network services; policy proposal for transport infrastructure). In: Manacorde P., Bassanini F. (a cura di), *I nodi delle reti: infrastrutture, mercato e interesse pubblico*. Bagno a Ripoli (FI): Passigli Editore. 47-156.
- Senn L., Fratesi U. (eds.) (2009), *Growth and Innovation of Competitive Regions: the Role of Internal and External Connections*. Berlin: Springer Verlag.
- Senn L., Ravasio M. (2001), *Investire in Infrastrutture. La convenienza economica dei progetti di trasporto*. Milano: Egea.

# Il ruolo delle politiche urbane nella *governance* della creatività

Augusto Cusinato<sup>1</sup>

## 1. La creatività quale fenomeno emergente

Rispetto alla dicotomia ideazione/innovazione istituita da Schumpeter e assunta a riferimento dalla generalità della letteratura economica, la nozione di creatività stenta a trovare una precisa collocazione semantica (e, di conseguenza, operativa), tanto da apparire come un terzo incomodo, di cui non è peraltro facile sbarazzarsi. Nell'ottica micro, largamente maggioritaria, la questione è solitamente risolta interpretando la creatività quale *attitudine* rispettivamente all'ideazione o all'innovazione. Meno sbrigativamente, a livello macro, indica l'esito dell'agire innovativo sulle dinamiche del mercato, che il secondo Schumpeter riassumeva nell'espressione "*creative destruction*". In entrambi i casi, l'interesse delle politiche è volto a predisporre misure di formazione, incentivazione e/o organizzazione intese a favorire l'esplicazione delle attitudini ideative e innovative dei singoli operatori e/o la diffusione dei rispettivi risultati, *nel rispetto comunque della separazione schumpeteriana tra i momenti dell'ideazione e dell'innovazione* (e tra i rispettivi protagonisti, l'inventore e l'imprenditore).

Non è questa la sede per esaminare i limiti di tale separazione. Basti ricordare che fu istituita per scopi analitici – il proposito, da parte di Schumpeter, di isolare la funzione caratteristica dell'imprenditore (innovare), particolarmente rispetto a quelle del manager e del capitalista – con ciò prescindendo dalla circostanza, di natura prammatica, che l'imprenditore, per essere effettivamente innovatore, deve necessariamente essere anche ideatore, e ciò per risolvere i problemi che inevitabilmente si presentano nel corso del processo d'implementazione di un'idea, particolarmente in un ambiente aziendale complesso quale, ad esempio, quello descritto dal secondo Schumpeter. Ed è appunto nella

---

<sup>1</sup> Università Iuav di Venezia, Dipartimento di progettazione e pianificazione in ambienti complessi, Venezia, e-mail: [augusto.cusinato@iuav.it](mailto:augusto.cusinato@iuav.it).

dimensione prammatica – di spola ricorrente tra l’azione e la riattribuzione di senso all’azione medesima e al suo contesto – che la creatività assume una dimensione semantica propria, denotando *l’attitudine alla governance dei processi d’interazione tra innovazione e ideazione*, nel presupposto che essi siano, in quanto intrinsecamente complessi, di valenza generativa (Goldstein, 1999).

Ne deriva che il ‘luogo’ della creatività si disloca dal rapporto tendenzialmente determinista che il soggetto istituisce con l’ambiente circostante (*environment*), com’è proprio dell’approccio individualista, al rapporto d’interazione, di carattere evolutivo, con l’ambiente in cui il medesimo soggetto si trova coinvolto (*milieu*), rispetto al quale cerca di realizzare condizioni dinamiche di reciproco adattamento. Ne deriva altresì che le manifestazioni della creatività non sono più considerate come un fenomeno stocastico – l’effetto di una ricombinazione di elementi preesistenti, governata da una sorta di *black box* – per cui l’obiettivo centrale delle politiche consisterebbe nell’aumentare le probabilità dell’evento favorevole, bensì si rivelano quali fenomeni emergenti da una *gray box* (Boumans, 2009), talché è l’intero ecosistema locale a divenire l’interlocutore (e non soltanto l’oggetto) delle azioni di *governance* della creatività. Detta diversamente, il luogo della creatività si disloca dalla dimensione micro a quella meso<sup>2</sup>, e il relativo campo semantico da quello strettamente analitico (costituito da coppie statiche di opposti) a quello prammatico (caratterizzato dall’evoluzione delle coppie stesse).

L’intendimento di questo scritto è di delineare un quadro delle politiche per la creatività, intesa quale fenomeno emergente<sup>3</sup>. È lo stesso Goldstein (1999) a mettere sull’avviso circa l’opportunità d’intervenire nei processi generativi, scrivendo: “[*since*] *emergence can be constructive as well as destructive [...], there is a great need to ascertain how to channel the process of emergence in constructive directions*” (p. 68). Ma, quand’anche il processo assumesse spontaneamente una valenza costruttiva, possono verificarsi rallentamenti, blocchi e, in generale, perdite di efficacia e/o efficienza, rispetto ai quali risulta ancora opportuno intervenire. La tesi di questo paper è, infine, che la città costituisca un dispositivo socio-spaziale essenziale nelle politiche per la creatività. Per affrontare il tema è necessario premettere alcune nozioni di carattere teorico relativamente alla concezione meso della creatività.

## 2. *Weak ties e Structural holes*

Nel suo noto saggio *The Strength of Weak Ties*, Granovetter (1973) sostiene che, a differenza dei legami forti, che trasmettono essenzialmente conferme,

<sup>2</sup> Da cui il concetto di “*distributed creativity*” (Miettinen, 2006).

<sup>3</sup> “*Emergence [...] refers to the arising of novel and coherent structures, patterns and properties during the process of self-organization in complex systems*” (Goldstein, 1999, p. 49).

quelli deboli si dimostrano veicoli utili per la diffusione di nuova informazione (ovvero di ‘smentite’ rispetto alle conoscenze possedute) e, in definitiva, di innovazione.

La forza o la debolezza del legame dipendono rispettivamente dalla maggiore o minore intensità delle seguenti variabili: quantità di tempo dedicato, coinvolgimento emotivo, familiarità e reciprocità. La figura 1 rappresenta un sistema di reti che si suppone operare tra soggetti intelligenti<sup>4</sup>: i legami forti e deboli sono disegnati con linee rispettivamente continue e tratteggiate. Il legame debole fa anche da ponte tra sottosistemi che rimarrebbero altrimenti isolati tra loro. Per il tramite dei ponti istituiti dai legami deboli, tutti i punti dei rispettivi sottosistemi possono comunicare tra loro, seppur attraverso i corrispondenti terminali. Nell’ipotesi, implicita nello stesso concetto di legame debole, che i saperi dei sottosistemi non siano isomorfi, il ponte funge da canale di trasmissione dei differenziali di conoscenza.

Granovetter non spiega tuttavia a quali condizioni e in quale modo un legame debole si formi. Da quanto scrive, è possibile inferire che esso compare tra i punti aventi la maggiore potenzialità comunicativa rispetto ai rispettivi sottosistemi, benché nulla venga detto circa le proprietà dei punti/soggetti in ordine all’idoneità di fungere da terminali e di costruire il legame-ponte.

A tal proposito, si sarebbe successivamente parlato di *absorptive capacity*, secondo un approccio dichiaratamente cognitivista (Cohen, Levinthal, 1990). Un decisivo contributo verso la soluzione del problema della formazione dei ponti/legami deboli è venuto da Burt (1992, 2004), con la teoria degli *structural holes*. Questi ovviamente preesistono alla formazione di legami e ne sono, anzi, la condizione necessaria. Essi sono definiti come “*gaps between nonredundant contacts [... where] two contacts are redundant to the extent that they provide the same information benefits to the player*” (Burt, 1992, p. 27). Di conseguenza, gli *structural holes* sono potenziali luoghi di contatto e, specificatamente, potenziali vettori di nuova informazione. Da questo punto di vista, Burt può innanzitutto affermare, in competizione con Granovetter, che “*the causal agent of the phenomenon is not the weakness of a tie but the structural hole it spans*” (*ibidem*, p. 47), per interrogarsi successivamente sulla figura che realizza la connessione, individuata nel *knowledge broker*. L’intervento di questo operatore (il quale può identificarsi con uno dei terminali, ma può anche essere un soggetto terzo) muta il contenuto dell’informazione potenzialmente scambiabile dai terminali, in quanto egli funge da interprete<sup>5</sup>, anche interessato e, pertanto, da imprenditore<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Ossia capaci di costruire oltre che scambiare informazione.

<sup>5</sup> Con riferimento a un filone parallelo di letteratura, si può affermare che il *knowledge broker* trasforma condizioni di *unrelated variety* in condizioni di *related variety*.

<sup>6</sup> “*When you take opportunity to be the tertius, you are an entrepreneur in the literal sense of the word – a person who generates profit from being between others*” (Burt, 1992, p. 34).

Ne deriva che, pur coprendo il ruolo di legame debole, il *knowledge broker* opera come un generatore piuttosto che un mero diffusore d'informazione: "People whose networks span structural holes have early access to diverse, often contradictory, information which gives them a competitive advantage in seeing good ideas" (Burt, 2004, p. 356), talché lo stesso Burt individua nel *brokerage* la matrice della stessa attività imprenditoriale.

Se, dunque, è plausibile l'ipotesi che l'innovazione non si esaurisca in un singolo atto, bensì mediante un processo complesso di ideazione/applicazione, gli *structural hole* divengono il luogo per eccellenza della creatività e, a livello di sistema, della creatività distribuita. Seguiamo ancora Burt, il quale è esplicito in proposito:

*People connected to groups beyond their own can expect to find themselves delivering valuable ideas, seeming to be gifted with creativity. This is not creativity born of genius; it is creativity of an import-export business. [...] Brokerage is typically discussed as an engine for productive change. (ibidem, pp. 388-389).*

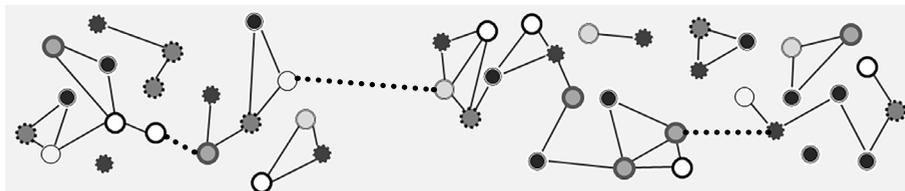
Da questa prospettiva, di carattere generativo, muta la valutazione sulle asimmetrie cognitive, alle quali è stato fatto riferimento da altri relatori in questo *Workshop*. Esse non appaiono più, come accade in un'ottica funzionalista, come ostacoli alla diffusione d'informazione *data*, bensì come opportunità per la creazione d'informazione *inedita*, per cui l'attenzione si sposta dallo iato presente nella rete alla figura del possibile intermediario e, soprattutto, alle sue capacità interpretanti e comunicative.

### **3. La propensione urbana dei *knowledge broker***

Nello schema delineato, la città entra in gioco per il tramite della vocazione alla localizzazione urbana dei *knowledge broker*: un tema, questo, tralasciato da Burt, verosimilmente a causa della sua visione individualistica dell'imprenditore, del genere delineato dal primo Schumpeter. Quando invero si pensi che la capacità interpretativa si forma nella prassi e, particolarmente, nell'interazione tra interpretanti, è gioco-forza guardare al *knowledge broker* come a un soggetto a vocazione urbana, essendo la città un luogo di straordinario addensamento di interpretanti e, quindi, il luogo per eccellenza di produzione delle *parole* e di evoluzione della *langue*. In effetti, il suo vantaggio non risiede tanto nella capacità di catturare informazione prima di altri (come suggerisce una lunga tradizione di pensiero d'impronta cognitivista), bensì di costruire informazione prima di altri, grazie alla capacità d'interpretare creativamente i segnali provenienti dall'ambiente (Cusinato, 2015).

Con queste premesse, ci si attende di trovare, sul piano empirico, una concentrazione di *knowledge broker* in ambito urbano e, anzi, una correlazione

**Figura 1 – Legami forti, legami deboli e buchi nelle reti**



positiva tra la loro densità e la dimensione urbana. Potendosi una simile figura identificarsi con qualsiasi soggetto (individuale o collettivo che sia), si pone il problema di trovarne una *proxy* adeguata. Propongo di indicare tale *proxy* nella presenza di servizi ad alta intensità di conoscenza, siano essi definiti, genericamente *Knowledge Intensive Services* – KIS, *Knowledge Intensive Business Services* – KIBS, *Knowledge-creating Services* – KCS o altro ancora). Essi non esauriscono sicuramente l'universo dei *knowledge broker*, ma ne rappresentano una porzione caratteristica, sotto il profilo qualitativo, e significativa, sotto quello quantitativo. Benché vi siano, da tempo, evidenze statistiche circa la propensione urbana di questo genere di servizi (per esempio, Palmer *et al.*, 1990), i maggiori riscontri si sono registrati in anni più recenti. Ad esempio, con riferimento al Regno Unito, Wood (2006) segnala come, nel 2002, la quota di occupati nelle attività ad alta intensità di conoscenza<sup>7</sup> fosse del 28,3% nella *Greater London* (oltre il 40% nella *City*), rispetto al 14,6% mediamente registrato nel complesso delle *Core City Regions* considerate<sup>8</sup>. Segnala inoltre come, nel quadriennio precedente, tali attività avessero registrato una crescita pressoché simile (7-8%) nei due insiemi considerati, benché con un ritmo più intenso nelle *core cities* (11%). Con riferimento al caso francese, Paulus, Vacchiani-Marcuzzo (2015) rilevano una correlazione iperlineare tra dimensione urbana e densità di servizi ad alta intensità di conoscenza. Per parte loro, Compagnucci, Cusinato (2015) evidenziano come questo genere di servizi registri il maggior indice di concentrazione spaziale: lo 0,85 contro lo 0,77 dell'occupazione totale, lo 0,73 della manifattura e lo 0,72 della popolazione, con valori che raggiungono lo 0,87-0,90 per le attività della conoscenza di livello superiore. Compagnucci, Cusinato (2016) indagano infine sul tipo di economie di agglomerazione (marshalliane o jacobsoniane, lineari o cumulative) operanti rispetto alle varie sottoclassi in cui questo genere di servizi è stato da loro suddiviso, distinguendo la rispettiva base di conoscenza in analitica, sintetica e simbolica, come proposto da Asheim *et al.* (2011). Ne risulta che questi

<sup>7</sup> Secondo Wood (2006) tali attività comprendono i KIBS, le industrie creative e *high-tech* e la formazione superiore.

<sup>8</sup> Le *Core City Regions* corrispondono a una specifica interpretazione delle Aree Funzionali Urbane. Per una discussione, Robson *et al.* (2006).

servizi si rivelano, nel complesso, significativamente suscettibili alle economie di agglomerazione interne (marshalliane), con spiccati effetti cumulativi, come previsto, ad esempio, dallo stesso Burt (1992).

Con riferimento alle singole sottoclassi di KIS, i servizi a base di conoscenza analitica si dimostrano non significativamente esposti all'influsso delle economie urbane (jacobsoniane), bensì, in concordanza con le aspettative teoriche (Asheim *et al.*, 2011), alla contiguità con enti e organizzazioni di ricerca pubblica e privata e con l'industria *high-tech*, conformemente alla logica della *Triple Helix*, rispetto alla quale il settore KIS, in generale, può candidarsi a buon titolo al ruolo di quarta elica<sup>9</sup>. Diversamente, i servizi a base di conoscenza sintetica e simbolica presentano una significativa suscettività alle economie urbane, con effetti cumulativi e, limitatamente alla seconda sotto-classe, anche alla prossimità con il manifatturiero *medium-* o *medium-low-tech*. Infine, è stato anche rilevato l'operare di un *borrowed-size effect* tra sistemi locali del lavoro specializzati in attività della conoscenza di ordine progressivamente inferiore, verosimilmente connesso con la loro diversa disponibilità a pagare la rendita urbana. Quest'ultima caratteristica è illustrata dalle figure 2 e 3, le quali evidenziano il formarsi di sistemi urbani specializzati nella filiera della conoscenza: sistemi che, a motivo del ruolo strategico svolto da questo genere di attività, possono essere assunti a *proxy* spaziali dei sistemi metropolitani di tipo generativo.

#### 4. Politiche urbane per la *governance* della creatività

Per addivenire al risvolto normativo, si può affermare che, se:

- a. la creatività è un fenomeno emergente, tipico di sistemi complessi;
- b. all'interno di tali sistemi, gli *structural hole* costituiscono il luogo della creatività;
- c. i *knowledge broker* costituiscono gli agenti della creatività, quali generatori (e, verosimilmente, anche gestori) di legami deboli attraverso gli *structural hole*;
- d. i *knowledge broker* sono suscettibili all'operare delle economie marshalliane e jacobsoniane, con effetti cumulativi;
- e, se anche:
- e. i sistemi complessi danno luogo a emergenze non necessariamente di segno positivo;
- f. la presenza di fenomeni di *path dependency* e di circolarità cumulativa all'interno dei servizi ad alta intensità di conoscenza può dar luogo a fenomeni di sotto-valorizzazione, se non di deterioramento e di blocco delle capacità generative dei rispettivi sistemi.

---

<sup>9</sup> Sul tema della quarta e anche ennupla elica, si veda Leydesdorff (2012).

**Figura 2 – SLL specializzati in Private Core KCS (bordo nero) e in Private Core-related KCS (grigio) – 2011**



**Figura 3 – SLL specializzati in Private Core KCS (bordo nero) e in Collateral activities to KCS (grigio) – 2011**



Fonte: Compagnucci, Cusinato (2016)

Appare opportuno ricorrere a politiche di *governance* della creatività a livello urbano. Poiché nell'interpretazione qui delineata, alla base della creatività si collocano delle condizioni strutturali, è su questo livello che tali politiche devono fundamentalmente svolgersi, facilitando:

1. la generazione di *structural holes*. Non si tratta di provocare deliberatamente delle fratture nella rete di legami esistente, bensì d'indurre delle modificazioni nel sistema, sia esponendolo a sollecitazioni provenienti dall'interno o dall'esterno, sia favorendo l'intensificarsi delle occasioni di scambio, sia incrementando la numerosità dei soggetti potenzialmente coinvolti, sia, infine, generando modificazioni di senso (ovvero, innovazioni) per il tramite degli strumenti di intervento generale, quali piani strategici, urbanistici e settoriali, particolarmente se accompagnati da pratiche partecipative<sup>10</sup>;
2. l'insediamento di *knowledge broker*, agendo sulle "tre T" indicate da Florida (2002) – Tecnologia, Talento, Tolleranza – e sulla qualità urbana. A questo fine, appaiono fondamentali interventi 'didascalici' sul tessuto

<sup>10</sup> In questa prospettiva, le pratiche partecipative non rispondono tanto a criteri, pur meritevoli, di democrazia locale, bensì di formazione dei partecipanti ai processi collettivi di elaborazione di senso, ossia alla sperimentazione *de visu* della formazione di nuovi *hole* e, corrispondentemente, di nuove opportunità comunicative/creative, nonché alla costruzione e alla gestione di *bridge*.

- urbano ed edilizio, volti a mostrare pubblicamente come il loro ridisegno, ovvero la riattribuzione di senso, possano essere forieri di risultati, non soltanto inattesi e utili, ma anche esteticamente apprezzabili;
3. il *bridging*, in particolare tra il sistema produttivo locale e le istituzioni, nell'ottica della "quarta elica", la quale viene qui indicata nei *knowledge broker*. Questo indirizzo di *policy* si esercita tipicamente mediante operazioni di *meta-governance*, ossia di disegno istituzionale e di delineaione di scenari (Jessop, 1998). Appare anche essenziale intervenire nella formazione imprenditoriale e manageriale, specialmente delle imprese medio-piccole, all'interazione con i servizi ad alta intensità di conoscenza e, in particolare, all'esercizio ermeneutico, il quale soltanto consente di acquisire competenze per la *governance* della creatività (Cusinato, 2015);
  4. infine, il *brokerage* di secondo livello, consistente nell'interazione tra le istituzioni e il sistema dei *knowledge broker* considerato nel suo complesso, frutto dell'organizzazione di questi ultimi (o anche *lobby*). Si tratta, questa, di una politica intesa a favorire l'esplicitazione di economie di agglomerazione, particolarmente di natura cumulativa, tra gli stessi *broker* e tra le componenti della *Quadruple Helix* sopra indicate.

## Bibliografia

- Asheim B.T., Boschma R., Cooke Ph. (2011), Constructing Regional Advantage: Platform Policies based on Related Variety and Differentiated Knowledge Bases, *Regional Studies*, 45, 7: 893-904.
- Boumans M. (2009), Understanding in Economics: Gray-Box Models. In: H.W. de Regt, S. Leonelli, K. Eigner (eds.), *Scientific Understanding: Philosophical Perspectives*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. 210-229.
- Burt R.S. (1992), *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Burt R.S. (2004), Structural Holes and Goods Ideas. *American Journal of Sociology*, 110, 2: 349-399.
- Cohen W.M., Levinthal D.A. (1990), Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35, 1: 128-152.
- Compagnucci F., Cusinato A. (2015), Urban Geographies in Creativity-led Economies: Evidence from the Italian Case. Paper presentato alla XXXVI Conferenza Nazionale AISRe, Arcavacata di Renai, 14-16 settembre.
- Compagnucci F., Cusinato A. (2016), Il ruolo delle piccole e medie città nell'economia 3.0. Evidenze dal caso italiano. *Scienze Regionali*, 15, 2: 61-90.
- Cusinato A. (2015), A Hermeneutic Approach to the Knowledge Economy. In: A. Cusinato, A. Philippopoulos-Mihalopoulos (eds.), *Knowledge-creating Milieus in Europe: Firms, Cities, Territories*. Berlin: Springer. 97-136.
- Florida R. (2002), *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.

- Goldstein J. (1999), Emergence as a Construct: History and Issues. *Emergence: Complexity and Organization*, 1, 1: 49-72.
- Granovetter M.S. (1973), The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78, 6: 1360-1380.
- Jessop B. (1998), The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development. *International Social Science Journal*, 50, 155: 29-45.
- Leydesdorff L. (2012), The Triple Helix, Quadruple Helix, ..., and an N-Tuple of Helices: Explanatory Models for Analyzing the Knowledge-Based Economy? *Journal of the Knowledge Economy*, 3, 1: 25–35.
- Miettinen R. (2006), The Sources of Novelty: A Cultural and Systemic View of Distributed Creativity. *Creativity and Innovation Management*, 15, 2: 173-181.
- Palmer D., Friedland R., Roussel A.E., Jennings P.D. (1990), Corporations and the Urban Advanced Business Service Sector. *Social Forces*, 69, 1: 115-137.
- Paulus F., Vacchiani-Marcuzzo C. (2015), Knowledge Economy and Competitiveness: Economic Trajectories of French Cities since the 1960s. In: Cusinato A., Philippopoulos-Mihalopoulos A. (eds.), *Knowledge-creating Milieus in Europe: Firms, Cities, Territories*. Berlin: Springer. 157-170.
- Robson B., Barr R., Lymperopoulou K., Rees J., Coombes M. (2006), A Framework for City-Regions. Working Paper 1, Mapping City-Regions. London: Office of the Deputy Prime Minister.
- Wood P. (2006), Urban Revival and Knowledge-Intensive Services: The Case of the English 'Core-Cities'. In: J.W. Harrington, P.W. Daniels (eds.), *Knowledge-based Services, Internationalization and Regional Development*. Aldershot: Ashgate. 263-288.



# Povert , fisco, ambiente: un necessario cambio di paradigma

*Leonardo Becchetti*<sup>1</sup>

## 1. Introduzione

Circa 200 anni fa i fondatori dell'economia si posero un obiettivo ambizioso: massimizzare la felicit  dell'umanit . Partendo dall'ipotesi che l'utilit /felicit  dell'essere umano (*homo economicus*) crescesse al crescere della quantit  dei beni e servizi consumati dato il vincolo di bilancio (in parole povere di quanti pi  beni riusciamo a mettere nel carrello della spesa). Il progetto ebbe pieno successo date le premesse. Attraverso la concorrenza fu possibile trasformare la somma di pulsioni autointeressate al profitto individuale in benessere per tutti assicurando una quantit  sempre maggiore di beni a prezzi sempre pi  bassi. Gli esiti di quel "successo" li vediamo oggi dappertutto. Le nostre citt  e periferie piene di negozi, ipermercati, centri commerciali colmi di ogni variet  di beni venduti al sottocosto. Beni e servizi di cui possiamo in alcuni casi persino fruire gratuitamente perch  i profitti sono assicurati dai guadagni della pubblicit . Il problema di quel progetto   che le premesse erano sbagliate. Gli studi empirici sempre pi  numerosi (e anche il buon senso) ci dicono che la felicit  della persona dipende non solo dai beni disponibili ma anche e soprattutto dalla dignit  del lavoro, dalla qualit  dell'ambiente, dalla salute, dalla vita di relazioni. Nel modello dell'*homo economicus* che insegniamo ai ragazzi all'universit  la cosa che conta   aumentare variet  e quantit  dei beni abbassando i prezzi "non-importa-come". In quel "non-importa-come" si nascondono molto spesso effetti negativi sui beni per noi pi  preziosi (dignit  lavoro, qualit  ambiente e relazioni umane, salute).

Abbiamo iniziato a capire l'errore ma dobbiamo fare in fretta a cambiare paradigma. La conferenza di Marrakesh appena conclusa ci dice che la situazione ambientale sta rapidamente deteriorandosi. La sostenibilit  sociale della globalizzazione   anch'essa in forte discussione come dimostrano gli ultimi

---

<sup>1</sup> Universit  di Roma Tor Vergata, Roma, e-mail: [becchetti@economia.uniroma2.it](mailto:becchetti@economia.uniroma2.it).

esiti referendari ed elettorali nel Regno Unito e negli Stati Uniti perché il suo attuale effetto combinato con il progresso tecnologico e la robotizzazione sta mettendo in seria difficoltà i ceti meno abbienti e i lavoratori meno specializzati dei paesi ad alto reddito.

Lo strumento più potente che abbiamo a disposizione per farlo è il “voto col portafoglio”. Il sistema e il mercato mettono sul trono il consumatore. Il consumatore è potentissimo. Una sola persona che vota decidendo di cambiare fornitore di servizi (banca, abbonamento televisivo) manda in crisi un’azienda e viene tempestata di telefonate da parte degli addetti alla retention che hanno il compito di recuperare clienti. Usiamo il potere del consumatore che abbiamo per correggere la rotta e puntare verso il vero bene comune. Premiando le aziende all’avanguardia nel creare valore economico in modo socialmente ed ambientalmente sostenibile. Si crede erroneamente che siano le aziende a tenere prigioniero il cambiamento, che siamo nelle mani di multinazionali e di poteri oscuri. In realtà è esattamente il contrario. Sono le aziende prigioniere delle nostre scelte di consumo sbagliate. Sono pronte a venderci prodotti che fanno bene alla salute, che promuovono la dignità del lavoro e la tutela dell’ambiente se solo noi manifestiamo la volontà di acquistarli. Liberiamole perché il mercato siamo noi.

Tre aspetti fondamentali che possono aiutarci a rendere la globalizzazione sostenibile sono strumenti efficaci contro la povertà e l’inevitabile distruzione di posti di lavoro, politiche fiscali che mettano assieme creazione di valore economico e sostenibilità ambientale e una nuova giustizia fiscale. Il problema della sostenibilità fiscale della globalizzazione non è infatti la globalizzazione in sé ma l’incapacità dei regimi fiscali vigenti di redistribuire la ricchezza creata dal progresso tecnologico e il paradosso di giganti della rete che finiscono con sistemi di elusione fiscale per pagare meno tasse di piccoli imprenditori ed artigiani.

## **2. Lotta alla povertà**

Il dato più impressionante nel rapporto Caritas sulla povertà è lo spostamento dagli anziani ai giovani durante la crisi. Complessivamente si passa dal 3,1% al 7,6% ma le differenze tra classi d’età sono impressionanti. Nel 2007 sotto la soglia di povertà c’era il 4,8% degli over 65 e l’1,9% della classe d’età tra 18 e 34 anni. Nel 2015 gli over 65 scendono al 4% mentre la classe 18-34 sale al 10,2%. Le classi più a rischio sono i residenti nel Mezzogiorno (10%) gli operai e assimilati (11,7%) e i disoccupati (19,8%).

Come è noto la soglia di povertà assoluta è determinata dal paniere di beni e servizi pubblici essenziali il cui costo pro capite varia a seconda del numero dei componenti familiari, della dimensione del centro urbano di residenza e dell’area geografica. Le differenze possono essere molto rilevanti. La soglia

per un single che vive in un'area metropolitana del nord (dove il costo della vita   massimo)   di 819 euro mensili mentre per un single che vive in un piccolo centro del sud 559 euro.

Cosa possiamo fare per combattere la povert  e soprattutto la povert  giovanile? Puntare senz'altro sul rilancio degli investimenti privati e pubblici che sono crollati dall'inizio della crisi ad oggi (ecobonus e superammortamento sono misure importanti in questa direzione nella prossima finanziaria). E mettere qualche risorsa in pi  sull'istruzione non dimenticando che il nostro paese ha una quota di laureati pari alla met  di quella di Cipro e Lettonia e che ogni anno in pi  d'istruzione aumenta sensibilmente la capacit  occupazionale e di reddito in un mondo dove i lavoratori poco qualificati saranno sempre pi  sostituiti dalle macchine o dall'esercito di riserva di chi vive con un dollaro al giorno.

Per curare la ferit  della povert  il Sostegno di inclusione attiva (il SIA)   meglio del reddito di cittadinanza. Non c'  solo bisogno di integrare il reddito dei poveri per farlo arrivare alla soglia della povert  ma c'  anche bisogno di una presa in carico da parte delle associazioni specializzate sul territorio (la povert  economica   inasprita e spesso figlia di povert  relazionale e di isolamento da quel tessuto sociale fatto di una trama di diritti e doveri che d  dignit  alla persona). Se si trasferisce solo reddito ma non si lavora per reinserire il beneficiario nel tessuto sociale con la ricerca di un lavoro o di un servizio sociale non si d  dignit  e non si risolve il problema. L'alleanza contro la povert  ricorda che una piena attuazione del SIA richiederebbe 7 miliardi. Oggi sul piatto ce ne sono molto meno. Guardando ai dati della povert  forse la parte sociale della finanziaria avrebbe potuto mettere qualche risorsa in pi  sui giovani e in meno sui pensionati pi  abbienti

### 3. Giustizia Fiscale

Perch  le diseguaglianze non si sono ridotte con la democrazia?   la domanda pi  importante che si pongono alcuni studiosi (Bonica *et al.*, 2013) in un famoso articolo pubblicato su un'importante rivista scientifica<sup>2</sup>. Ed   la domanda da cui partire per capire le follie del mondo in cui viviamo dove, come ha ricordato recentemente Oxfam, i 62 uomini pi  ricchi del mondo (erano 288 solo nel 2010) possiedono assieme la stessa ricchezza di tutta la met  pi  povera della popolazione mondiale (circa 3 miliardi e 700 milioni di persone). Come   stato possibile in democrazia, si domandano in sostanza Bonica e colleghi, che i 62 vincessero la battaglia elettorale e culturale contro i 3 miliardi e rotti riuscendo negli ultimi decenni ad imporre tassazioni sempre meno progressive e indulgenza verso elusione ed evasione fiscale? Il tema della giustizia fiscale   infatti al cen-

---

<sup>2</sup> Il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio: una stima dell'impatto delle misure di incentivazione, 2016, Camera dei deputati, SERVIZIO STUDI – Dipartimento Ambiente

tro della questione perché soltanto grazie ad elevati livelli di ingiustizia fiscale gli attuali livelli di diseguaglianza sono stati resi possibili. I super ricchi hanno vinto non solo e non tanto condizionando le campagne elettorali dei politici (nel loro lavoro Bonica e colleghi dimostrano che il 40% dei finanziamenti delle campagne elettorali per il Congresso americano proviene dal top 1%) quanto influenzando in maniera decisiva su cultura e comunicazione. Ciò è accaduto attraverso la diffusione e la popolarità di alcune pseudo-teorie come quella della ricaduta favorevole (*trickle down* in inglese) secondo la quale le diseguaglianze in fondo non fanno male perché i soldi dei ricchi comunque sgocciolano a valle e beneficiano quindi anche la popolazione più povera facendo girare l'economia. Il nobel Stiglitz con una battuta arguta quanto amara confuta questa idea affermando che la liquidità che doveva sgocciolare a valle è in realtà evaporata ai tiepidi climi dei paradisi fiscali. Contrariamente a quanto afferma la leggenda della ricaduta favorevole la diseguaglianza fa male eccome, soprattutto quando si coniuga con la mancanza di giustizia fiscale (giustizia fiscale che potrebbe fungere da correttivo aiutando a redistribuire parte del benessere dei super ricchi a strati più vasti della popolazione. E la diseguaglianza, ai livelli a cui è oggi, si trasforma in un vero e proprio inquinamento sociale che produce danni ingenti per tutti. Mettendo in moto flussi di persone giganteschi ed incontrollati con i quali i diseredati della terra sperano di coprire il differenziale di condizioni di vita migrando verso paesi dove le opportunità sono maggiori.

Alle pseudo-teorie della ricaduta favorevole fanno da pendant quelle sullo stato sprecone “bestia da affamare” con sempre meno risorse. Accompanate da descrizioni dettagliatissime degli sprechi e degli scandali pubblici e stranamente assai lacunose sugli sprechi e gli scandali delle grandi aziende private. Se un politico esibisce uno scontrino di qualche decina di euro troppo caro si grida allo scandalo mentre il fatto che l'amministratore delegato della Lehman Brothers guadagnasse il solo anno prima del suo fallimento che avviò la crisi finanziaria globale quanto un insegnante di scuola potrebbe mettere assieme solo in migliaia di anni (iniziando a lavorare dall'epoca dei sumeri) passa quasi inosservato.

Se vogliamo combattere le diseguaglianze dobbiamo promuovere una maggiore giustizia fiscale ed affrontare il problema culturale prima ancora di quello politico. Le risorse pubbliche, gestite in modo assolutamente rigoroso, sono oggi essenziali per pagarci quelle spese mediche in grado di allungare l'aspettativa di vita della popolazione (non a caso con gli ultimi tagli di spesa l'aspettativa media di vita in Italia è arretrata per la prima volta dopo decine di anni). Combattere evasione ed elusione per pagare meno ma pagare tutti è dunque un imperativo fondamentale. Il primo passo da fare per la giustizia fiscale è quello di chiudere i paradisi (o i pseudoparadisi) fiscali. Da qualche anno sono ottimista da questo punto di vista perché, a differenza di altri temi come quelli dei trattati commerciali, l'interesse di società civile, stati nazionali ed organizzazioni internazionali

  assolutamente convergente. Dobbiamo cominciare in casa nostra dove non   possibile, come ha recentemente affermato un ministro austriaco, che Amazon paghi meno tasse di un chiosco di salicce e che la Apple paghi aliquote ridicole in Irlanda. Le grandi imprese transnazionali sfruttano la concorrenza al ribasso della globalizzazione dei paesi che sperano di avere investimenti in casa per ottenere condizioni fiscali di assoluto favore. Ma gli stati non possono sottostare a questo gioco. Alzare la voce da soli rischia di produrre spiazzamento produttivo e delocalizzazione (non c'  la cosa delle aziende a stabilire la sede fiscale in Italia visti i livelli del nostro prelievo, anzi). A cosa serve per  l'Unione Europea se non a coordinarsi su questioni importanti come queste? Ecco perch  la recente condanna della Apple a risarcire 13 miliardi all'Irlanda (che ovviamente non li vuole visto che ha fondato le sue fortune sulla concorrenza fiscale al ribasso agli altri paesi UE) appare d'importanza fondamentale.

Il pagare meno pagare tutti ci   riuscito per ora solo sul canone Rai. E il successo dipende dal fatto che la decisione non richiede il coordinamento di stati nazionali indipendenti. Per ottenere l'obiettivo di una maggiore giustizia fiscale dobbiamo puntare su alcune iniziative chiave come: i) un registro pubblico delle imprese obbligatorio in tutti gli stati; ii) la trasparenza nella contabilit  country by country delle imprese transnazionali con registri pubblici e non consultabili solo dalle authorities nazionali e sovranazionali (sulla linea di quanto gi  obbligatorio nel settore estrattivo USA); iii) un impegno molto maggiore del variegato mondo della responsabilit  sociale d'impresa e della cittadinanza attiva sui temi della responsabilit  fiscale. La responsabilit  d'impresa va di moda e ha sfondato sui temi ambientali ma   stranamente silente (anche in termini di informazione, indicatori e monitoraggio) sul tema della responsabilit  fiscale. Cittadini e stati (con le regole sugli appalti sostenibili estendendo alla responsabilit  fiscale la Social Business Initiative) devono imparare a votare col portafoglio premiando le aziende fiscalmente pi  sostenibili. Per il loro stesso interesse visto che   molto meglio per noi un mercato popolato di aziende che pagano il giusto di tasse nel nostro paese se in esso producono e non evadono in paradisi fiscali.

#### **4. Politiche chiave per la creazione di valore economico ambientalmente sostenibile**

Un altro passo in avanti decisivo in ottica di bene comune raggiungibile attraverso la rimodulazione della spesa possiamo realizzarlo stimolando opportunamente investimenti e innovazione nella sostenibilit  ambientale.   possibile realizzare quest'obiettivo con un mix di divieti fissati a partire da un congruo numero di anni a venire (come avviene gi  oggi per motori e caldaie inquinanti), di rimodulazione dell'IVA e di aumento delle informazioni a disposizione dei cittadini e del loro "voto col portafoglio" per le imprese pi  sostenibili.

Sul fronte della rimodulazione fiscale uno dei capitoli più interessanti è quello dell'ecobonus, ovvero della detrazione fiscale al 50% spalmata in 10 anni delle ristrutturazioni edilizie (65% quando includono l'efficientamento energetico). Con questo strumento negli ultimi 18 anni si è assecondata la transizione del settore edilizio verso le ristrutturazioni piuttosto che il consumo di nuovo suolo ed è stato creato valore economico per 237 miliardi con 14 milioni di domande in 18 anni. Secondo uno studio del Cresme l'ecobonus ha migliorato il rapporto debito/PIL da entrambi i lati. Il valore economico netto creato (investimenti in ristrutturazione meno spesa delle famiglie) è stato di circa 18 miliardi mentre il saldo per le casse dello stato è stato positivo per circa 300 milioni (ovvero la raccolta fiscale dal reddito prodotto dai nuovi investimenti ha più che compensato l'esborso per la detrazione). Uno dei vantaggi ed obiettivi dell'ecobonus è stato quello di favorire l'emersione rendendo meno conveniente per i committenti ristrutturazioni "scontate" e fatte in nero con evasione dell'Iva.

Sul fronte della creazione di valore economico ambientalmente sostenibile il governo avrebbe potuto fare di più. Ad esempio, come proposto da Legambiente un pacchetto fiscale che include la questione più generale e strategica della rimodulazione dell'IVA da ridurre per le produzioni di beni e servizi più sostenibili aumentando le altre. I casi più classici sono quelli del riuso e del riciclo con un'I-VA fortemente ridotta per favorire lo sviluppo dell'economia circolare e quello delle energie rinnovabili contro il petrolio. Su questo fronte c'è sicuramente da fare molto di più perché non possiamo continuare nella contraddizione di voler favorire il passaggio alle rinnovabili continuando a mantenere sussidi alle fonti fossili. È possibile abolirli continuando, se si vuole, ad incentivare l'autotrasporto ma favorendo il passaggio a motori ibridi o elettrici.

La seconda parte dei provvedimenti proposti da Legambiente riguarda l'aumento della tassazione su alcuni settori di rendita che godono di condizioni di vantaggio eccessive. Si va dall'estrazione di materiale dalle cave, alle autostrade, alle concessioni balneari, ai produttori di acque minerali. Aumentare il prelievo su questi settori darebbe un segnale importante alla direzione da prendere.

## Bibliografia

- Becchetti L. (2012), *Il mercato siamo noi*. Milano: Bruno Mondadori Editore.
- Becchetti L. (2014), *Wikieconomia. Manifesto dell'economia civile*. Bologna: il Mulino.
- Becchetti L. (2016), Sette passi per capire l'Economia, Minimum Fax
- Bonica A., McCarty N., Poole K.T., Rosenthal H. (2013), Why Hasn't Democracy Slowed Rising Inequality? *Journal of Economic Perspectives*, 27, 3: 103-124.
- Oxfam, 2016, *Un'economia per l'1 per cento*. <http://www.oxfamitalia.org>
- World Economic Forum (2016), The *Global Risk Report* (11<sup>th</sup> edition). <http://www3.weforum.org>.

# Perché investire sulla sostenibilità?

*Carlo Antonio Pescetti<sup>1</sup>*

## 1. Investire per la sostenibilità ambientale

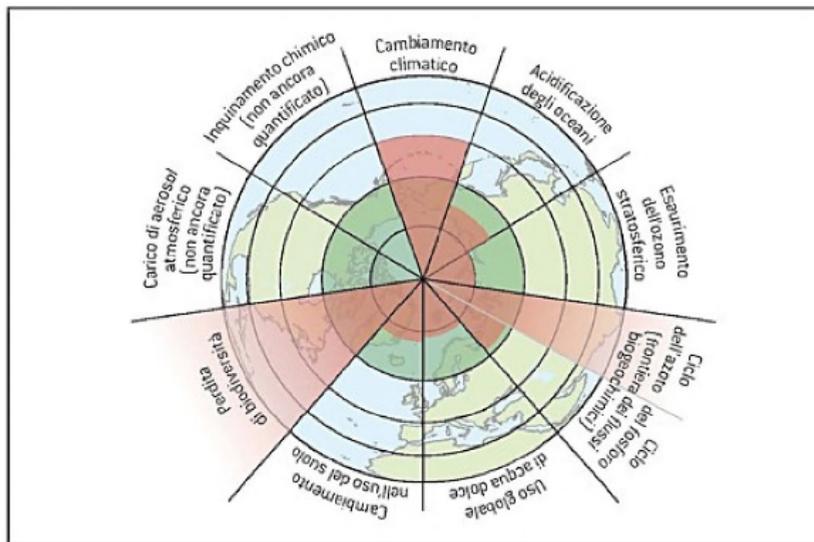
Jeffrey Sachs nel saggio “L’era dello sviluppo sostenibile” (Università Bocconi Editore, 2015) illustra la gravità e l’urgenza del tema della sostenibilità ambientale, usando un grafico (vedi Figura 1), che riporta in forma cromatica l’evoluzione raggiunta dai processi fondamentali a carico dell’ambiente (come cambiamento climatico, acidificazione degli oceani, esaurimento dell’ozono stratosferico, ciclo dell’azoto e ciclo del fosforo, uso globale di acqua dolce, perdita di biodiversità, carico di aerosol atmosferico, inquinamento chimico), un grafico che Sachs commenta con queste parole: “L’area tinteggiata in rosso mostra quanto il mondo sia vicino a oltrepassare ciascuno di questi limiti. (...) È probabile che l’intero cerchio, durante il XXI secolo, diventi rosso a meno che non intervenga un radicale cambiamento di strategia. In altre parole, il genere umano oltrepasserà i limiti operativi di sicurezza a meno che tutto il mondo non adotti una strategia tesa a conseguire uno sviluppo sostenibile.”

Per come sono andate le cose negli ultimi decenni, parlare di sviluppo sostenibile sembra un ossimoro. L’idea che possano esistere dei limiti fisiologici allo sviluppo della presenza e delle attività dell’uomo sulla Terra è vecchia di un paio di secoli almeno, ma venne con forza alla ribalta nel 1972 quando il Club di Roma pubblicò “I limiti dello sviluppo”, un rapporto/manifesto in radicale contrasto col clima d’opinione allora prevalente e improntato ad una fiducia eccessiva nella capacità delle scienze di risolvere i problemi di compatibilità. Da allora la consapevolezza è aumentata, ma i comportamenti faticano a modificarsi, quelli dei produttori come quelli dei consumatori, malgrado con il rapporto Brundtland del 1987 e poi con la Conferenza di Rio su Ambiente e Sviluppo del 1992 il concetto di Sostenibilità e le sue implicazioni emergano con chiarezza e adeguata risonanza.

---

<sup>1</sup> Fondazione Sodalitas, Milano, e-mail: [carloantonio.pescetti@sodalitas.it](mailto:carloantonio.pescetti@sodalitas.it).

Figura 1 – Limiti del pianeta illustrati da Sachs (2015)



Fonte: Rockström Johan, Will Steffen, Kevin Noone, Åsa Persson, F. Stuart Chapin, Eric F. Lambin, Timothy M. Lenton et al., «A Safe Operating Space for Humanity», © Nature, 2009 (ripubblicata con l'autorizzazione di Macmillan Publishers Ltd.)

Con Rio le Nazioni Unite prendono l'iniziativa di orientare concetti, elaborazioni e programmi promuovendo Summit come Rio 1992, Johannesburg 2002, Rio+20 2012. Anche l'Unione Europea contribuisce, con l'elaborazione di documenti strategici (come la Comunicazione della Commissione "Europe 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth" del marzo 2010 e quelle successive) a richiamare i governi, le imprese d'Europa a rivedere strategie e scelte operative per contribuire agli obiettivi di sostenibilità anche assumendo "un ruolo pionieristico assistendo i consumatori nel fare scelte più sostenibili" (III Comunicazione sulla CSR, 2011).

Se è scontato che le organizzazioni internazionali promosse dai governi assegnino all'intervento pubblico sulle questioni ambientali un ruolo di guida e di promozione nei processi di ricerca e implementazione di soluzioni, va colto il rilievo crescente e sempre più articolato che assumono le imprese, dalle grandi multinazionali alle PMI, in questi processi e soprattutto nella capacità di mobilitare i loro *stakeholder*, dagli azionisti ai collaboratori, dai fornitori ai clienti. Le imprese possono muovere leve efficaci e diffuse senza bisogno di attingere a risorse pubbliche. Come hanno scritto M. Porter e M. Kramer (HBR, 2006): "Le imprese non sono responsabili per tutti i problemi del mondo, né avrebbero le risorse per risolverli. Ma ogni impresa può identificare un insieme specifico di problemi sociali che può meglio contribuire a risolvere

in base alle sue competenze e dai quali può ricavare il maggior vantaggio competitivo. Affrontare i problemi sociali attraverso la creazione di valore condiviso consentirà di trovare soluzioni sostenibili, che non dipendono da sussidi privati o pubblici.”

Sempre più imprese avanzate hanno preso sul serio questo compito rivedendo la loro impostazione strategica in funzione della dimensione di sostenibilità e puntando su *partnership* con i diversi *stakeholder*, anche attraverso iniziative di dialogo, ascolto e interazione con i consumatori (p.es. Open Innovation).

In particolare le imprese B2C e le grandi imprese retail sono impegnate nell'orientare ed educare i consumatori verso stili di vita più sostenibili, riconoscendo non solo la rilevanza della fase del consumo rispetto alla sostenibilità, ma anche il potere che i consumatori /clienti esercitano con le loro scelte di acquisto premiando o sanzionando i risultati di sostenibilità di produttori e distributori.

Un potere ulteriormente aumentato dall'accresciuta sensibilità e consapevolezza che i consumatori stanno acquisendo rispetto alla sostenibilità ambientale (come documentato negli anni dalle indagini delle principali società di ricerca). Consapevolezza che si riverbera in raccomandazioni e condivisioni di esperienze attraverso la pervasività crescente dei *Social Media*.

Il cambiamento di ottica è nella assunzione di responsabilità da parte delle imprese più avanzate rispetto alla prevenzione/attenuazione di possibili impatti sociali ed ambientali negativi non limitata a quelli generati sotto il proprio diretto controllo (produzione, trasporto, fine vita), ma estesa a quelli che si possono verificare lungo tutto il ciclo di vita del prodotto/servizio.

È proprio investendo sulla metodologia chiave del *Life Cycle Assessment* che imprese come Unilever, P&G, Coca-Cola, Henkel, e altre, già da diversi anni hanno potuto identificare e misurare gli impatti ambientali generati nell'intero ciclo di vita dei loro prodotti/servizi, stabilendo in quali fasi dei processi e della value chain si producessero questi impatti e dove fosse meglio concentrare gli investimenti per ridurli in modo significativo e permanente, coinvolgendo gli *stakeholder* interni (management e collaboratori) ed esterni (filiera a monte e a valle) ed eventuali partner. Da questo notevole sforzo le imprese ricavano anche misure sintetiche della sostenibilità come ad es. *Sustainability = Shared Value / Total Footprint*, un rapporto in cui al Numeratore sta il Valore generato dall'impresa (ivi inclusi i benefici arrecati ai collaboratori e alla comunità) e al Denominatore stanno tutti gli *input* utilizzati nei processi aziendali (e le relative esternalità).

Si tratta di misure utili al monitoraggio dei progressi raggiunti e alla crescita della consapevolezza strategica nell'organizzazione, ma anche a comunicare all'esterno l'impegno profuso e le performance realizzate. Comunicare anche per rispondere a legittime aspettative degli *stakeholder*, come ha ricordato Gior-

gio Squinzi, presidente, aprendo l'assemblea del Cefic<sup>2</sup> del 2011: *“Sustainable development... can be our unifying ambition. Europe, with its industry, can lead towards more growth using fewer resources, showing that ‘doing more with less’ is possible. We have no alternative, if by 2050 we want to meet the needs of 9 to 10 billion people living well on this planet... we know that our stakeholders expect our industry to play an important role in finding appropriate solutions to the manifold challenges.”*

L'impegno per la sostenibilità ambientale risulta generalmente conveniente in termini sia di riduzione dei costi sia di rafforzamento competitivo sia, infine, di legittimazione delle imprese come attore chiave nei processi di sostenibilità (cfr. Porter-Kramer “Creating Shared Value”-HBR-1/2-2011). La cresciuta consapevolezza nella società dell'importanza dell'ambiente determina una stretta relazione diretta tra investimenti nella sostenibilità ambientale e la valorizzazione del brand.

L'estensione di tali benefici anche al tessuto delle PMI dovrebbe essere in cima all'agenda delle imprese, innanzitutto in riferimento alla loro catena di fornitura e al loro apparato di distribuzione, nonché all'economia dei territori di insediamento, ma anche delle associazioni di categoria e delle Amministrazioni dei territori

## **2. Investire per la sostenibilità economica**

Secondo una visione riduttiva la sostenibilità economica di un'impresa dipende strettamente dalla sua capacità, nel breve e nel medio periodo, di generare, prioritariamente, valore per gli azionisti e, *in secundis*, di finanziare le innovazioni necessarie a mantenere elevata la competitività dell'impresa. Questo modello si accorda con un sistema economico in cui gli azionisti sono degli operatori finanziari (p.es. Assicurazioni o Fondi pensione) orientati a ottenere sia dividendi stabili e possibilmente abbondanti sia crescite di valore delle azioni non inferiori agli indici di borsa, e che affidano la gestione degli affari a dei manager i cui compensi sono generosamente, ma strettamente, legati a quei dividendi e a quelle crescite.

In questo modello le prospettive di più lungo periodo e le conseguenze più vaste dell'agire della singola impresa o di uno o più settori di business su un territorio o un sistema-paese non sono considerate se non in via residuale. Le scelte orientate al breve periodo assumono in misura crescente aspetti di tipo opportunistico se non speculativo, che possono provocare o aggravare danni successivi anche gravissimi, come la crisi del 2008 ha mostrato con evidenza. Ma soprattutto questo modello economico non permette di affrontare grandi sfide

---

<sup>2</sup> European Chemical Industry Council – Conseil Européen des Fédérations de l'Industrie Chimique, 2011

di sostenibilità economica come la disoccupazione tecnologica, la crisi fiscale, la crescente disuguaglianza nei redditi, nelle ricchezze e nelle opportunità, che sono alla base dei meccanismi di esclusione che minano la coesione sociale. Oltre all'insostenibilità etica di un tale modello, che si evidenzia tutte le volte che, in ossequio alla convenienza a breve, l'impresa può assumere decisioni di cui non sono stati valutati accuratamente i rischi, ma, in caso di disastri, ne rifiuta la responsabilità (cfr. S. Zamagni, 2013; anche Kay J., 2015). Questo avviene in tempi in cui non solo sembrano ricchissime le potenzialità tecnico-scientifiche e le conoscenze da mettere al servizio del perseguimento del bene comune, ma anche i benefici che ne potrebbero derivare per la sostenibilità e lo sviluppo delle società e dei loro apparati economici, imprese *in primis*.

La compatibilità tra ricerca di competitività e perseguimento del bene comune può essere garantita adottando, in modo condiviso dai diversi *stakeholder*, un approccio razionale basato su una visione a lungo termine, come suggerito dai numerosi esempi di progressi ottenuti in tema di sostenibilità ambientale. Occorre anche ripensare quale competitività si vuole rafforzare: la singola impresa che lotta contro dei competitori vicini trascurando il fatto che magari con questi condivide interessi vitali di sistema, la regione che si mette in competizione con le altre trascurando i benefici strategici che potrebbe derivare dal cercare di rafforzare insieme il sistema paese, sono esempi di approccio non lungimirante. La competitività da rafforzare dovrebbe essere quella del sistema o eco-sistema (territorio, settore, alleanza, ...) in cui agiscono l'impresa, l'istituzione, i portatori di interessi a cui garantire in modo condiviso sostenibilità strategica.

A tal fine potrebbe essere utile usare con attenzione terminologie adeguate a evidenziare differenze concettuali di rilievo come la distinzione tra (valore) "capitale", di proprietà dello shareholder, e "patrimonio", che appartiene alle diverse generazioni e alla comunità locale (come il patrimonio storico-culturale...). Il concetto di "capitale sociale" degli studi di economia regionale in effetti è diverso da quello di *shareholder value*.

Un esempio di approccio lungimirante sarebbe puntare a correggere il ritardo in Italia dell'economia del Terziario Avanzato (servizi professionali alle imprese, alle persone, alla PA, che di regola offre opportunità di lavoro "buono" a chi ha qualifiche curriculari elevate), rispetto al rilievo raggiunto nei paesi con cui l'Italia si confronta (Germania, Francia). Un orientamento che dovrebbe stimolare un forte rilancio degli investimenti sul capitale umano proprio in chiave di competitività di sistema, tanto più pensando alle opportunità da cogliere nell'innovazione legata al digitale in tutti i settori (cfr. Reyneri, Pintaldi, 2013).

Per far questo, da un lato occorre spingere sullo sviluppo di *partnership* tra imprese e sistema educativo che mettano i giovani a confronto con esperienze reali di ingresso al lavoro e favoriscano il superamento del disallineamento

tra offerta formativa e competenze richieste dalle imprese, come caldeggiato dal *Pact for Youth* siglato a novembre 2015 tra Commissione Europea, leader di imprese avanzate e organizzazioni impegnate a sostegno dell'occupabilità giovanile. Dall'altro occorre sviluppare iniziative nelle imprese e attorno ad esse per favorire sia la *Life-long Employability* di chi è occupato e rischia di essere spiazzato dall'obsolescenza delle sue competenze (in particolare le generazioni che si avvicinano all'età di pensionamento in vigore fino a pochi anni fa) sia il recupero di chi, perso il lavoro in seguito a crisi aziendali, fatica a trovare altre occasioni reinserimento in un lavoro stabile.

Puntare sul capitale umano significa adeguare l'offerta di lavoro qualificato ad una auspicabile ripresa degli investimenti in innovazione sostenibile, anche nelle forme di imprenditorialità nuova, di *sharing economy*, di innovazione digitale e di innovazione sociale (nei servizi alla persona).

Questo però sarebbe solo uno dei tasselli, necessario ma non sufficiente a che gli investimenti ripartano. Occorre che il clima di fiducia si consolidi, che la coesione sociale non appaia precaria e che l'embrione di un patto per lo sviluppo sostenibile tra tutti gli *stakeholder* possibili si traduca in una *governance* equilibrata ed efficace a tutti i livelli, capace di produrre valide idee progettuali e poi di implementarle con determinazione.

### 3. Investire per la sostenibilità sociale

Clima di fiducia e coesione sociale hanno molto a che fare con le dinamiche economiche e le preoccupazioni che le accompagnano in caso di difficoltà. Ma hanno anche un legame forte con la qualità della gestione che chi ne ha la responsabilità riserva ai problemi sociali più gravi e sentiti.

A questi problemi sono indirizzati alcuni dei principali Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (Sustainable Development Goals o SDGs) adottati nel 2015 dalle Nazioni Unite<sup>3</sup>, come il DG1 (*Development Goal 1*) “porre fine dappertutto alla povertà in tutte le sue forme”, il DG3 “assicurare vite salubri e promuovere condizioni di benessere per tutti e a tutte le età”, il DG10 “ridurre le disuguaglianze entro e tra i paesi” o il DG11 “rendere le città e gli insediamenti umani inclusive, sicure, resilienti e sostenibili”.

Si tratta di enunciazioni di valore, che vanno tradotte in politiche e iniziative concrete. Il principio ispiratore è quello kantiano de “l'uomo come fine”, che invita a mettere la persona e la sua dignità al centro dell'attenzione, senza perderla mai di vista.

Il modello sociale prevalente in Europa ha dato attuazione a questo principio creando sistemi di protezione delle persone in condizioni di fragilità, la

---

<sup>3</sup> GRI, UN Global Compact, wbcasd, 2015

cui sostenibilità economico finanziaria è da qualche anno meno solida. Fenomeni come l'invecchiamento demografico, che spiazzava i sistemi previdenziali e sanitari, la globalizzazione, che espone i paesi Europei alla competitività di sistemi con livelli molto inferiori di protezione sociale, favorendo delocalizzazioni e crisi aziendali se non persino settoriali, la crescente concentrazione dei redditi e delle ricchezze in mano a pochi soggetti in grado di eludere le forme tradizionali di tassazione (cfr. Piketty, 2014), tutto ciò converge nel mettere il modello Europeo di *welfare* pubblico in crescenti difficoltà (cfr. Ferrera, 2016).

Difficoltà che hanno portato in Italia ad un progressivo ridimensionamento delle risorse pubbliche disponibili per gli interventi a sostegno delle fragilità sociali, proprio a fronte di un aumento significativo di tali fragilità. La forbice tra diritti finanziati e bisogni mette in crisi la divisione di compiti tra Settore Pubblico e Terzo settore, costretto a una riduzione di costi spesso a scapito della qualità o della copertura del servizio.

In questo contesto occorre un salto culturale sia degli operatori del settore pubblico, che sempre più spesso devono passare dal ruolo di erogatori di servizi di cui hanno il pieno controllo al ruolo di regolatori di servizi erogati da altri con crescente autonomia, sia degli operatori del privato sociale, che devono acquisire una mentalità imprenditoriale nell'affrontare come regola la competizione aperta sulla qualità e sulle risorse, finanziarie e non.

Per difendere lo Stato sociale quale conquista civile, occorre innovarlo radicalmente, con coraggio e lungimiranza, puntando su forme di innovazione sociale a largo spettro. Tutti gli *stakeholder* sono chiamati a dare il loro contributo, con una convergenza di propositi e di azioni che rafforzi il bene comune proprio sul terreno in cui è più appropriato perseguirlo, quello della solidarietà. "L'idea centrale è che non solo l'ente pubblico, ma tutta la società debba farsi carico del *welfare*. (...) L'ente pubblico non può continuare a pensarsi come unico ed esclusivo titolare del diritto-dovere di erogare servizi di *welfare* e (...) di definire da solo i modi di soddisfacimento dei bisogni individuali. (...) I soggetti della società civile devono cessare di rappresentarsi come soggetti del parastato e le imprese non possono pensare di limitarsi alle pratiche filantropiche" (Zamagni, *ibidem*, 2013). Spunti importanti in questo ambito di riflessioni ci vengono dalla Fondazione Zancan di Padova con il concetto di "*Welfare generativo*" (cfr. Fondazione Zancan, 2013).

Su questo terreno aumenta lo spazio di intervento (e di responsabilità) delle imprese private, con il loro sostegno alle ONP su progetti mirati di *partnership* pubblico-privato, profit-non profit (spesso in connessione con iniziative di volontariato di impresa, apprezzate dai collaboratori dell'impresa stessa). Lo sviluppo di un *welfare* aziendale, sussidiario rispetto al *welfare* pubblico, può creare i presupposti organizzativi, economici e culturali, per lo sviluppo su base territoriale di forme di *welfare* che dall'impresa si estendono alla società che la circonda, in particolare alle PMI diffuse, per facilitare la costruzione

di un vero *welfare* territoriale, garantito dall'impegno congiunto di tutti gli *stakeholder*. Gli esempi di successo non mancano (es. Luxottica) favoriti dal trattamento contributivo e fiscale di vantaggio che accompagna certe estensioni di benefici ai dipendenti e alle loro famiglie.

#### 4. Un patto per lo sviluppo sostenibile

La convergenza verso il bene comune dei diversi *stakeholder* si realizza su un insieme di obiettivi condivisi (come per es. gli SDGs) che definiscono traiettorie di sviluppo sostenibile promettenti e realizzabili, secondo roadmap ideali, di cui si possa verificare la fattibilità tecnica, economica e sociale (cfr. Sachs, 2015).

Condizioni di successo sono un forte impegno di settore pubblico, settori privati, società civile, a investire risorse e idee, ad armonizzare approcci e superare limiti di visione propri di ogni *stakeholder*; una buona *governance* basata su pochi principi condivisi: responsabilizzazione, trasparenza, partecipazione, accountability (“chi inquina paga”), impegno visibile.

Solo all'interno di un patto così configurato può trovare soluzione la sostenibilità delle innovazioni *disruptive* (per es. del tipo che distrugge troppo lavoro rispetto a quello che produce) rendendo praticabile un accordo (anche fiscale) che corregga le storture di un modello economico che favorisce l'accaparramento anziché la condivisione del valore che si genera innovando.

È fattibile un modello di sviluppo sostenibile? Non mancano ragioni di dubbio e ostacoli potenti legati a interessi divergenti, valori contraddittori, asimmetrie informative e ragioni di contrasto visibili o latenti. Non mancano neppure ragioni di ottimismo: migliori capacità tecnico-scientifiche, spinta innovativa, la forza di idee e principi giusti come agente di cambiamento. Gli SDGs sono una piattaforma che potrebbe dare una forte spinta etica verso obiettivi praticabili (es. abolizione povertà estrema).

Nel patto per lo sviluppo sostenibile occorre far sì che l'attribuzione di responsabilità (e del potere ad essa connesso) sia condizionata alla verificabilità degli impatti generati dal suo esercizio. Grande importanza e pilastro del patto assume perciò la trasparenza dei comportamenti e la rendicontazione non finanziaria che li documenta. Sono i presupposti per riconoscere e premiare i comportamenti virtuosi, alimentandone l'effetto di promozione e persuasione.

Condivisione della responsabilità e innovazione sostenibile per generare valore condiviso, questa la prospettiva. Per passare alla fase realizzativa, si può iniziare da obiettivi limitati ma coerenti, sperimentare soluzioni e indicare percorsi concreti agli attori sociali ed economici più consapevoli. Che ce ne siano lo testimoniano le imprese che focalizzato per tempo la loro organizzazione verso il *mainstream* dell'Innovazione Sostenibile.

Sodalitas, con le imprese che la sostengono e nei limiti delle forze che può mobilitare, è impegnata su questo fronte, confidando nella prospettiva di un movimento sempre più ampio.

## Bibliografia

- Becchetti L. (2014), *NeXt – Una nuova economia è possibile*. Roma: Albeggi Edizioni.
- EC – European Commission (2010), *Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Communication from the Commission COM (2010). Bruxelles: EC – <http://ec.europa.eu/>.
- EC – European Commission (2011), *A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility*. COM (25.10.2011) 681 final. Brussels: European Commission.
- Ferrera M. (2016), *Rotta di collisione – Euro contro Welfare*. Bari: Editori Laterza.
- Fondazione Zancan (2012), *Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012*. Bologna: il Mulino.
- GRI, UN Global Compact, WBCSD, SDG Compass (2015), *The Guide for business action on the SDGs*. <http://sdgcompass.org>.
- Kay J. (2015), Shareholders think they own the company they are wrong. *Financial Times*, November 10.
- KPMG (2015), *Currents of change – Survey of Corporate Responsibility Reporting*. [www.kpmg.com](http://www.kpmg.com).
- McKinsey & Company (2012-2016), *Articoli, paper e rapporti di ricerca su CSR/ Sustainability*<sup>4</sup>. [www.mckinsey.it](http://www.mckinsey.it).
- Piketty T. (2014), *The Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA: Harvard University Press – Belknap Press.
- Porter M.E., Kramer M.R. (2006), Strategy and Society: The Link Between Competitive Advantage and CSR. *Harvard Business Review*, December.
- Porter M.E., Kramer M.R. (2011), Creating Shared Value. *Harvard Business Review*, February.
- Reyneri E., Pintaldi F. (2013), *Dieci domande su un mercato del lavoro in crisi*. Bologna: il Mulino.
- Sachs J.S. (2015), *L'era dello sviluppo sostenibile*. Milano: Egea Editore.
- The Schumpeter Blog (2014), A new green wave. *The Economist*, August 30th
- UN, SDGs, Topics (2015), *Sustainable Development Knowledge Platform*. <https://sustainabledevelopment.un.org>.
- Zamagni S. (2013), *Impresa responsabile e mercato civile*. Bologna: il Mulino.



# Il terzo settore quale volano per l'economia dei territori

*Aldo Cavadini*<sup>1</sup>

## 1. Il Terzo Settore in Italia: definizione, dimensioni e complessità

Il Terzo Settore (TS) è costituito da un insieme, vasto ed eterogeneo, di aggregazioni collettive (associazioni, gruppi, comitati, cooperative, fondazioni, enti, ect). Può essere così definito:

“Complesso di soggetti/enti privati che si pongono all'interno del sistema socio-economico, collocandosi tra Stato e Mercato e che sono orientati alla produzione di beni e servizi di utilità sociale per soddisfare bisogni a cui né lo Stato né il mercato privato sono in grado di dare risposta. I destinatari dei servizi offerti nel TS sono l'enorme fetta di popolazione che rimane scoperta dall'assistenza pubblica e che non si può permettere di rivolgersi a un mercato sempre più caro” (Bruni, Zamagni, 2009; Weisbrod, 1977 e 1988; Hansmann, 1980). La complessità del TS è rilevata da due fondamentali documenti che sono il *Libro bianco sul TS* (Zamagni, 2011) e il *Terzo Censimento del non profit* (Istat, 2013).

Il primo, curato dal Prof. S. Zamagni, allora presidente dell'Agenzia per il TS, descrive lo stato di salute del *non profit* italiano, i suoi punti di forza e i nodi da sciogliere: “*La chiamano l'altra economia. È quella prodotta dal sistema del TS che arriva ormai a sfiorare il 5% del Pil, occupando in forma retribuita 750.000 persone e 3.300.000 volontari*” (Zamagni, 2011). Il Libro bianco sottolinea che con 4 milioni di operatori, pari al 18% del totale dei lavoratori italiani, il *non profit* rappresenta il ‘contenitore sociale’ più grande in Italia: l'età media si aggira intorno ai 40 anni, il 60% è costituito da donne e quasi l'80% delle organizzazioni censite si è costituito negli ultimi vent'anni, a testimonianza della forte espansione che ha caratterizzato l'intero settore.

Il *Terzo Censimento del non profit* (il primo è del 1999, il secondo del 2001) fornisce la rappresentazione organica più aggiornata della dimensione nazio-

---

<sup>1</sup> Fondazione Sodalitas, Milano, e-mail: [aldo.cavadini44@gmail.com](mailto:aldo.cavadini44@gmail.com).

nale del *non profit* che fotografa i dati al 31 dicembre 2011: esso è costituito da 301.000 organizzazioni (+ 28% rispetto al 2001) ed i privati collegati al mondo *non profit* (volontari, dipendenti, altro) sono 5.700.000 (+46% rispetto al 2001). In particolare, sono due i segmenti più dinamici: quello a orientamento imprenditoriale (cfr. le 11.264 cooperative sociali quasi raddoppiate) e quello della filantropia (cfr. le 6.220 fondazioni più che raddoppiate) che sempre più si orienta anch'essa in senso produttivo.

Per quanto riguarda i dati regionali, il *non profit* cresce soprattutto nel Nord e nel Centro Italia, con punte più alte di presenza e attività in Lombardia, Veneto, Piemonte, Emilia Romagna, Toscana e Lazio. Quasi la metà dei dipendenti impiegati nelle istituzioni *non profit* (46,9%) è concentrata in Lombardia, Lazio ed Emilia Romagna.

## 2. L'imprenditoria sociale in Italia e il cambiamento in atto

L'Italia può contare su un vasto patrimonio di organizzazioni operanti nell'economia sociale fra le quali spiccano le cooperative sociali che la legge n. 381/91 ha fatto emergere, primo Paese, a livello di legislazione europea. Tale impresa si caratterizza come il risultato di iniziative di gruppi che condividono un bisogno sociale e l'appartenenza ad un territorio: del resto, la *mission* di queste organizzazioni, definita nell'art. 1, è quella di promuovere il benessere della comunità di riferimento. Oltre allo sviluppo delle cooperative sociali, l'Italia ha sperimentato lo sviluppo di altre tipologie di organizzazioni, sia *non profit* che *for profit*, che promuovono attività sociali imprenditoriali come l'*impresa sociale* (legge n. 155/2006). Questo modello normativo è sostanzialmente fallito per una serie di ragioni alle quali la Riforma del TS cerca di porre rimedio (vedi più avanti).

Seguendo l'impostazione del Rapporto italiano al G8, è possibile "quantificare il potenziale dell'imprenditoria sociale italiana se si verificassero condizioni normative favorevoli ad includere tutte quelle realtà (*profit*, *non profit*, ibridi e altro) che di fatto presentano in via non accessoria una missione sociale, una *governance* inclusiva e un sistema di accountability, oltre a una dimensione di mercato.

Prima di tutto sono da considerare le 22.468 organizzazioni *non profit*, diverse dalle cooperative sociali, parte delle quali potrebbero divenire imprese sociali. Ciò potrebbe verificarsi in tutti quei casi in cui, ad esempio, pur mantenendo ferme la missione sociale e tutte le altre prerogative che le caratterizzano, le organizzazioni a vocazione imprenditoriale volessero sviluppare la loro attività commerciale oltre i limiti consentiti dai regimi fiscali e dalla natura giuridica imposti agli enti del Libro I del Codice Civile.

Infine, le 88.445 imprese profit che operano nei settori di attività previsti dalla legge n. 155 del 2006 e che, quindi, potrebbero in parte essere ricondotte

nel novero dell'imprenditorialità sociale qualora ne rispettassero anche le altre prerogative di *governance* e *accountability*". Quindi, al di là della dimensione attuale (al 2014, 768 imprese sociali e 11.264 cooperative sociali), il potenziale dell'imprenditoria sociale in Italia può essere quantificato in quasi 111.000 entità.

L'imprenditoria sociale costituisce senz'altro uno degli agenti di cambiamento e, nel medio termine, può costituire fattore di successo l'affacciarsi di una nuova managerialità nel TS sia proveniente da non pochi corsi a livello universitario (anche master) che dall'arrivo nel nostro Paese di organizzazioni internazionali, come, ad esempio, Ashoka che ha l'obiettivo di mettere in rete i migliori imprenditori sociali.

L'esistenza di un *gap* tra spesa pubblica necessaria e spesa pubblica sostenibile che, in prospettiva, tende ad acuirsi, ha già innescato il cambiamento da un *welfare redistributivo* nel quale le risorse sia di origine pubblica che privata sono erogate a 'fondo perduto', ad un *welfare produttivo* nel quale devono e dovranno sempre più emergere nuovi meccanismi di produzione del valore: fornire più servizi a costi più contenuti, inserirsi in nuovi modelli di business, coinvolgere il territorio nelle attività e, non ultimo, rivolgersi ad una nuova tipologia di finanziatori, cosiddetti *pazienti*. L'idea centrale è che non solo l'ente pubblico, ma tutta la società debba farsi carico del *welfare*.

Altri fattori contribuiranno, nel medio e lungo termine, ad accelerare ed approfondire questo processo di cambiamento: la nuova disponibilità su ampia scala di *tecnologie innovative* alle quali attingere per nuove soluzioni sia "per l'assistenza, la cura, l'educazione, l'inclusione, i trasporti e la tutela dell'ambiente, che nella stessa capacità di rilevazione di nuovi bisogni, ad esempio attraverso i *big data*" (Rapporto italiano al G8, 2014); le nuove soluzioni per la *gestione dei beni comuni e dei servizi pubblici* "(come clima, ambiente, patrimonio culturale, risorse idriche ed energetiche), un mercato enorme cui l'impresa sociale può offrire una gestione efficiente e imprenditoriale, preservandone l'accesso universale e garantendo una *governance multistakeholder*" (*ibidem*) e le esigenze connesse alla *prevenzione* il cui intervento preventivo, di sua natura esteso ed anticipatorio, accrescerà l'esigenza dell'afflusso di maggiori risorse.

Quindi, prevedibilmente, la spesa pubblica necessaria è destinata ad aumentare spinta sia dai suddetti tre fattori che, non poco, dall'innalzamento della vita media ed anche dall'esigenza di valorizzare l'enorme patrimonio culturale italiano e di tutelare il territorio e l'ambiente, oltre che di accrescere il capitale umano, a fronte di vincoli di bilancio, interni e comunitari (*fiscal compact*), sempre più stringenti.

In proiezione futura, sulla base delle esperienze estere che si vanno via via consolidando e per quanto si comincia ad intravedere in Italia, tale *gap* potrà essere colmato o contenuto attraverso radicali miglioramenti di efficienza e di efficacia da parte della imprenditorialità sociale, accompagnati e sostenuti dalla 'nuova' finanza ad impatto sociale (*impact investing*).

### 3. Un salto di paradigma: la misura dell'impatto sociale e l'*impact investing*

La semplice misurazione della performance non apprezza, come merita, il valore generato per cui si rende necessario ampliare le proprie 'mappe cognitive' consolidate nella direzione della valutazione dell'*outcome*, cioè, del riscontro fattuale del cambiamento atteso e, quando possibile e conveniente, giungere alla vera e propria valutazione dell'*impatto sociale* mediante l'identificazione corretta del nesso di causalità tra azioni ed impatto generato. Lo spostamento di focus nell'affrontare un problema sociale, dal considerare innanzitutto ciò che si fa e come lo si fa, al mettere in primo piano i risultati e i cambiamenti che effettivamente si generano, rappresenta un vero e proprio salto di paradigma: l'attenzione si sposta dall'attività messa in campo agli effetti e cambiamenti generati.

Nel caso dell'impatto sociale si tratta di analizzare, prima, la situazione sociale che fa difficoltà e problema, e di prospettare e descrivere, poi, la nuova e diversa situazione che s'intende attuare con il proprio intervento "costruendo, sul problema sociale rilevante, una 'Teoria del Cambiamento' (*Theory of Change*), un modello d'intervento che, a partire dal problema da affrontare, rappresenti che cosa si vuole ottenere, quali siano i vari passi per ottenerlo, quali i misuratori dei risultati intermedi e del risultato finale" (Fondazione Sodalitas, 2015).

La misurazione dell'impatto si trova a livello mondiale nella sua fase iniziale e l'Italia non fa eccezione.

"È evidente la mancanza di un unico sistema riconosciuto che possa misurare ed essere rappresentativo dell'intero spettro delle attività racchiuse dal settore sociale. Ad oggi, pertanto, sembra plausibile escludere la possibilità di standardizzare la pratica del *reporting* sociale convergendo verso un unico metodo.

Per quanto riguarda la specificità degli indicatori, è diffusa e condivisa tra gli operatori del settore, sociale e finanziario, la necessità di ricercare un maggiore equilibrio tra indicatori finanziari e indicatori qualitativi riferiti a misure di benessere soggettivo, di dignità o di *capabilities*" (Rapporto italiano al G8, 2014).

La misurazione dell'impatto sociale rimane un requisito essenziale per lo sviluppo della finanza sociale per cui diventa fondamentale sviluppare sistemi di misurazione via via sempre più adeguati.

L'*impact investing* è il modo nuovo di fare finanza che integra la dimensione dell'impatto sociale accanto alle due dimensioni, il rendimento ed il rischio, tipiche della finanza tradizionale. In uno spazio ideale nel quale rappresentare le diverse finalità di investimento (*investment spectrum*), esso occupa la 'terra di mezzo' fra le *charities*, donazioni a fondo perduto, in cui il *driver* fondamentale è unicamente creare valore sociale (*impact only*), e la finanza tradizionale

nella sua declinazione di *corporate social responsibility* (CSR), in cui il *driver* principale è comunque la creazione di un valore economico (*financial first*). Al di là, per completezza, si può individuare il segmento cosiddetto *financial only*.

Nel nascente mercato dell'*impact investing* è in corso uno sforzo, da parte degli attori e dei ricercatori, per giungere a una definizione largamente condivisa di finanza ad impatto che possa contenere le multiformi caratteristiche del modello di business. Qui si riporta quella più diffusa, mutuata da *Global Impact Investment Network* (GIIN): “L'*impact investing* è un'attività di investimento in imprese, organizzazioni, fondi fatta con l'*intenzione* di generare un *impatto sociale misurabile* e compatibile con un *rendimento economico*”. La definizione ben evidenzia come la misurazione dell'impatto sociale sia azione imprescindibile dal momento che l'investimento ad impatto sociale rintraccia nell'intenzionalità dell'investitore il suo carattere distintivo.

L'*impact investing* ha attualmente le dimensioni di nicchia che, ad esempio, studi di J.P.Morgan e GIIN hanno cercato di identificare (Martin, 2014). È opinione comune che l'afflusso di risorse verso l'*impact investing* sia destinato a crescere spinto da *megatrend* che stanno trasformando il modo in cui le imprese, i governi e la società civile creano valore e finanziano il bene comune. Lo stesso Martin ne individua, in ottica mondiale, quattro: oltre alla ristrutturazione dello *Stato sociale* per incrementarne l'efficienza e l'efficacia sulla quale ci siamo già soffermati, la consistente *domanda inespressa alla 'base della piramide'*, la necessità di un forte incremento di efficienza nell'*utilizzo delle risorse e nella crescita verde*, il consolidamento del segmento LOHAS '*Lifestyles of Health and Sustainability*'. Un fenomeno per cui si stimano investimenti, in prospettiva 2020, fino a 1.000 miliardi di dollari negli Stati Uniti e di 30 miliardi di euro in Italia (stima del Rapporto al G8 fondata sull'analogia con la dinamica di crescita del mercato degli investimenti socialmente responsabili in contesti avanzati): cifre di una certa rilevanza in valore assoluto sebbene percentualmente ancora modeste. La convinzione condivisa da molti è che, al di là dell'anno, la tendenza nel medio-lungo termine evidenzia una sensibile crescita.

#### 4. Gli strumenti dell'*impact investing* e la loro diffusione

Il mercato dell'investimento ad impatto sociale si compone sia di un'offerta di strumenti finanziari che presentano una struttura e dei meccanismi di funzionamento mutuati dalla finanza tradizionale sia di strumenti finanziari che evidenziano notevoli profili di innovazione: classica è la distinzione fra strumenti di *debito e di equity*.

Fra i primi, si possono classificare, oltre al *credito bancario tradizionale* che occupa oggi la parte largamente preponderante, il *microcredito* e i *social bond* che stanno avendo un discreto utilizzo in Italia sia nella versione 'prestito'

che ‘dono’ (piccola percentuale, solitamente lo 0,5%, connessa all’ammontare raccolto e destinata ad iniziative *non profit*): dal 2015, essi stanno registrando una interessante evoluzione verso il collegamento a misure di impatto (solitamente lo SROI, *Social Return on Investment*) e ad investimenti con evidenza di impatto sociale. Si sta sviluppando, sempre sul lato debito, il *lending crowdfunding*, una modalità di raccolta fondi tramite piattaforme internet per finanziare progetti selezionati di natura sociale presso le comunità di riferimento sul territorio. Sull’altro lato, l’*equity crowdfunding*, introdotto in Italia dal cosiddetto decreto Passera nel 2012, è ancora in fase di primo sviluppo ancorché molto interessante nel supportare le start up e le PMI innovative.

Strumento innovativo e tipico della finanza ad impatto è il *social Impact bond (SIB)*: l’idea che sta alla base dei SIB è che la Pubblica Amministrazione attraverso programmi tendenzialmente atti a ridurre le aree di disagio sociale, realizzati e gestiti da enti *non profit*, possa ottenere risultati più soddisfacenti di quelli che avrebbe agendo autonomamente e, quindi, conseguire un *risparmio di spesa pubblica*. Questa partnership tra pubblico e privato, spesso in ottica territoriale e regionale, è finalizzata a raccogliere capitali privati per promuovere politiche pubbliche innovative, capitali che vengono *restituiti e remunerati* solo nel caso del completo raggiungimento degli obiettivi di *impatto sociale* preventivati, facendo leva sui suddetti risparmi di spesa pubblica. Nella versione inglese, il raggiungimento degli obiettivi programmati sono certificati da un *ente valutatore indipendente*. Denominati, anche, *pay for success bond*, stanno conoscendo un discreto successo nel mondo anglosassone: una quarantina i casi censiti agli inizi del 2015, ancora un fenomeno di nicchia ma bisogna tener conto della loro complessità. In Italia sono in corso, attualmente, solo degli studi ed esperimenti che si stanno confrontando con alcune criticità specifiche del nostro Paese.

Allo stadio embrionale, in Italia, perché condizionati nel loro sviluppo dall’attuale ordinamento, sono i *social impact fund*, fondi che investono sotto forma di equity in imprese o organizzazioni con l’obiettivo di generare un impatto sociale misurabile unitamente ad un ritorno economico. L’investimento nel sociale sotto forma di capitale di rischio rispetto alla modalità di debito, è effettuato con un’ottica di medio lungo termine (8-10 anni ed oltre), dà quindi maggiore stabilità, coinvolge maggiormente gli investitori sulla sostenibilità dell’iniziativa, favorisce inoltre la possibilità di utilizzo anche di altri strumenti finanziari (prestiti bancari e obbligazioni), il cosiddetto ‘effetto leva’.

Da più di un decennio, questi strumenti si stanno diffondendo nel mondo sia sotto forma di *social impact fund* – propriamente detti – che di *venture philanthropy fund*. Il meccanismo di funzionamento di ambedue le modalità di finanziamento è mutuato dagli schemi giuridici ed operativi del *private equity*, ormai più che collaudati ma gli investitori sono ‘sociali’, apportano ‘capitali pazienti’. Nello schema *venture philanthropy*, essi possono rinunciare,

anche totalmente, alla restituzione del capitale nella convinzione che la loro filantropia può essere riutilizzata più volte rispetto alla donazione unica, tipica del sistema tradizionale di sovvenzione. Ne è un esempio, fra i tanti, quello di *Acumen Fund* (Stati Uniti) che opera per fornire servizi fondamentali in alcuni Paesi poveri fornendo ad aziende che la finanza convenzionale valuta troppo rischiose, un capitale paziente oltre che il supporto gestionale post investimento: le aziende in cui *Acumen* ha investito, hanno attirato ulteriore capitale di rischio per circa quattro volte l'investimento iniziale. Sul punto critico, quello della definizione delle metriche utili a misurare l'impatto sociale, il fondo ha molto investito grazie anche a donazioni specifiche da parte di imprese (es. Google) e alla collaborazione da parte di alcune università americane, fra cui il Massachusetts Institute of Technology.

I *social impact fund* operano, invece, con l'obiettivo di restituire, sempre in ottica di medio-lungo termine, il capitale con un *cap* di rendimento che, talvolta, evidenzia tassi di redditività ampiamente superiori alle due cifre, sostanzialmente correlati con l'elevato livello di rischio di questa tipologia di investimenti (un esempio è *Bridge Ventures*, Regno Unito).

L'*impact investing* sta dimostrando, soprattutto a livello internazionale verso i cosiddetti Paesi poveri, come urgenze di carattere sociale possano essere risolte da modelli di business anche orientati al profitto.

I governi possono adottare politiche per aumentare l'offerta di capitali destinati all'*impact investing* tramite co-investimenti o condivisione dei rischi con il governo stesso, stabilendo requisiti per gli investitori che vi operano, sia fornendo direttamente i finanziamenti che attraverso veicoli intermediari (*fondi di fondi*).

È questo l'approccio di *Big Society Capital* (Regno Unito), attivata da Cameron nel 2011, con una dotazione di 400 milioni di sterline: cosiddetta *banca di investimento del Terzo Settore*, investe in intermediari che hanno come target la realizzazione di investimenti ad impatto sociale nel Regno Unito.

Anche l'impegno della Commissione europea, in ottica 2020, ha attivato diverse iniziative a vari livelli sia di ordine generale (Social Business Initiative e Fondi strutturali) che specifici fondi per investimenti in business sociali quale i Fondi europei per l'imprenditoria sociale (EuSEF) e il Social Impact Accelerator (SIA): quest'ultimo è un pionieristico progetto pilota di partenariato pubblico-privato paneuropeo per l'*impact investing* lanciato nel 2013 dal Fondo europeo per gli investimenti (FEI).

La filantropia strategica sia pubblica che privata, è fondamentale per creare un ecosistema per l'investimento sociale, per costruire il suo mercato prima che diventi *self-sustainable*.

## 5. L'ecosistema italiano in rapida evoluzione

L'*impact investing* che ha già conosciuto un apprezzabile sviluppo soprattutto nel mondo anglosassone, in Italia è ad uno stato embrionale anche a causa di alcuni limiti normativi che concernono soprattutto le cooperative e le imprese sociali.

Per quanto riguarda l'Impresa Sociale, la legge 155/2006 nega la possibilità di distribuire dividendi e, quindi, rende problematico l'attrarre capitali in conto equity. Per quanto riguarda le Cooperative, pur essendo ammessa la possibilità di distribuire dividendi (con un *cap*), sono i vincoli di *governance* che frenano l'apporto di *equity data* la presenza di un tetto al possesso azionario e la disciplina del voto pro capite.

Il “Disegno di Legge Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale”, approvato dalla Camera in via definitiva il 6 giugno 2016, al di là di certe modifiche ‘al ribasso’ e dei rallentamenti registrati, supera o allarga taluni vincoli oggi esistenti. Ciò che comunque fa ben sperare, è la sensibilità recentemente dimostrata verso l'utilizzo di nuovi strumenti operativi che emerge anche dalla “Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo” (Ddl di iniziativa governativa approvato il 1 agosto 2014): tra l'altro, viene costruito un “braccio finanziario” della cooperazione, affidato a Cassa depositi e prestiti, quale banca di sistema italiana. Questo strumento avrà il compito, in primo luogo, di promuovere *blending* finanziario con agenzie europee o internazionali e, dall'altro lato, di favorire lo sviluppo di veri e propri *social impact fund* per la cooperazione internazionale. Dunque, un *blending* finanziario, impostato su forme di partenariato pubblico-privato, quale stimolo al cambiamento.

“Un ecosistema in cui vi siano, per citarne solo alcuni, il mondo della cooperazione sociale e la struttura della raccolta privata del risparmio individuale, Cassa depositi e prestiti, come possibile protagonista delle garanzie necessarie per far decollare nuovi strumenti come i *social impact bond*, le fondazioni filantropiche d'impresa e le fondazioni bancarie che potrebbero avere un ruolo strategico nell'orientare una parte delle loro dotazioni di capitali verso gli investimenti ad impatto sociale” (Rapporto italiano al G8, 2014).

Ne è un esempio concreto l'approvazione di *Fondazione Italia Sociale* con una dotazione di capitale che sarebbe, in prospettiva, suddivisa fra interventi pubblici, fondazioni e donazioni private. Alimentata successivamente da apporti filantropici, avrebbe un obiettivo annuale di raccolta e di investimento importante, tale da stimolare ed accompagnare il processo di radicale cambiamento del TS verso il raggiungimento di un nuovo equilibrio.

Pur nella diversa impostazione organizzativa ed operativa, si adattano al nostro Paese le esperienze avviate nel Regno Unito con *Big Society Capital* e, recentemente, in Portogallo (2014, Fondo per l'innovazione sociale).

Del resto, la rilevanza degli investimenti è richiesta dai valori in gioco, come evidenziati dal Rapporto italiano al G8:

“La proiezione del *gap* della spesa sociale potenzialmente non coperta, per il periodo 2014-2020, si aggira intorno ai 171 miliardi di euro. Secondo il Rapporto Istat 2014, sono cinque le aree in cui sarà maggiormente necessario sviluppare servizi per rispondere ai crescenti bisogni sociali e avvicinarsi alla spesa media della UE: i settori della salute, della disabilità, del supporto alla famiglia e alla natalità, dell'*housing* ed dell'esclusione sociale sono tra quelli con maggiori urgenze e, pertanto, anche quelli verso i quali il mercato degli investimenti ad impatto sociale potrebbe operare con maggior successo”.

Che continua: “Questa spesa e questo divario sono i dati di partenza cui dobbiamo fare riferimento nel momento in cui immaginiamo un processo innovativo, di natura tecnologica ed organizzativa, che reingegnerizzi la spesa e realizzi nuovi modelli di intervento nel segno dell'efficacia e dell'efficienza. Alla finanza ad impatto sociale si chiede di assistere le imprese in questo processo di trasformazione, in primo luogo mettendo a disposizione capitale paziente ed allineato alla natura sociale degli interventi” (ibid).

Lo scenario è in movimento, spinto non solo dall'evoluzione normativa italiana ed europea ma da una serie di 'influenzatori del contesto': dalla Task force istituita in ambito G8, più volte citata, agli interventi sempre più frequenti ed intensi del mondo accademico, ad associazioni collegate a movimenti internazionali (come Social Value Italia) oppure tipicamente italiane quali la neonata Social Impact Agenda per l'Italia (gennaio 2016), il Forum della Finanza Sostenibile che opera da quasi tre lustri, Human Foundation, la stessa Fondazione Sodalitas ed altri.

Nell'evoluzione del contesto, è importante segnalare infine la recente approvazione (Legge di Stabilità 2016) di una nuova forma giuridica la *Società Benefit*, società *for profit*, “che nell'esercizio di una attività economica, oltre allo scopo di dividerne gli utili, persegue una o più finalità di beneficio comune e opera in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti di persone, comunità, territori e ambiente, beni ed attività culturali e sociali, enti ed associazioni ed altri portatori di interesse”: si mira a diffondere in Italia un nuovo modello di fare impresa che può intrecciare in modo efficace ed innovativo le due facce dell'imprenditoria, *for profit* e *non profit*, traendo forza dai benefici che le contraddistinguono.

## 6. Conclusione

Il *turnaround* appena iniziato nel TS verso un risolutivo recupero di efficacia ed efficienza, è assecondato da un favorevole movimento sia culturale che normativo, sia a livello europeo che italiano.

Nuove forme di partnership pubblico-privato, espressione dell'auspicabile connubio di *for profit* e *non profit*, si stanno affacciando anche se siamo ancora lontani, per ora, dal concetto e dalla pratica delle *Social purpose organizations* di matrice anglosassone nelle quali assume rilievo l'obiettivo sociale perseguito indipendentemente dalla forma giuridica di chi opera: che è lo schema al quale è ancorata anche l'attuale formulazione della Riforma del TS.

La nuova imprenditoria sociale si sta orientando sempre più verso logiche di *impatto sociale*, al di là delle innegabili difficoltà di valutazione, vuoi per convinzioni maturate che spinta dai sempre più stringenti vincoli del bilancio pubblico.

Questo percorso può ben essere accompagnato dagli strumenti di *impact investing*, soprattutto se l'avvio del cammino, l'assunzione del 'primo rischio', è sostenuto da investimenti di origine filantropica, sia pubblica che privata, essenziali nel supportare quel processo di radicale cambiamento che solo in prospettiva può raggiungere un equilibrio economico accanto all'obiettivo sociale.

Tutt'altro che trascurabili sono le forze del TS che, pur nella consapevolezza della necessità di un importante recupero di efficacia ed efficienza, frenano nella convinzione che solo l'ancoraggio all'intervento pubblico possa evitare uno squilibrio troppo accentuato verso la dimensione economica a scapito del driver sociale.

Se il cambiamento auspicato si realizzerà nel medio-lungo termine, il TS darà un contributo diretto importante al recupero di competitività del 'sistema Italia'. E forse ancor più per via indiretta, contribuendo a colmare/contenere il *gap* fra bisogni sociali crescenti e spesa pubblica sostenibile, potrà concorrere significativamente ad assicurare quella coesione sociale che è uno dei presupposti di tale recupero di competitività di sistema.

## Bibliografia

- Bruni L., Zamagni S. (a cura di) (2009), *Dizionario di Economia Civile*. Roma: Città Nuova.
- CE – Commissione Europea (2012), *L'Atto per il mercato unico II. Insieme per una nuova crescita*. Bruxelles: Commissione Europea.
- Fondazione Sodalitas (2015), *Quaderno Sodalitas, Introduzione alla Finanza Sociale*.
- Hansmann H. (1980), The role of nonprofit enterprise. *The Yale Law Journal*, 5: 835-901.
- Istat (2013), *9° Censimento dell'Industria e dei Servizi e 3° Censimento delle Istituzioni Non Profit*. Primi risultati. Roma: Istat.
- Martin M. (a cura di) (2014), Come rendere appetibile l'Impact Investing. *Impact Economy Working Papers* n. 4, 2nd. Ed. Ginevra: [www.impacteconomy.com](http://www.impacteconomy.com). (ed. italiana a cura di Fondazione Cariplo).
- Report of the Social Impact Investment Task Force established under the UK's presidency of the G8 (2014), *The Invisible Heart of Markets*. [www.socialimpactinvestment.org](http://www.socialimpactinvestment.org).

- Social Impact Investment Task Force istituita in ambito G8 (2014), *La finanza che include: gli investimenti ad impatto sociale per una nuova economia*. [www.socialimpactinvestment.org](http://www.socialimpactinvestment.org).
- Social Value Italia (2016), *Glossario Social Value Italia*.
- Weisbrod B. (1977), *The voluntary nonprofit sector: an economic analysis*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Weisbrod B. (1988), *The nonprofit economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Zamagni S. (a cura di) (2011), *Libro bianco sul Terzo Settore*. Bologna: il Mulino.
- Zamagni S., Venturi P., Rago S. (2015), *Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali*. *Rivista Impresa Sociale n. 6*.



# Gli tsunami dell'innovazione e il rinnovo delle infrastrutture urbane

*Giuseppe Longhi<sup>1</sup>*

## **Premessa**

Parafrasando Vincent Guillard: “Se pensiamo che l’economia della città sia basata sull’innovazione, l’attuale progettazione urbana non è parte di quell’economia” (Guillard, 2012). Guillard sottolinea l’inadeguatezza degli attuali criteri di progettazione urbana, troppo ancorati a un’idea “alla Christaller” dello spazio urbano, ossia frutto di relazioni tempo spazio riguardanti esclusivamente masse fisiche, e a disagio nell’affrontare opportunità e contraddizioni di una dimensione dello spazio e degli interventi nella quale la componente fisica sia il risultato della sinergia fra la manipolazione di atomi, di bit e di elementi biologici.

L’ipotesi che qui si propone è che di fronte a processi di rapida innovazione i pubblici amministratori, ma anche gli erogatori istituzionali del sapere e le imprese hanno preferito ignorare la portata dei nuovi processi, focalizzandosi su innovazioni incrementali, puntando al più su un miglioramento dell’esistente (sia esso prodotto o servizio o modo di pensare), evitando di affrontare i problemi legati al rinnovo infrastrutturale delle nostre città. In sostanza si è preferito evitare un confronto operativo con i cicli innovativi che si sono manifestati a partire dal secondo dopoguerra e che sintetizzo in tre fasi: l’epoca dell’archeologia dell’innovazione, che va dalla fine degli anni ’50 fino all’inizio degli anni ’90, la programmazione dell’innovazione, che va dalla Conferenza di Rio ai giorni nostri, gli ‘tsunami’ dell’innovazione, che si manifestano nel nuovo millennio, guidati dall’esigenza di rivalutare il capitale umano e naturale.

Di conseguenza l’uscita dall’attuale declino dipenderà dalla capacità di affrontare rapidamente le sfide di rinnovo delle infrastrutture urbane dettate da una serie di innovazioni ‘dirompenti’ (Christensen, Bower, 1995).

---

<sup>1</sup> IUAV, Venezia, e-mail: [longhi@iuav.it](mailto:longhi@iuav.it).

## 1. L'epoca dell'archeologia dell'innovazione

Bisogna essere consapevoli che gli ambienti culturali, imprenditoriali e amministrativi hanno sottovalutato gli importanti stimoli al cambiamento che si sono manifestati già a partire dal secondo dopoguerra:

- l'applicazione dei processi biologici alla progettazione, secondo l'intuizione del fisico Richard Feynman alla fine degli anni '50. Sostiene Feynman, "storicamente abbiamo lavorato con la superficie della materia, per estrazione, oggi abbiamo l'opportunità di lavorare con gli atomi e con la loro ricombinazione" (Feynman, 1959); questa intuizione propone una svolta epocale nel pensare l'architettura, segnata dal passaggio dal millenario "impastare bitume e argilla" del Libro della Genesi al manipolare atomi;
- la rivoluzione dell'iperconnettività di persone e cose, che presuppone l'abbandono di processi progettuali gerarchici a favore di processi circolari e interattivi, secondo l'intuizione di Negroponte e del Media Lab a partire dagli anni '60 (Negroponte, 1969);
- la rivoluzione dell'energia rinnovabile a basso prezzo e dei nuovi materiali, secondo i principi della bioeconomia, illustrati da Roengen alla metà degli anni 70 (Roengen, 1976);
- l'inizio dell'era della biotecnologia con l'avvio del programma di ricerca che riguarda il riconoscimento del genoma degli esseri viventi nel 1990;
- la rivoluzione della gestione dello spazio come elemento mediatore fra la visione angelica dell'immaterialità, la fisicità dei comportamenti dell'uomo e la coerenza delle sue azioni con le regole dell'universo biologico. Una questione trattata a partire da Paul Virilio (1988) e da Bernard Tschumi (1990), che oggi continua con Toyo Ito (2011), Massimo Cacciari (2009) e Carlo Ratti (2014).

## 2. L'epoca della programmazione dell'innovazione

Questo insieme di stimoli, che appartengono ormai all'archeologia della scienza, ha dato l'avvio ad una serie di radicali processi d'innovazione con lo scopo di:

- sviluppare la coesione, grazie a una crescita esponenziale della connettività;
- abbassare l'impronta ecologica, ossia della pressione degli interventi fisici sulla bioproduttività, grazie al raggiungimento di severi standard di riduzione del consumo di materia, energia ed emissioni, secondo un processo istituzionale promosso dalle Convenzioni internazionali sull'ambiente (UNDP, 2016), i cui obiettivi sono stati e sono sottoscritti in sede comunitaria e nazionale.

Quest'ultimo punto ha aperto una grande contraddizione in quanto il mondo delle istituzioni, a partire dall'UE, ha preteso di calendarizzare un processo complesso e incerto come l'evoluzione creativa:

- programmando la diminuzione della pressione a tappe forzate, condizionando i parametri dei bilanci comunitari alla regola del decoupling, ossia della crescita di produttività accompagnata alla diminuzione del consumo di risorse naturali, per accelerare la transizione verso un mondo biologico;
- aumentando quindi l'esigenza di risorse per ricerca e innovazione, e, nel contempo diminuendo la disponibilità di risorse a causa delle severe regole di contenimento della spesa pubblica.

Tuttavia bisogna essere consapevoli che questo contraddittorio processo ha dato il via a una vera e propria rivoluzione nel modo di concepire e realizzare progetti, infrastrutture ed edifici. Una rivoluzione che, iniziata nel 1992 con l'Agenda 21 propone un orizzonte di radicale innovazione incentrato al 2050, con l'obiettivo di realizzare insediamenti equi, biocompatibili e ad alta connettività. Tale processo ha avuto ed ha un'evoluzione complessa, sintetizzabile nelle seguenti fasi principali: di ottimizzazione del ciclo del progetto, dei processi progettuali interattivi, del passaggio da processi progettuali 'meccanici' a processi 'biologici'.

### *2.1. La fase di ottimizzazione del ciclo del progetto*

Iniziata con la Conferenza di Rio del 1992, introduce due importanti principi: dell'operare per agende condivise, del progettare il territorio secondo la regola del metabolismo 'chiuso'.

Con l'introduzione dell'Agenda quale strumento di *governance* ha inizio la prassi dei sistemi di gestione 'aperti' a tutti i portatori d'interesse, con lo scopo primario di abbassare a tappe forzate l'impronta ecologica degli interventi. Questo implica una revisione dei criteri di gestione delle diverse fasi del ciclo del progetto che porta al superamento dello storico processo "artistico artigianale" di produzione a favore di procedure standardizzate (quali il BEEM o il LEED) coerenti con gli obiettivi fissati dall'UNDP nel percorso da Rio 1992 fino all'attuale Agenda per lo Sviluppo Sostenibile 2030 (UNDP, 2015).

Tali procedure sono sinergiche con l'avvio di metodi progettuali olistici, grazie ad Agende sempre più interattive. Questa fase è ben rappresentata dall'Alfa con il suo programma "50x50" destinato alla razionalizzazione del sistema progettuale dei principali contesti metropolitani degli Stati Uniti d'America;

### *2.2. La fase dei processi progettuali interattivi*

Iniziata con la Conferenza di Rio+20 del 2012, grazie ai progressi dei sistemi di connessione, di stoccaggio e di manipolazione delle informazioni, essa propone una nuova centralità della pubblica amministrazione, la quale è chiamata ad erogare nuovi servizi a valore aggiunto, ed un nuovo ruolo del

progettista, che, sgravato della produzione di strumenti ‘di base’, è chiamato a fondare la sua attività su una creatività crescente.

L'efficacia della base produttiva e dei servizi urbani, anche quelli legati alla progettazione e realizzazione delle nuove infrastrutture è così condizionata dalla tempestività del rinnovo delle infrastrutture pubbliche che devono essere in grado di fornire: data base, software online, alta connettività. In questa fase le pubbliche amministrazioni diventano un vero e proprio settore di produzione “di base”, destinato allo stoccaggio e alla manipolazione delle informazioni. Inoltre la realizzazione di queste nuove infrastrutture deve essere accompagnata da una radicale innovazione nei sistemi di erogazione del sapere, la cui flessibilità è essenziale per rendere possibili processi di aggiornamento continuo di grande qualità e a basso costo, per la crescita continua di risorse umane che devono gestire processi di innovazione sempre più rapidi e complessi.

Questa fase propone un'importante evoluzione della natura del progetto, che si identifica sempre meno con un prodotto e sempre più con un flusso creativo, alimentato dalla rete e dai suoi strumenti interattivi. Il progetto, da risultato della manipolazione di un sistema ‘chiuso’ (connesso alla supremazia del luogo e dell'area) basato su risorse messe a disposizione dal committente, si trasforma nell'ideazione e gestione di un sistema ‘aperto’, basato sulla collaborazione tra pubblica amministrazione, imprese, progettisti e figure professionali diverse, con lo scopo di generare nuove risorse. Così la rigenerazione delle infrastrutture urbane diventa parte di un processo ‘industrioso’ per la generazione proattiva di nuova ricchezza e per la crescita del capitale umano, in sintonia con le politiche di economia collaborativa, dove i progetti urbani e degli edifici sono finalizzati all'autonomia e all'inclusione dei cittadini (per quanto riguarda l'organizzazione sociale) e alla loro autosufficienza (per quanto riguarda la produzione di energia e di cibo).

### *2.3. La fase attuale, basata sul passaggio da processi progettuali ‘meccanici’ a processi ‘biologici’*

Essa trova espressione significativa nella Conferenza di Parigi sul Clima del 2015, che va oltre gli obiettivi del controllo delle emissioni e dell'auto-produzione di energia da fonti rinnovabili, che hanno costituito il cuore delle Convenzioni sull'ambiente a partire da Rio, proponendo la diminuzione del consumo di materia nei processi costruttivi.

Questo obiettivo segna il passaggio da una progettazione ‘sostenibile’ finalizzata dalla moderazione dei consumi (anche degli edifici e delle infrastrutture pensati storicamente come “bombe energetiche”) all'ideazione di manufatti “vegetariani” (Rovers, 2016), quindi dagli storici metodi di progettazione ‘meccanici’ basati sulla sottrazione di materia, a processi basati su regole biologiche, quindi autogenerativi.

### 3. L'epoca degli tsunami dell'innovazione

Durante l'epoca della 'programmazione dell'innovazione' sopra sintetizzata si sono verificati alcune innovazioni 'dirompenti' la cui sottovalutazione è all'origine della perdita di produttività del sistema urbano italiano. La rilettura delle nostre realtà urbane rispetto agli effetti di queste innovazioni è un'operazione utile per lo sviluppo di una nuova agenda urbana, coerente con gli obiettivi della comunità internazionale e le scadenze proposte dalla programmazione dell'UE. Le innovazioni 'dirompenti' sono molteplici, ne tratterò tre che ritengo strategiche: la visione antropocenetica dello sviluppo urbano, il sistema di innovazioni connesse alla Smart City, il nuovo ruolo del sapere.

#### *3.1. La visione antropocenetica dello sviluppo urbano*

Il termine Antropocene, coniato negli anni ottanta dal biologo Eugene Stoermer e adottato nel 2000 dal Premio Nobel per la chimica Paul Crutzen, postula la fine dell'Olocene a favore dell'era del vivente, nella quale i processi umani e naturali sono considerati un insieme interconnesso. Questa visione (Alberti, 2016) implica un radicale ripensamento dei processi di sviluppo urbano rispetto a:

- **nozione di tempo:** la nuova era è definita dai geologi, scienziati che non affrontano il breve termine: essi pensano in migliaia di anni. L'era geologica più recente, l'Olocene, risale a 10.000 anni fa. Ricollegare il pensiero urbano ai tempi dei geologi invita a pensare lo sviluppo urbano in termini 'patrimoniali', alla dilatazione nel tempo e nello spazio delle scelte, al pericolo dell'operare con attenzione al solo breve momento. Non dobbiamo dimenticare che gli esseri umani sono capaci, in 500 anni, di bruciare la biomassa prodotta in 500 milioni di anni e di alterare il clima con le emissioni di gas serra;
- **consapevolezza e responsabilità:** la consapevolezza che gli esseri umani sono divenuti la forza geologica più significativa (dal punto di vista quantitativo e comportamentale), ha generato studi scientifici importanti dedicati, in una prima fase, all'esaurimento della materia, alla contabilizzazione dei flussi di materia e della pressione dei consumi sulla bioprodotività. Questa fase è segnata dai lavori del Club di Roma, del Wuppertal Institut, dello Stokholm Environmental Institute, fino alle elaborazioni dell'impronta ecologica. In una seconda fase, in armonia con gli obiettivi della Millennium Agenda, l'attenzione si è spostata sul valore economico del capitale naturale e sul suo ruolo rispetto alla contabilità 'verde'. Di conseguenza una delle priorità delle pubbliche amministrazioni è il rinnovo della conoscenza del capitale naturale quale fattore prioritario di generazione di nuova ricchezza;

- rinnovo del paradigma progettuale (IABR, 2014): secondo l'Antropocene la città è natura e quindi va considerata come qualsiasi altro ecosistema, con gli esseri umani come specie dominante. Quindi nessuna visione romantica della natura 'incontaminata', ma consapevolezza dei nuovi ambienti generati dai flussi evolutivi che coinvolgono flora, fauna ed esseri umani sempre più urbanizzati.

Il modello che emerge è quello della città intesa come un unico ecosistema che va gestito in modo olistico, responsabile e resiliente, al fine di sfruttare le interdipendenze fra le risorse umane, le risorse naturali e le risorse fisiche. Questo approccio esige la programmazione del metabolismo urbano: esso è definito come sistema di interdipendenze fra città e il suo esterno che permette lo scambio, la trasformazione e il consumo dei flussi di risorse.

L'operare nella città secondo la logica del metabolismo implica un nuovo approccio alla progettazione. Storicamente i pianificatori hanno progettato la città sulla base della domanda, specie di manufatti edilizi; ora è chiesto loro di progettare la città basandosi soprattutto sull'analisi dei flussi. Generare una progettazione spaziale da un numero enorme di dati di flusso significa passare dal trattare oggetti esclusivamente fisici al trattare interdipendenze, ossia gli *input* e gli *output* connessi a questi oggetti. Questo implica un modo molto diverso di osservare e di pensare, in quanto abbiamo la possibilità di alimentare il disegno degli spazi fisici con le interdipendenze dei flussi della biosfera (generati dalle risorse naturali e dall'atmosfera), della noosfera (generati dalla conoscenza, dalla cultura e dalla tecnologia), della cybersfera (generati dalla connettività e dall'intelligenza aumentata).

### 3.2. *La Smart City (da Internet delle Cose alla robotizzazione)*

Se la città è intesa come un unico ecosistema, la sua evoluzione non può prescindere da un sistema cognitivo-neuronale capace di gestire i suoi flussi complessi, questa è l'argomentazione base con cui viene definita la Smart City. Essa aggiunge alla potenzialità degli atomi, con cui è realizzata storicamente la città, le potenzialità dei bit, per dotare il sistema economico, amministrativo e civico di capacità accresciute al fine di gestire i sistemi urbani in modo 'intelligente'.

I nuovi strumenti cognitivi sono potenti: essi infatti, grazie ad internet delle cose stanno trasformando la base industriale da produttrice di oggetti a produttrice di sistemi interconnessi, in grado di generare flussi relazionali continui. Inoltre, i nuovi apparati sono progettati secondo una logica biologica, quindi sono autogenerativi. Essi inoltre ridefiniscono il ruolo 'produttivo' dell'ente pubblico, in quanto pressoché monopolista della materia prima dell'era dell'informazione: i dati.

I nuovi strumenti inoltre stanno disegnando la nuova morfologia della città in cui i data center sostituiscono le industrie di base del passato, le strutture

a rete si trasformano in sistemi di trasporto di informazioni, gli edifici sono proattivi produttori di energia e di informazioni.

Questa morfologia è funzionale a un nuovo assetto del sistema economico (Libert *et al.*, 2016), articolato in: produzione e distribuzione di beni fisici; fornitura di servizi; creazione tecnologica (imprese che sviluppano e vendono proprietà intellettuale come software, ricerche, brevetti), ideazione e gestione di reti (imprese che creano reti nelle quali i soggetti interagiscono e condividono la creazione di valore). È evidente che senza la creazione dei nuovi settori di 'base' urbani il sistema economico non può innovarsi e viene a meno la generazione dei nuovi settori a più alto valore economico: quello degli ideatori e gestori di reti e della creazione tecnologica.

Inoltre la nuova morfologia urbana è caratterizzata da un'innovazione importante quale la possibilità di stoccare energia, per cui i vecchi sistemi a rete vengono sostituiti da smart grid in grado di dare autosufficienza energetica ai quartieri. I quartieri, infine, sono costituiti da edifici 'autogenerativi' (gli edifici 'vegetariani') a servizio di popolazioni sempre più diversificate, instabili con quote crescenti di soggetti a basso reddito.

Morfologicamente stiamo quindi assistendo a questi fenomeni: l'interconnessione di tutti gli 'oggetti' che compongono la struttura urbana, la sostituzione di mega impianti invasivi con infrastrutture miniaturizzate, l'esigenza crescente di residenze temporanee a basso prezzo.

Questa morfologia è funzionale a un nuovo assetto del sistema economico (Libert *et al.*, 2016), articolato in: produzione e distribuzione di beni fisici; fornitura di servizi; creazione tecnologica (imprese che sviluppano e vendono proprietà intellettuale come software, ricerche, brevetti), ideazione e gestione di reti (imprese che creano reti nelle quali i soggetti interagiscono e condividono la creazione di valore). È evidente che l'apparato tecnologico della Smart City è sovrastato dal quesito: chi la governa? A livello internazionale nell'arco di un decennio si è passati dalla Smart City 1.0 dominata dall'offerta dei produttori di tecnologia e legittimata dall'obbiettivo di offrire un'accoglienza ottimale alle nuove classi creative, alla Smart City 2.0 dominata da amministratori lungimiranti, che hanno considerato le strategie tecnologiche abilitanti al miglioramento della qualità della vita dei cittadini e dei visitatori, alla Smart City 3.0 ispirata alla co-creazione dei cittadini (Cohen, 2016).

Empiricamente, a scala internazionale, oggi assistiamo all'integrazione fra politiche di governo tese alla realizzazione di nuovi servizi attraverso infrastrutture e processi di digitalizzazione sempre più avanzati (Smart Cities 2.0) e la spinta degli stessi governi verso la co-creazione dei cittadini per la crescita organica di ecosistemi civici e imprenditoriali locali (Smart City 3.0). In un mondo dove grandi aziende come Toyota e Tesla liberalizzano i loro brevetti, nella speranza di avviare processi di innovazione più aperti, le città devono stimolare continuamente la capacità innovativa dei loro residenti, offrendo

strutture collaborative per risolvere tempestivamente i problemi a basso costo ed alta efficacia. Le città devono passare dal trattare i cittadini come passivi destinatari di servizi, ad attivi partecipanti nella co-creazione di una migliore qualità della vita.

### 3.3. *Il nuovo ruolo del sapere*

Michael Spence, assieme a Erich Brynjolfsson e Andrew McAfee (2014), sostengono che la risorsa più scarsa e più preziosa nella “seconda età della macchina”, un’era guidata dalle tecnologie digitali e dalle relative caratteristiche economiche, non sarà il lavoro ordinario, né il capitale ordinario, ma il capitale umano che può creare nuove idee.

Il rinnovo della città deve affrontare la sfida della realizzazione di un ambiente favorevole per i cittadini attraverso la fornitura pubblica di servizi di base di alta qualità tra cui l’istruzione, l’assistenza sanitaria e la sicurezza delle pensioni (Brynjolfsson, McAfee, 2014). Tali servizi saranno fondamentali per garantire parità di opportunità in un contesto economico ed urbano in rapido cambiamento.

Determinante a questo fine è l’innovazione nel campo dell’apprendimento con le tecnologie a distanza, le possibilità long life learning e l’integrazione fra saperi e nuove attività produttive. I luoghi del sapere diventano così gli spazi sociali strategici per un’idea rinnovata di città, la cui priorità passa dalla gestione esclusiva degli spazi fisici alla promozione dei beni ‘non rivali’ costituiti dalle idee, per cui il ruolo del progetto urbano è rimuovere gli ostacoli alla crescita della conoscenza (Casalegno, 2003).

Sostiene Mitchell: “Occorre creare un ambiente urbano ad alta intensità di conoscenza creando la possibilità di realizzare collegamenti inaspettati, consentendo alle persone di incontrarsi in modo non programmato, permettendo i più svariati mix di conoscenze. Solo la creazione di un clima culturale non autoritario che consenta e valorizzi la speculazione e incoraggi le persone a sviluppare idee *out of the box*, porta da qualche parte”. Saper generare una molteplicità di aspettative, portare a tempestivo compimento gli esiti della co-creazione, queste sono le cose più importanti per rigenerare la città e uscire dalla crisi.

## **Bibliografia**

- Alberti M. (2016), *Cities That Think Like Planets*, Seattle: University of Washington Press.
- Brynjolfsson E., McAfee A. (2014), *The Second Machine Age*. Boston, MA: The MIT Press.
- Brynjolfsson E., McAfee A., Spence M. (2014), *Labor Capital and Ideas in the Power Law Economy*. *Foreign Affairs*, July-August. [www.foreignaffairs.com](http://www.foreignaffairs.com).

- Cacciari M. (2009), *La città*. Verucchio: Pazzini editore.
- Casalegno F. (2003), *An interview with William J. Mitchell on new space for learning, education and creativity*, intervista in occasione della presentazione della ricerca "Creativity and learning" dell'MIT.
- Christensen C., Bower J. (1995), *Disruptive Technologies: Catching the Wave*. *Harvard Business Review*, January-February.
- Cohen B. (2016), *The 3 Generations of Smart Cities* – [www.fastcoexist.com](http://www.fastcoexist.com) – Ultimo accesso ottobre 2016)
- Feynman R. (1959), *There is plenty of room at the bottom*. San Francisco: Caltech.
- Frey C.B., Osborne M. (2013), *The future of employment*. Oxford: Oxford Martin School.
- Guallart V. (2012), *Internet has changed our lives but it hasn't changed our cities, yet*. New York: Actar.
- IABR (2014), *Svegliarsi nell'antropocene* (traduzione del catalogo della Biennale di Architettura di Rotterdam – *Urban by nature*).
- Libert B., Beck M., Wind Y. (2016), *Why are we still classifying companies by industries?* *Harvard Business Review*, August.
- Negroponete N. (1969), *Toward an Architectural Machine*. *Journal of Architectural Education*, 23, 2: 9-12.
- Ratti C. (2014), *Architettura open source*. Milano: Einaudi.
- Roengen N.G. (1976), *Energy and economic myths*. New York: Pergamon.
- Rovers R. (2016), *From Buildings as "Carbon Bombs" to "Vegetarian Building"*. <http://ronaldrovers.nl>.
- Toyo Ito (2011), *Tarzans in the media forest*. London: Architectural Association Publications.
- Tschumi B. (1990), *Questions of Space*. London: Architectural Association Publications.
- UNDP (2015), *Agenda per lo sviluppo sostenibile 2030*. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.
- UNDP (2016), *Conferenze sull'ambiente*. <http://www.vodblogsito.org/scuola-di-sostenibilita/testi-fondamentali>.
- Virilio P. (1988), *Lo spazio critico*. Bari: Dedalo edizioni.



# Riqualificazione degli scali ferroviari milanesi e le nuove prospettive di evoluzione urbana

*Giorgio Goggi<sup>1</sup>*

## 1. Il caso milanese

Nei primi giorni di gennaio, il Consiglio Comunale di Milano ha negato l'approvazione della bozza di accordo di programma Comune-FS sul recupero degli scali ferroviari dismessi.

Questa scelta, al di là delle polemiche politiche che l'hanno accompagnata e delle inevitabili deformazioni giornalistiche, deriva dalla necessità di risolvere consistenti e cogenti problemi di merito, che attengono alla qualità della vita dei cittadini ed al loro accesso a servizi, lavoro, salute, e, più in generale, alle scelte sull'assetto futuro delle grandi città italiane e delle Città Metropolitane.

Per gli scali ferroviari era stata prevista l'edificazione libera di 674.460 mq di SLP (di cui 155.645 di edilizia sociale in senso lato) su una superficie territoriale di 1.247.631 mq. Aree in buona parte centrali e tutte altamente accessibili sarebbero state totalmente lasciate alla libera edificazione privata, senza che vi fosse previsto nessuno dei servizi pubblici necessari alla città e rivolti ai cittadini di tutta la regione.

Un criterio di buona amministrazione vorrebbe che, per funzioni e infrastrutture pubbliche essenziali, le aree pubbliche (tali considero anche le aree FS, seppure trasferite a una SpA, comunque pubblica), fossero utilizzate prima di quelle private, e ancor più se dotate di elevata accessibilità regionale perché situate sulla rete ferroviaria.

Il paradosso che si è verificato a Milano consiste nella presenza in città di una quantità sempre maggiore di aree pubbliche disponibili per la rigenerazione urbana, altamente accessibili da tutta la Regione, perché situate presso stazioni del passante ferroviario o della metropolitana. Sorprendentemente, queste aree strategiche vengono lasciate dal piano urbanistico vigente a destinazioni di generico mix funzionale a prevalenza residenziale.

---

<sup>1</sup> Politecnico di Milano, DASTU, Milano, e-mail: [giorgio.goggi@polimi.it](mailto:giorgio.goggi@polimi.it).

**Figura 1 – Aree pubbliche disponibili a Milano**



Di contro, molte importanti funzioni pubbliche vengono destinate fuori città, in luoghi meno accessibili.

Nella Figura 1 sono rappresentate le grandi aree, prevalentemente pubbliche, ad oggi disponibili, le cui dimensioni sono riportate in Tabella 1.

L'origine di questa situazione è duplice: da una parte sta nella particolare natura del piano urbanistico (PGT), carente sul piano strategico, e dall'altra nella perdurante mancanza di visione del futuro della città, che sembra aver portato a rinunciare ad una strategia razionale di localizzazione delle funzioni.<sup>2</sup>

## **2. L'origine urbanistica del problema**

Caso più unico che raro, a Milano nemmeno un metro quadrato di superficie territoriale è vincolato per servizi pubblici. Ne consegue che, nonostante l'abbondanza di aree pubbliche disponibili, le grandi funzioni vengono localizzate

---

<sup>2</sup> Attualmente l'Ortomercato, benché obsoleto e rimasto privo del raccordo ferroviario, è in funzione; il progetto predisposto per riquilibrarlo in sede (benché inopportuno sul piano urbanistico) sembra essere in qualche modo bloccato. Dovrebbe essere posto fuori città e dotato delle tecnologie necessarie (refrigerazione, ecc.), per questo lo considero potenzialmente disponibile. Si veda: Schiavi G. (2015), *Ortomercato verso l'eutanasia. Corriere della Sera*, 21.11.2015.

**Tabella 1 – Dimensioni delle aree pubbliche disponibili a Milano**

Area	Mq	Strumento	Proprietà
Scali ferroviari	1.247.631	AdP	RFI (pubblica)
Expo	1.048.000	AdP	Arexpo (pubblica)
Ex-macello e altro	173.035	Piano attuativo	Comune di Milano
Porto di Mare	850.000	ATU/Verde PGT	Comune di Milano
Ortomercato2	678.000	–	Comune di Milano
Bovisa	80.000	AdP	Privata
Rubattino Est	360.000	PRU	Privata
Totale generale	4.436.666		

senza una logica di collocazione strategica. Al di fuori dei cosiddetti “ambiti di trasformazione” (ovvero piani attuativi) non è previsto alcun impiego per funzioni o servizi pubblici della città e della circostante area urbana milanese.

Il problema nasce con il PGT di Milano, adottato dalla Giunta Moratti ed approvato, con modifiche non strutturali, dalla Giunta Pisapia.

Questo piano, oltre ad eliminare la distinzione fra destinazioni d’uso nell’edilizia libera, non la mantiene nemmeno per i servizi pubblici

In un articolo pubblicato nel 2011<sup>3</sup>, osservavo che:

“... Nel Piano dei Servizi il Comune dichiara di non voler “stabilire in maniera rigida quali saranno i servizi che andranno attivati nel futuro e dove questi servizi saranno localizzati” e difatti nessuna area per servizi pubblici viene vincolata, ad eccezione di quelle destinate a verde ed infrastrutture.

Tutti gli altri servizi saranno direttamente realizzati dagli attuatori degli ambiti di trasformazione e dei piani attuativi o deriveranno comunque dalle cessioni ivi ottenute.

Ora, una cosa è la critica alla pianificazione tradizionale, che ha generato l’annoso problema dei vincoli, ed altra cosa è rinunciare del tutto a prevedere nuovi servizi e ad individuarne la localizzazione. (...)

In questo modo il Comune, per tutto quanto non previsto oggi negli ambiti di trasformazione, rinuncia totalmente alla strategia di localizzazione dei servizi, che è parte integrante e fondamentale della strategia di sviluppo urbano.

E, se consideriamo le leggi che l’hanno istituita, è anche il contenuto prevalente della pianificazione urbanistica, un obbligo che non potrebbe essere eluso.

<sup>3</sup> Goggi G. (2011), Il nuovo PGT di Milano: un insieme di scelte critiche per l’assetto urbanistico e le reti di trasporto. *Territorio, rivista del Dipartimento di Architettura e Progettazione, Politecnico di Milano*, 59: 23-29.

Dal momento che il resto del territorio è azzonato senza vincolo di destinazione d'uso, il rischio è che i servizi di cui la città avesse necessità nel futuro saranno localizzati in aree di risulta, o nei parchi di cintura.” La possibilità di far realizzare grandi servizi dai privati si è rivelata un'illusione e quanto paventato è puntualmente accaduto. Emblematici sono due casi recenti.

Quando si è palesata le necessità di trovare una sede per la “Città della Salute” – di cui si dirà ampiamente più avanti – ossia di un nuovo polo ospedaliero che incorpora l'Istituto Neurologico Besta e l'Istituto dei Tumori, questa è stata individuata a Sesto S. Giovanni su aree private ex-Falk, collocate a mezzo chilometro dalla stazione della M1 e servite da una linea ferroviaria secondaria non confluyente nel sistema passante.

Quando poi si è voluta trovare un'utilizzazione per l'area Expo, vi è stato destinato il nuovo polo scientifico dell'Università Statale.

Ma l'area Expo, collegata, è vero, da ferrovie e metropolitana, è di accessibilità interna assai difficoltosa per via della chilometrica lunghezza dei percorsi, tollerabile per un'esposizione, ma inadatta ad un brano di città.

### 3. L'origine culturale

Questi esempi mostrano quanto sia divenuta debole e incerta, se pure ancora esista, la strategia di localizzazione delle funzioni e dei servizi nella città di Milano e nell'area urbana milanese. A mascherare l'incertezza di queste scelte eccentriche, come qualcuno vorrebbe, non basta citare la necessità di allargare l'ambito alla Città Metropolitana e di collocarvi servizi.

Se davvero si vuole che tutti gli abitanti della Città Metropolitana e di tutta la più estesa area milanese-lombarda, possano godere degli stessi servizi e delle stesse opportunità dei milanesi, il criterio di localizzazione delle grandi funzioni e dei servizi deve essere rigoroso. Deve essere in favore degli utenti, ossia in luoghi che consentano al più vasto insieme di persone di raggiungere nel modo più agevole e diretto il servizio o la funzione cui si rivolgono. Questo, ovviamente, vale per tutte le grandi città, non solo per Milano.

Quindi, non disseminare funzioni su tutta la città metropolitana, ma *in primis* inserirle nei nodi della rete di trasporto pubblico in ragione della loro gerarchia, ma senza trascurare la rete stradale. Solo questo criterio consente la migliore accessibilità alla più vasta platea di utenti, senza discriminare alcuno e, soprattutto, senza discriminare i ceti più deboli.

Un criterio opposto a quello messo in atto negli ultimi anni a Milano e che, in futuro, potrebbe generare costi più elevati per l'erario, per le famiglie e le imprese ed amplificare la congestione degli spostamenti nell'area urbana.

Analizzando più a fondo le scelte di pianificazione, sembra che la strategia urbanistica delineata sia dal PGT di Milano, sia dalle recenti decisioni proposte

al Consiglio, consista soltanto nel rendere la città più abitata o più edificata con un mix di destinazioni ordinarie<sup>4</sup>.

Questa strategia necessariamente sottende l'ipotesi che la domanda immobiliare sia infinita, cosa non vera nell'attuale situazione di mercato e presumibilmente nemmeno nel futuro.

Consideriamo nel dettaglio il caso degli scali ferroviari. Si sa che oggi nessun imprenditore ha le risorse necessarie per interventi di grande rilevanza come la totale urbanizzazione di oltre un milione di metri quadri; se ne deduce che l'approvazione dell'accordo di programma sarebbe servita solo a rimpinguare il bilancio delle FS, aumentando cospicuamente il valore del loro patrimonio.

Peraltro, l'accordo mostra una grande costanza delle destinazioni d'uso previste: dovunque edilizia libera con il suo corollario di verde, con l'eccezione di un parco solo nello scalo più piccolo (San Cristoforo).

Lo schema di accordo trascura molte opportunità, che pure potrebbero offrirsi. Non si è pensato ad un grande parco in cui concentrare il verde (per esempio a Porta Romana); nemmeno a concentrare l'edificazione terziaria sulle stazioni del passante, in modo che gli uffici pubblici (che l'Agenzia del Demanio vorrebbe spostare ad Expo) siano ben più accessibili a tutti gli abitanti dell'area urbana lombarda. E ancora, sulle aree ex-ferroviarie vicine alle stazioni del passante si potrebbero allocare anche gli ampliamenti delle università, in modo da garantire a tutti i cittadini della regione un agevole accesso con il mezzo pubblico, come già prevedeva il Documento Direttore del Passante ferroviario del 1984 che allora riorientò strategicamente il PRG del 1980.

Non solo si sarebbe comunque garantita una remunerazione alle FS ma, addirittura, sarebbe aumentato il valore dell'edilizia libera sulle aree rimanenti.

Quel che è peggio è che la bozza di AdP degli scali ferroviari evidenzia come, dal 2005 ad oggi, la volontà politica sia cambiata radicalmente.

Nel 2005 l'accordo stipulato – poi modificato dalla Giunta successiva – prevedeva che le FS impiegassero i proventi dell'urbanizzazione per realizzare il secondo passante ferroviario (utilizzare aree destinate a servizi pubblici per generare altri servizi pubblici strategici). Con il nuovo accordo, garantita la remunerazione di FS SpA, la collettività ricava soltanto benefici marginali (un po' di verde, un po' di edilizia sociale ed interventi di connessione delle stazioni con la città che le FS autonomamente avrebbero dovuto fare se fossero state davvero interessate ad attrarre passeggeri).

La debolezza strategica diviene evidente anche negli altri due esempi che abbiamo citato all'inizio.

Come si è già detto, i due importanti ospedali di Città Studi (Istituto dei Tumori e Neurologico Besta) dovranno essere trasferiti a Sesto San Giovanni,

---

<sup>4</sup> Il migliore dei mondi possibili per gli agenti immobiliari; si veda Sorbi Maria (2016), Ex scali ferroviari, il no al piano ci riporta all'età della pietra. *Il Giornale*, del 10.2.2016.

su aree di proprietà privata e – soprattutto – non efficacemente servite dalla MI e da un ramo secondario delle FS, con evidenti problemi di accessibilità per gli utenti, soprattutto per i non milanesi. Il più concreto risultato di questa scelta è l'aiuto portato all'imprenditore privato che ha acquistato le aree Falk e le deve urbanizzare.

L'intento di andare in soccorso del privato è la stessa motivazione che, a suo tempo, ha fatto spostare la seconda sede della Statale dalla stazione del passante di Porta Vittoria, ove era prevista dal Documento Direttore Passante, a Bicocca, (guarda caso sullo stesso ramo secondario delle FS) allora in soccorso di Pirelli. La proposta – di cui tutti sembrano entusiasti – di spostare le facoltà scientifiche della Statale nell'area Expo (divenuta pubblica a caro prezzo) è stata generata dall'angoscia che ha assalito i pubblici poteri di non trovarsi con l'area Expo deserta e inutilizzata.

Tuttavia, poiché l'area Expo ha un'accessibilità più apparente che reale per funzioni come l'università, ed altre attrattive di grandi masse di spostamenti sistematici, questo suo utilizzo richiederà prima o poi una rilevante spesa pubblica in infrastrutture aggiuntive, costi e disagi per gli utenti.

#### **4. Le ricadute sulla città**

Le ricadute di queste scelte sbagliate sul piano della strategia urbanistica possono anche comportare degrado di importanti parti della città.

Il quartiere Città Studi, ove oggi sono presenti sia i due ospedali, sia le facoltà scientifiche dell'Università Statale, con l'attuazione di queste scelte rischia di restare privo delle principali attività che oggi impegnano i suoi abitanti. Eppure in Città Studi è disponibile e pubblica l'area dell'ex-macello e del mercato avicunicolo, di 173.035 mq, direttamente soprastante la stazione del passante ferroviario. Su questa potrebbe essere estesa l'Università, oppure vi si sarebbero potuti trasferire gli ospedali.

È da notare che queste aree sono in diretta continuità con quelle non utilizzate di Porta Vittoria, per il fallimento dello sviluppatore che le deteneva, oltre che per la mancata realizzazione della BEIC<sup>5</sup> sull'area rimasta pubblica. L'insieme delle due aree pubbliche costituirebbe uno straordinario polo accessibile da tutta la regione. Anche la vicina area dell'Ortomercato, qualora lo si volesse spostare in luogo più idoneo, potrebbe diventare una grande risorsa per localizzazioni strategiche con elevata accessibilità.

Si stanno quindi perdendo rilevanti opportunità di sviluppo urbanistico al fine della modernizzazione della città e della sua vita futura. Nessuno ha pensato a cosa succederà a Città Studi dopo il trasferimento degli Ospedali e delle

---

<sup>5</sup> *Biblioteca Europea d'informazione e cultura*, uno dei grandi progetti milanesi che però non ha trovato adeguato finanziamento.

facoltà della Statale. Per remunerare gli oneri dello spostamento le aree oggi impegnate da queste funzioni dovrebbero essere destinate a edifici residenziali di livello elevato, la cui domanda, inseguita da un'offerta sovrabbondante, sembra essersi ormai esaurita.

Gli attuali addetti alle attività che saranno trasferite avranno solo la scelta di andare ad ingrossare la massa dei pendolari o trasferirsi nelle confortevoli abitazioni offerte dagli immobiliareisti nel luogo di destinazione e che attendono di essere occupate.

## **5. La rilevanza generale e le prospettive per il futuro**

Questa lunga premessa intende illustrare la complessità delle scelte che oggi si prospettano agli enti locali ed il loro carattere strategico e decisivo per il futuro. Con scelte appropriate si aprirebbero straordinarie opportunità non solo per la città ma anche per tutta l'area urbana che la circonda e la popolazione che vi è insediata.

Il caso milanese, tuttavia, ha una rilevanza più generale.

Dopo la prima ondata di dismissioni di aree industriali degli anni '70 e '80, le nuove tecnologie stanno ancora liberando importanti aree urbane non solo a Milano, ma in molte altre città italiane.

Nuove tecnologie di trasporto e nuove tecnologie di produzione, nuovi settori di attività, che utilizzano spazi assai più ridotti, stanno riorientando gli insediamenti e lasciano disponibilità di aree, spesso dislocate, come gli scali ferroviari, in posizioni di accessibilità privilegiata.

Per contro, l'espansione delle attività direzionali e dell'istruzione superiore, la concentrazione e la crescita di livello dei grandi servizi urbani richiedono allocazioni strategicamente appropriate.

Una buona utilizzazione di questi spazi, per esempio allocandovi servizi e funzioni utilizzate da una vasta massa di cittadini, non solo della città centrale ma anche dei comuni vicini, potrebbe generare un migliore assetto della città, indurre ulteriore sviluppo, migliorare la qualità della vita.

Il punto fondamentale è quello del rapporto tra la città centrale dei tanti sistemi urbani italiani (ove le città monocentriche sono una rara eccezione) e gli insediamenti circostanti.

Localizzare le attività sui nodi della rete di trasporto, che le rendano direttamente accessibili anche da tutti gli insediamenti esterni, vuol dire allargare l'area funzionale della città e dare ai cittadini dei comuni vicini le stesse opportunità di quelli della città principale.

Ed anche la strategia dei trasporti pubblici dovrà adeguarsi, le ferrovie regionali, messe in ombra dall'Alta Velocità (tanto efficace ma non destinata agli spostamenti di massa), saranno la chiave del nuovo sviluppo urbano.

Ne risulteranno città più grandi, con maggiori potenzialità di sviluppo economico, ma ottenute aggregando funzionalmente altri insediamenti, in assetti policentrici, senza consumare altro suolo e senza gonfiare i poli maggiori.

Città di questo tipo sapranno meglio sfruttare le nuove tecnologie creando reti di connessione flessibili ed estese.

Questa evoluzione da una parte consentirà, dall'altra sarà esaltata da un nuovo posizionamento delle imprese sulle attività più avanzate, per esempio dalla creazione delle *smart grid* elettriche alle infrastrutture per il *big data*<sup>6</sup> e tutto quanto costituisce la "città intelligente"<sup>7</sup>, campo nel quale la competizione tra le città italiane è già iniziata.

Una strada che può portare ad un nuovo ciclo di evoluzione urbana.

---

<sup>6</sup> Si veda: "Bologna crea il polo nazionale dei big data: il 70% della capacità di supercalcolo corre lungo la via Emilia" di Ilaria Visentini, su *Il Sole 24 Ore*, 8.2.2016, in cui si evidenzia la competizione di Bologna con Milano sul terreno dell'evoluzione urbana.

<sup>7</sup> Si veda "Smart city, Milano e Bologna in testa. Roma 21esima, ultima Reggio Calabria" di Luigi Ferro su *Il Fatto Quotidiano* 15.10.2015.

# La crescita economica e l'urbanistica dei bisogni. La necessità di “rifondare” una disciplina

*Luca Beltrami Gadola<sup>1</sup>*

A proposito dell'analisi dei bisogni scrive Belle Ruth Witkin: *“La decisione fondamentale per tutte le organizzazioni è: Qual è il modo migliore per ripartire le risorse disponibili, inclusi tempo, denaro e sforzi organizzativi, per raggiungere tutte le domande – i bisogni – che sono di propria competenza? Queste decisioni possono essere basate sull'intuizione, su pressioni politiche, sulla scorta di pratiche passate o di preferenze personali... Ma la maniera più efficace per risolvere questo problema è far diventare l'analisi dei bisogni il primo passo della programmazione.”* (Witkin, Altschuld, 1995). Il territorio ovviamente è una risorsa fondamentale, non riproducibile. La disciplina che si occupa dell'utilizzo del territorio la chiamiamo “urbanistica” con un termine che già nella sua etimologia ne denuncia quelli che sono stati e sono uno dei suoi limiti: il prevalere di attenzione per la città, l'urbs, e poco della civitas, la società. L'assetto del territorio è fondamentale per la qualità della vita e se non c'è qualità della vita non c'è sviluppo economico: sciocco domandarsi se l'uno sia condizione dell'altro o viceversa, son strettamente legati tra di loro e dunque di entrambi ci si deve occupare in parallelo, così come è inutile ripetere che il luogo della produzione di ricchezza è sempre più la città, le città metropolitane in particolare.

Se dunque la città è il luogo di produzione della ricchezza, l'urbanistica oggi non può fermarsi agli insegnamenti dei grandi maestri di questa disciplina e alla loro tradizione culturale: sto parlando di uomini del calibro di un Samonà, di Beguinot, di Secchi (2007), di Benevolo o di Campos Venuti, nel cui insegnamento e nella cui attività si leggeva sempre, anche solo in filigrana, il prevalere di un sano proposito di contrastare la speculazione edilizia e il forsennato consumo di suolo: una battaglia troppo spesso persa. Lo scenario che si dispiegava di fronte a loro era in ogni caso diverso, più semplice e gli obiettivi chiari: oggi anche questa disciplina deve confrontarsi con una realtà

---

<sup>1</sup> Rivista Arcipelagomilano.org, Milano, e-mail: [luca.beltrami@fastwebnet.it](mailto:luca.beltrami@fastwebnet.it).

molto più complessa da un lato e dall'altro utilizzare la possibilità di accesso a una messe di dati un tempo impensabile, utili per una seria politica urbanistica.

Nel dibattito urbanistico sono comparse, alcuni anni orsono e altre di recente, parole il cui lemma si sta sempre di più definendo: compatibilità, sostenibilità, recupero, resilienza (Mezzi, Pelizzaro, 2016) e, come aggregato sociologico, partecipazione e condivisione.

Parlare oggi di urbanistica e sviluppo vuol dire parlare di quella che, con un modo di dire ormai invalso, possiamo definire “urbanistica 2.0” o, più semplicemente, parlare di una svolta importante di questa disciplina.

L'urbanistica, sia o meno 2.0, è la disciplina che ha per oggetto lo studio dei fenomeni di formazione e trasformazione e città e il termine si riferisce al complesso rapporto di idee ed eventi che hanno condotto alla trasformazione della forma-città attraverso principalmente l'intervento legislativo e normativo da parte delle istituzioni che presiedono e presiedevano ma soprattutto presiederanno al governo del territorio.

Anche se l'urbanistica moderna si può far partire nei secoli passati per capire rispetto a cosa ci sia in atto oggi la svolta è utile dare un rapidissimo sguardo all'urbanistica italiana e alle sue leggi a partire dall'Unità d'Italia (De Lucia, 2010).

Un primo periodo va dall'1865 al 1911, quando viene emanata una prima legge che attribuisce ai Regolamenti Edilizi comunali il compito di regolare l'attività edificatoria locale come la salubrità degli edifici o gli allineamenti stradali. Dal 1911 fino al 1935 si susseguono una serie di interventi legislativi dello Stato ma la data del 1935 è importante perché per la prima volta è richiesta una autorizzazione preventiva prima di iniziare una qualsiasi attività edilizia: siamo alla nascita del premezzo di costruzione e dunque per la prima volta si intacca il diritto di proprietà ossia il criterio della libera disponibilità di un bene.

Si chiude il periodo dell'urbanistica minimale di semplice “correzione” dei più visibili guasti delle città.

Diciamo che si chiude il periodo dell'urbanistica che riguarda essenzialmente l'aspetto “estetico” della città, quasi coda di una tradizione rinascimentale o tardo ottocentesca. Quest'aspetto ha ancora i suoi cultori, tra i quali spicca Marco Romano (2008) ancora oggi fertile di scritti.

Il secondo periodo va dalla prima legge urbanistica organica, quella del 1942 fino al disegno di legge Sullo del '62 dove per la prima volta si parla di esproprio delle aree inedificate. Fu uno scandalo; Sullo oggetto d'incredibili pressioni anche morali. Sullo fu promotore della legge 167 con le norme che riguardano espropri e indennizzi, la legge cardine che avviò il periodo delle grandi lottizzazioni per l'edilizia popolare, ma contemporaneamente fece capire alla classe politica quale importanza avessero le leggi sull'uso del suolo nella creazione di ricchezza: chi possedeva terreni all'interno del perimetro edificato o ai suoi margini vedeva la propria ricchezza moltiplicata di parecchie volte

con una semplice modifica della destinazione d'uso. Siamo alla creazione per la prima volta e in forma grezza dell'economia cartacea.

La legge urbanistica del 1942 resta comunque in vigore, soprattutto per l'aspetto che riguarda l'obbligatorietà della redazione dei Piani Regolatori Generali e seppure con importanti modifiche resta la legge fondamentale fino al 1972 quando la competenza urbanistica passa in capo alle regioni.

Per l'edilizia, in particolare quella residenziale, iniziarono una serie di cicli di maggiore o minore crescita, tutti in parte viziati da un vecchio adagio di matrice francese: lo disse la prima volta Martin Nadaud, uomo politico francese, frammassone, nel 1850 "*Vous le savez, à Paris, lorsque le bâtiment va, tout profite de son activité.*" (Discorso all'Assemblée Nationale il 5 maggio 1850), ridotto poi in "*Quand le bâtiment va, tout va.*") Un adagio che confonde la causa con l'effetto e di questo equivoco soffriamo ancora oggi, drammaticamente.

Conviene qui fare una riflessione per introdurre la questione della progettazione urbanistica. A partire dai primi anni '60 si apre un dibattito tra gli architetti urbanisti, quelli in particolare che avevano avuto l'incarico dei Piani Regolatori delle più importanti città, sugli aspetti morfologici dei piani e a partire dalla Legge ponte del 1967 sulla definizione dei cosiddetti "standard", ossia la determinazione delle quantità edilizie ammesse e dei rapporti tra le diverse destinazioni d'uso progettando piani regolatori che attraverso le loro norme di applicazione e le precisioni arrivavano alla definizione addirittura di tipologie architettoniche. Nella definizione degli standard le aree destinate ad attività manifatturiere, artigianali o industriali vennero stabiliti senza alcuna seria ricerca e analisi né del futuro della manifattura, né del futuro del terziario né tantomeno con attenzione alla crescita economica. Oggi in particolare gli standard urbanistici sono tornati alla ribalta, ma di questo parleremo più avanti.

Andando di corsa e saltando alcune leggi importanti, in particolare in materia di espropri, possiamo dire che il secondo periodo si chiude con la legge 47 del 1984, quella del cosiddetto condono edilizio che darà l'avvio alla cosiddetta *urbanistica contrattata* che ci porterà sino ai giorni nostri attraverso una serie di provvedimenti di legge che saranno una sorta di *deregulation* e di *urbanistica à la carte* con l'adozione di strumenti come i Piani di Recupero della legge 457 del '78 e tutte le leggi successive che prevedevano il superamento dei Piani Regolatori vigenti. In questo filone possiamo comprendere i Programmi di recupero urbano (PRU) e i programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile (i cosiddetti Prusst).

A questo punto due considerazioni.

*La prima* - Le leggi in materia urbanistica e le norme a esse collegato avevano un obiettivo predominante: la messa a disposizione di aree destinate a edilizia residenziale pubblica o cooperativa, sia per soggetti il cui reddito era o inesistente o assolutamente inadeguato per affrontare il libero mercato della locazione o della proprietà, sia per andare incontro a chi aveva sì un reddito ma

non sufficiente sempre per accedere al libero mercato. Va sottolineato che nella logica dei singoli periodi l'aspetto quantitativo era assolutamente prevalente rispetto agli aspetti qualitativi intesi in un senso assai vasto che va dalla qualità intrinseca dei fabbricati (pessima) alla qualità sociale degli spazi (scarsa).

*La seconda* - Tutti i provvedimenti legislativi o i relativi decreti di applicazione sono imperniati sulla strategia delle lottizzazioni convenzionate: un accordo per il quale chi ottiene autorizzazioni a costruire oltre a farsi carico degli oneri di legge per urbanizzazioni primarie e secondarie si fa carico nell'ambito del suo intervento della realizzazione di alloggi o da cedere direttamente al Comune o da cedere a prezzi convenzionati o da locare a canoni prefissati. Con questi provvedimenti si cercava di far fronte alla domanda di edilizia alla quale non si poteva più far fronte direttamente per la totale mancanza di investimenti pubblici.

*La svolta* - A partire dagli anni '90 lo scenario è lentamente ma inesorabilmente cambiato: non vi erano più finanziamenti pubblici, il risparmio di suolo divenne un criterio dominante, il degrado delle periferie si aggravò, il trattato di Schengen nel '90 aprì le frontiere per un primo gruppo di Paesi e nel '94 con il secondo gruppo iniziarono movimenti migratori interni all'UE con i primi arrivi di migranti e l'acuirsi delle occupazioni abusive. Inutile raccontare il seguito.

È di questi anni la consapevolezza che il fenomeno delle aree industriali dismesse iniziato negli anni '80, assumeva dimensioni strategiche per la città e che si trattava anche di grandi aree comprese nel perimetro della città costruita e che avrebbero avuto un ruolo ma soprattutto che potevano essere la leva per un recupero di ruolo propulsivo dell'economia delle città e dell'intero Paese.

Cosa è cambiato - Prima di tutto il mercato. A partire dai primi anni del 2000 le crisi dell'immobiliare hanno in concreto spento la pressione degli operatori sull'amministrazione per ottenere permessi di edificare. Il risparmio delle famiglie si è assottigliato. Il risparmio è stato tesaurizzato per timore che la crisi mettesse addirittura in discussione il proprio modello di vita e di consumo. Tuttavia va comunque ricordato che ancora oggi in un'*occasional papers* la Banca d'Italia stima addirittura che l'intera filiera dia un apporto al PIL anche superiore al 20%, così diviso: 50% imprese di costruzione, 40% servizi immobiliari, 10% indotto (Fabrizi *et al.*, 2015).

Le operazioni basate sul convenzionamento come una delle principali strategie per risolvere il problema dell'edilizia per i ceti deboli si sono fermate e con loro la risposta a quei ceti.

Contemporaneamente si formano network destinati all'elaborazione di idee e progetti sulla città e i suoi cambiamenti con grande interesse ai problemi che d'ora in avanti chiameremo "urbanistici" dimenticando la passata e limitativa definizione di urbanistica.

Il numero, la capacità di aggregazione, in molti casi la competenza dei

partecipanti a questi network è importante, rappresenta un giacimento culturale vastissimo e soprattutto mette in luce prospettive legate ai modelli di sviluppo, alla compatibilità ambientale, di attenzione al sociale fino a quel momento scarsamente tenuti in considerazione dalle amministrazioni locali. Oggi non è più possibile trascurare questo mondo e queste idee.

Questo nuovo scenario sta condizionando, seppure con molte incertezze e molte contraddizioni, le politiche urbanistiche dei grandi Comuni a cominciare dall'atteggiamento da tenere nei confronti delle Città Metropolitane e direi quasi nei confronti di intere regioni e per qualche aspetto nei confronti dell'Europa.

Oggi possiamo cominciare col dire che l'urbanistica, come l'abbiamo fino ad ora concepita, diventa solo la disciplina che dovrebbe consentire all'amministrazione di definire e realizzare l'hardware del suo software.

Il suo software è costituito da un'idea di città, dalla percezione dei suoi bisogni<sup>2</sup>, dalla percezione dei suoi desideri, dalla percezione delle sue opportunità, dei suoi diritti e dal confronto tra questi quattro elementi e la disponibilità di mezzi che fanno scegliere tra bisogni che si possono o meno soddisfare e tra desideri realizzabili e non e per finire quali siano le opportunità da cogliere e i diritti da tutelare ad ogni costo.

Questo approccio sta mettendo in crisi in particolar modo il tabù dei cosiddetti standard. Gli standard urbanistici rappresentano i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici riservati alle attività collettive, all'edilizia scolastica, a verde pubblico o a parcheggi.

Il concetto di standard è stato introdotto da un decreto interministeriale del 1968 che valutava in 18 m<sup>2</sup>/ab la quantità minima di spazi pubblici suddivisi in: 9 m<sup>2</sup>/ab di "verde regolato", 2,5 m<sup>2</sup>/ab di "parcheggi", 4,5 m<sup>2</sup>/ab per l'istruzione e 2 m<sup>2</sup>/ab per "attrezzature di interesse comune". Gli standard indicati dal decreto erano i minimi e le amministrazioni potevano deliberarne di maggiori.

Le categorie di standard rispecchiano le necessità previste nel 1968 quasi cinquant'anni orsono, oggi tutto è cambiato, la società, la sua stratificazione sociale, le sue necessità edilizie, il suo assetto industriale e produttivo, i problemi ambientali, tanto per fare qualche esempio, ma soprattutto la percezione che i cittadini hanno della città e dei suoi problemi.

Concludendo ritorniamo all'inizio di questo scritto per ribadire con fermezza due concetti: lo sviluppo economico e il benessere della popolazione sono strettamente legati in una sorta di anello di Möbius; il benessere della popolazione è senza dubbio legato all'attenzione alla *urbs* e alla *civitas* e ai bisogni di quest'ultima; la ricchezza si forma nelle città. Dunque ad esse dobbiamo pensare con nuovi strumenti concettuali e con nuovi approcci.

---

<sup>2</sup> Sull'analisi dei bisogni finalmente si è usciti dallo stretto recinto della psicologia per approdare all'urbanistica e la produzione scientifica è ormai copiosa a cominciare dai sei saggi pubblicati da Franco Angeli sotto il titolo *La città: bisogni, desideri, diritti* (Nuvolati, Piselli, 2009).

## **Bibliografia**

- De Lucia V. (2010), *Le mie città. Mezzo secolo di urbanistica in Italia*. Reggio Emilia: Edizioni Diabasis.
- Fabrizi C., Pico R., Casolaro L., Graziano M., Manzoli E., Soncin S., Esposito L., Saporito G., Sodano T. (2015), *Mercato immobiliare, imprese della filiera e credito: una valutazione degli effetti della lunga recessione*. Roma: Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza - Occasional Papers*, n. 263.
- Mezzi P., Pelizzaro P. (2016), *La città resiliente*. Milano: Altraeconomia.
- Nuvolati G., Piselli F. (2009), *La città: bisogni, desideri, diritti. La città diffusa: stili di vita e popolazioni metropolitane*. Milano: Franco Angeli.
- Romano M. (2008), *La città come opera d'arte*. Torino: Einaudi.
- Secchi B. (2007), *Prima lezione di urbanistica*. Roma: Laterza.
- Witkin B.R., Altschuld J.W. (1995), *Planning and conducting needs assessment a practical guide*. London: SAGE Publications.

**V. L'ECONOMIA INDUSTRIALE E  
REGIONALE E LE POLITICHE  
DI SVILUPPO**



# Una politica di sviluppo basata sulle città: aspetti teorici e indicazioni operative

*Enrico Ciciotti<sup>1</sup>*

## 1. Il rapporto tra città e sviluppo economico

### *1.1. L'evoluzione delle strutture urbane*

In linea di massima e in modo molto sintetico possiamo immaginare di rappresentare la struttura urbana, cioè l'insieme delle relazioni che ogni singola città intrattiene con tutte le altre, secondo diversi approcci che si differenziano essenzialmente a seconda del modello storico e funzionale di città a cui si richiamano:

- La *città commerciale* in cui in le relazioni tra i diversi centri (o località centrali) sono di tipo gerarchico: le città dello stesso rango svolgono tutte le stesse funzioni (ovvero offrono la stessa gamma di servizi) e non sono in competizione tra loro, in quanto godono di un monopolio spaziale nella propria area di gravitazione. In base alla teoria della località centrale si ricava una triplice gerarchia: quella dei beni e dei servizi offerti, quella delle città commerciali che li offrono e quella della popolazione urbana (la città di maggiori dimensione è anche di rango superiore);
- La *città della prima fase del processo di industrializzazione*, caratterizzato dalle grandi imprese e dalle economie di scala, dalla prima urbanizzazione e dallo sviluppo della teoria della base economica e del polo di sviluppo;
- La *città della seconda fase del processo di industrializzazione*, caratterizzato dalla produzione flessibile e dalle economie di scopo, dalla diffusione dello sviluppo e dal nuovo ruolo delle città medie, dall'affermarsi delle reti di imprese, delle reti di città e del paradigma distrettuale;

---

<sup>1</sup> Università Cattolica di Piacenza, LEL – Laboratorio di economia Locale, Piacenza, e-mail: [enrico.ciciotti@unicatt.it](mailto:enrico.ciciotti@unicatt.it).

- La *città post industriale*, in cui i nuovi modelli di produzione si basano sull'integrazione tra manifattura e servizi, si assiste alla crisi-evoluzione del modello distrettuale e del modello di crescita export-led;
- La *città strategica* e la competizione urbana, con la conseguente crisi della pianificazione tradizionale e la ricerca di nuovi approcci (dalla regolazione dello sviluppo alla sua promozione);
- La *città globali funzionali e le città-regione*, (nuove armature urbane), in cui la produzione si dematerializza e deterritorializza (contrapposizione e integrazione tra globale e locale), e si afferma il concetto dell'economia della conoscenza.

Sono molti i riferimenti teorici che sono utili per spiegare i processi anzidetti. 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 e 1973; 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). Secondo quest'ultima visione acquistano un particolare significato nel definire le nuove centralità urbane e il ruolo delle economie esterne dinamiche, le attività culturali e la conoscenza, che contribuiscono in modo significativo a determinare la loro attrattività in termini di residenti e *city users*. In particolare va sottolineato il ruolo delle "classi creative" e della diversificazione nel determinare la crescita urbana (Florida, 2002).

Come si può intuire sono diversi i ruoli che i singoli attori, imprese, cittadini e istituzioni, hanno assunto a seconda del tipo di città/fase dello sviluppo. Va però rimarcato come nei modelli dinamici l'innovazione e la creatività abbiano avuto sempre un ruolo centrale, legando in modo molto stretto lo sviluppo urbano e la crescita e lo sviluppo generale di un paese.

### *1.2. Quale futuro per la città?*

Se questo è stato il passato, quali sono le prospettive per le città e in genere per l'abitare? Secondo la visione dell'European Spatial Planning Observation Network (2006), se dovessero continuare le attuali tendenze, gli insediamenti umani nell'Europa del 2030 sarebbero caratterizzati da notevoli squilibri. Vi sarebbe un rafforzamento ed estensione del pentagono (Parigi, Londra, Amburgo, Monaco, Francoforte, Milano, Stoccarda) e conseguente aumento

del policentrismo senza peraltro l'affermarsi di nuove aree globali di integrazione. Le grandi città delle regioni periferiche rimarrebbero isolate. Vi sarebbe inoltre una urbanizzazione *in situ* della popolazione rurale, con migrazione di popolazione urbana verso le aree periurbane e rurali (pensionati) e il permanere della popolazione più giovane in città.

Le città medie, grandi e piccole, nelle aree con produzioni tradizionali e mature andrebbero lentamente declinando mentre si assisterebbe allo sviluppo di nuove aree per funzioni turistico-residenziali (per effetto dello sviluppo del terziario e dell'ICT). Contribuiscono a questi ultimi fenomeni di nuova residenzialità a scala locale anche l'effetto della ricerca di maggiore sicurezza e tranquillità (fino all'estremo delle comunità cintate). Fenomeni correlati infatti sono la crescente segregazione fisica e sociale, accompagnata da approcci più compatti allo sviluppo urbano e i processi di gentrificazione e miglioramento ambientale, accompagnati dal peggioramento delle condizioni di vita delle aree più popolate.

Questi squilibri a scala urbana e territoriale sarebbero destinati ad acuirsi se venissero perseguite dai singoli stati e dall'Unione Europea delle politiche incentrate solo sulla competizione, da cui il suggerimento di attuare politiche di coesione per mitigare lo scenario descritto.

Accanto a questa visione tecnocratica, frutto delle analisi di un gruppo di esperti a scala europea, da tempo economisti, sociologi, urbanisti e filosofi si sono interrogati sul futuro della città e sull'urbanesimo in genere come modo di vita. Pur con diverse accentuazioni la loro visione appare pessimistica.

Il primo che vide il rischio della crisi o meglio della morte della città con il passaggio da metropoli a megalopoli è Munford (1999), che invocò quindi la necessità di inventare un ambiente urbano capace di servire a scopi comuni. La megalopoli è vista come un'estensione senza scopo della città e quindi rappresenta la negazione della città stessa. Questa è anche la visione di Nancy (2003) secondo il quale se la città si estende sino a coprire tutto il mondo perde le sue caratteristiche proprietà. L'utopia quindi è una città che non sia una megalopoli, in cui non vi sia dominazione tecnica senza finalità.

Se accettiamo il paradigma delle città rete o delle reti di città, proporre degli scenari diviene più complesso. Anche nel caso della forma estrema di città rete, E-topia (Mitchell, 1999) cioè della città virtuale, il non luogo elettronico, va però sottolineato il bisogno di luoghi fisici e di infrastrutture, prime fra tutte la logistica. Inoltre, anche i cosiddetti non luoghi (Augè, 1993) sono in un certo senso la controparte della città virtuale.

La stessa città globale della Sassen (2001) ripropone di fatto il gioco di economie e diseconomie di agglomerazione nella divisione spaziale del lavoro tra le funzioni di diverso rango, anche se applicate a modelli di produzione post fordista, a imprese globali e a prodotti in cui prevalgono le economie di scopo rispetto a quelle di scala.

Questi discorsi sull'organizzazione urbana interna ed esterna e soprattutto sul loro futuro vengono portati alle estreme conseguenze da Attali (2007) che ipotizza degli scenari in cui l'affermarsi di un mercato mondiale e senza Stato potrebbe portare alla fine della democrazia. Anche in questa visione, che di fatto si ispira ai modelli *centro-periferia*, il ruolo dello spazio non sembra peraltro completamente venir meno. L'affermarsi di nuovi centri (e di nuove periferie) non mette in discussione l'esistenza di *cuori* in grado di dominare il mercato mondiale unificato (poco importa se sia ancora la California o un altro luogo).

Se però si viene affermando il modello della *società in rete* come la chiama Castells (2003), in cui l'unità economica di base non è l'individuo, l'impresa o lo Stato, ma l'impresa-rete, la città globale non è un più un luogo, ma un processo. In questa visione il problema diviene quindi quello della dimensione istituzionale, cioè della mancanza di un governo (o una *governance*) di questa economia globale.

Secondo Attali, non solo manca il governo, ma, in prospettiva, manca anche la democrazia, in quanto la tendenza sarà quella di un mercato senza democrazia (l'iperimpero). Al riguardo va ricordato che già Simmel (1908) faceva notare che la democrazia richiede una limitazione spaziale, un luogo in cui esercitarla.

Di fronte a questi scenari è lecito porsi una domanda: se la città diviene un processo, a parte il problema della sua dimensione istituzionale, che succede alla sua dimensione fisica? Si ha di fatto una destrutturazione per reti esterne ed interne, gerarchiche e non, di cooperazione e di competizione nell'ambito però un rapporto centro – periferia che si mantiene ancora di dominazione? In questo, caso il cuore (come sostiene Attali) è ancora la California e Los Angeles, che peraltro per la sua struttura urbana è già una negazione di città (città dell'auto)? Inoltre, come giustamente si chiede Perulli (2007), si possono abitare i flussi, si possono governare i flussi?

Sia la storia delle città, sia i possibili scenari della sua evoluzione mettono in evidenza che accanto ai benefici essa ha prodotto enormi costi, sia per i suoi abitanti sia per l'ambiente circostante. Analizzando anzi gli scenari, da quelli più tecnocratici a quelli più futuribili e apocalittici, la tendenza a perpetuare questa situazione, cioè ad aumentare gli squilibri sociali e territoriali addirittura a scala planetaria sembrerebbe inevitabile.

Proprio per questa ragione quindi è importante individuare una politica per le città che ne valorizzi tutti gli aspetti positivi ed innovativi e ne integri la crescita in modello complessivo di sviluppo sostenibile e inclusivo di cui esse dovrebbero costituire il cardine.

## 2. La città come oggetto e soggetto delle politiche pubbliche

### 2.1. Perché investire nelle città,

Anche in considerazione dei riferimenti teorici fatti in precedenza è indubbio che le città siano il luogo per eccellenza dell'innovazione, sia da un punto di vista strutturale (lato della domanda e lato dell'offerta), sia da quello strategico (lato dell'interazione tra i diversi attori e nuova *governance* territoriale). In modo molto schematico è possibile considerare, a livello strutturale e dal lato della domanda:

- *La concentrazione della popolazione e della ricchezza*: nel contesto europeo circa 359 milioni di persone (72% del totale della popolazione) vivono in grandi città e in aree metropolitane. Inoltre questo dato è destinato a superare l'80% nel 2050. Infine, secondo l'Eurostat, 85% del GDP UE è concentrato nelle città;
- *La conseguente concentrazione di consumatori evoluti*, in grado di innescare nuovi cicli di vita del prodotto;
- *L'emergere di nuovi bisogni*: come ambiente, qualità della vita, mobilità, svago e tempo libero;
- *L'acutizzarsi di vecchi problemi*: quali povertà, crisi abitativa (social housing), disagio sociale.

Mentre dal lato dell'offerta vanno presi in considerazione:

- *La concentrazione delle informazioni e della conoscenza*: Università centri direzionali delle grandi imprese, KIBS;
- *L'elevata natalità delle imprese innovative*: città come incubatrice delle innovazioni e relativa teoria del *filtering down*;
- *La grande offerta di spazi per la localizzazione*: aree industriali dismesse, aree militari, ex aree ferroviarie e, più in generale, un patrimonio costruito e infrastrutturale che costituisce una importante risorsa per soddisfare i nuovi bisogni economico-sociali-ambientali e avviare nuove attività economiche.

A questi aspetti strutturali vanno aggiunti alcuni aspetti strategici, in grado di rendere la città il luogo ideale per l'interazione domanda-offerta. Innanzitutto 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.

In secondo luogo il ruolo giocato dalle componenti sia *strutturali* sia *strategiche* nella competizione che caratterizza la città post-industriale nell'era della globalizzazione e le conseguenze sul tipo di strumenti adatti per le politiche urbane, soprattutto in termini di (nuovi) attori (la città come luogo per la quadrupla elica (v. paragrafo 2.2)). In terzo luogo il fatto che la città è al tempo stesso oggetto e soggetto delle politiche pubbliche per lo sviluppo sostenibile,

con la conseguente necessità di distinguere tra politiche urbanistiche, politiche urbane e politiche territoriali per lo sviluppo basato sulle città (v. paragrafo 4)

## 2.2. *Quali sono i nuovi attori dello sviluppo urbano*

La strategia per raggiungere l'obiettivo di integrare domanda e offerta, puntando sull'innovazione, richiede di individuare i (nuovi) attori dello sviluppo urbano sostenibile e di definire i loro ruoli. Il modello a cui ispirarsi è quello della triplice elica e, in tempi più recenti, della quadruplice elica.

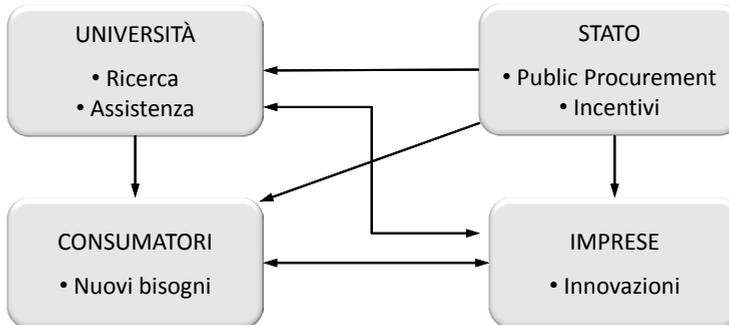
Come è noto, il modello della triplice elica è rappresentato dall'intersezione di tre sfere che indicano rispettivamente il governo, le aziende e le università. In ogni sfera è possibile identificare nel dettaglio quali sono gli attori e quali i loro obiettivi: la sfera delle università avrà come fine ultimo l'istruzione, l'innovazione e la ricerca; le aziende quello della produzione di beni e servizi e la sfera relativa al governo quello della determinazione delle politiche e degli incentivi disponibili. (Etskovitz, 2003).

La legittimazione di politiche che puntino anche sul mercato interno richiedono però anche il coinvolgimento degli utilizzatori finali e dei destinatari delle politiche per l'innovazione, passando dalla tripla elica alla quadrupla elica (Istituzioni, Ricerca, Impresa, Società civile). La tripla elica non basta per una specializzazione intelligente così come richiesto da l'Europa 2020 ma serve un attore in più. In questo modo l'innovazione sociale può trovare un posto preminente nelle strategie di ricerca e innovazione per la specializzazione intelligente al pari dell'innovazione tecnologica. Grazie alla quadrupla elica risulta così possibile: raggiungere una crescita sostenibile e inclusiva; rispondere ai problemi sociali derivanti dalle attuali sfide economiche; affrontare le sfide strutturali dell'invecchiamento della popolazione, il cambiamento climatico, la dipendenza energetica; modernizzare il settore pubblico; ideare nuove opportunità imprenditoria. (Horizon 2020 Advisory Group). Al riguardo si è anche parlato di RRI (Responsibile Research and Innovation come un processo in cui tutti gli attori sociali (ricercatori, cittadini, imprese, *policy makers*) lavorino insieme durante l'intero processo per indirizzare i risultati della RRI verso i valori, i bisogni e le aspettative della società (europea). (Goddard, Vallance, 2013).

Quanto detto è vero a maggior ragione se i luoghi dove realizzare questa strategia sono le città dove il modello della quadrupla elica può trovare la sua più completa realizzazione (Figura 1).

La quadrupla elica, mettendo in evidenza un maggior cooperazione nelle attività innovative, tra i soggetti indicati, rappresenta una chiara svolta verso una politica per l'innovazione sistemica, aperta e centrata sugli utilizzatori. Questo segna il passaggio da una produzione di beni e servizi guidato da esperti secondo un modello top down, a diverse forme e livelli di coproduzione con i consumatori, clienti e cittadini (Arnkil *et al.*, 2010).

**Figura 1 – Interazione dei soggetti secondo lo schema della quadrupla elica**



Lo spostamento verso le innovazioni sociali ha anche un impatto sulla dinamica delle ICT. Le innovazioni sono divenute via via più distribuite: nuovi portatori di interessi sono entrati in gioco e le innovazioni coprodotte sono divenute fonti importanti di rapida crescita e successo commerciale. (ISTAG Scenarios for Ambient Intelligence in 2010 – CORDIS)

Non va inoltre dimenticato il ruolo della domanda pubblica di prodotti e servizi (*Public Procurement*) per stimolare l'innovazione e accelerarne la sua diffusione attraverso l'incremento della domanda di innovazione, la definizione di nuovi requisiti funzionali per prodotti e servizi e la migliore articolazione della domanda.

La messa in opera della quadrupla elica secondo lo schema indicato richiede però una nuova *governance* territoriale tra le quattro categorie di soggetti, sotto la direzione dell'attore pubblico (v.oltre paragrafo 3.4).

### 2.3. L'integrazione tra politiche industriali, territoriali ed urbane

Un importante elemento di innovazione della nuova politica è rappresentato dalla necessità di superare l'approccio esclusivamente tecnologico (*smart cities*) e settoriale (patto per le città), favorendo 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.

Questo obiettivo può essere ottenuto orientando 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 innovativi citati in precedenza come possibili esempi di una nuova base economica urbana al servizio dello sviluppo sostenibile nazionale, e non solo

come luogo di applicazione delle innovazioni. Si tratta in pratica di realizzare un circolo virtuoso che partendo dalla domanda-offerta delle innovazioni necessarie ai nuovi bisogni dei cittadini si evolva lungo il sentiero: miglioramento della qualità della vita • maggiori economie esterne • maggiore competitività urbana • innovazione e attrazione di investimenti • sviluppo di nuovi settori a scala locale-nazionale.

L'elemento più innovativo da un punto di vista metodologico è proprio rappresentato dall'integrazione della politica urbana con una nuova politica industriale e di filiera. 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.

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). Spetta però ad un operatore di livello superiore il coordinamento di queste progettualità diffuse per realizzare le opportune economie di scala di cui si è parlato in precedenza. Inoltre 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.

Si pensi al riguardo al progetto *smart cities*, cioè al finanziamento di attività di ricerca e solo in parte di sperimentazione, in cui però è mancato 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 (a parte il problema dell'esiguità dei fondi).

Al contrario, si deve 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

### 3. Opportunità e limiti offerti dalle nuove politiche

Le nuove politiche prese in considerazione sono la *Smart Specialization Strategy* (3S), la politica delle *Smart cities*, tutte le nuove politiche territoriali ed urbane messe in atto con la nuova programmazione (Accordo di Partenariato, Agenda Urbana, PON, PON Metro, POR) e la riforma prevista dalla legge 56/2014.<sup>2</sup> Esse si caratterizzano per alcuni aspetti positivi ma anche per numerosi limiti che rischiano di inficiarne la loro efficacia.

#### 3.1. Gli attori

Oltre al governo centrale e alle regioni, i soggetti coinvolti come attuatori delle politiche considerate come abbiamo visto le città.

La precisa identificazione di tre livelli di aree urbane costituisce un notevole passo avanti che però presenta alcuni limiti e solleva problemi per l'attuazione delle politiche stesse.

In primo luogo i criteri di identificazione delle città fanno prevalente riferimento alla dimensione demografica e meno alle funzioni e ai servizi presenti, soprattutto per le città medie (Agnoletti *et al.*, 2015), Altrettanto trascurato risulta il tema della diversa struttura urbana (megalopoli, urbanizzazione diffusa, reti di città), con l'attribuzione di un ruolo preminente alle città capoluogo delle aree metropolitane. Infine, il fatto che le città intermedie siano relegate, almeno attualmente, ad un ruolo secondario nell'attuazione della legge 56 (Urbanit, 2016).

#### 3.2. I settori di intervento

Per quanto riguarda i settori, le parole chiave che si ricavano dagli Obiettivi Tematici (PON), dai driver dello sviluppo (AdP), dagli assi prioritari (PON Metro) e dalle altre indicazioni contenute nelle *Smart Specialization Strategies*, nelle *Smart Cities* e nei POR vanno decisamente nella direzione di soddisfare i nuovi bisogni urbani e di ricostruire le pre-condizioni dello sviluppo. C'è però poco riferimento alle potenzialità collegate alla nascita di nuovi settori per soddisfare i nuovi bisogni dei cittadini-consumatori e alla nuova economia industriale (e relative politiche) che da essi potrebbe nascere. Benché infatti uno dei driver dell'AdP come si è detto parli apertamente stretto raccordo con le *smart specialization* per favorire filiere produttive anche esterne ai confini urbani, il tema non viene ulteriormente precisato. Al contrario, a nostro avviso si tratta di uno degli aspetti più rilevanti di una politica di sviluppo sostenibile incentrato sulle città proprio per il collegamento con le politiche industriali

---

<sup>2</sup> Per una breve descrizione critica si veda Ciciotti, 2015.

e regionali e nazionali, anche a prescindere dalle *smart specialization* e dalla programmazione europea attuale. Una nuova politica urbana e territoriale per il rilancio degli investimenti e dello sviluppo dovrebbe puntare su:

- a. Settori emergenti e innovativi per dare una risposta ai nuovi bisogni del cittadino-consumatore, migliorare la qualità della vita, le economie esterne e la competitività delle aree urbane, produrre una nuova base economica urbana.
- b. Settori a forte domanda interna, ma nei quali è anche possibile acquisire vantaggi competitivi a scala internazionale, in quanto esiste sicuramente un mercato rilevante almeno a livello UE (es. valorizzazione centri storici, messa in sicurezza dei relativi edifici, industrie culturali e creative, turismo, riqualificazione urbana).
- c. Settori per i quali è richiesta una progettazione integrata, dando 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.

### 3.3. *Le risorse finanziarie*

Per quanto riguarda le città metropolitane il PON Metro prevede una dotazione 894 milioni di euro (588 su fondi comunitari e i restanti 306 attraverso il cofinanziamento).

La nuova programmazione comunitaria 2014-2020 inoltre prescrive che almeno il 5% delle risorse (nel caso italiano si tratta di circa 2100 milioni di euro di fondi comunitari) vada destinato alle città (per alcuni commissari europei, questa percentuale dovrebbe arrivare fino al 40%).

Questo dato va però valutato nel contesto della riduzione della spesa corrente imposta ai governi locali, che mette a repentaglio l'attuazione delle politiche urbane e territoriali.

Risulta evidente quindi che, per avere una politica urbana e territoriale efficace, sia necessario il coordinamento tra le attività e le risorse previste dal PON Metro e quelle che rientrano nella programmazione comunitaria ordinaria (PON e POR) anche alla luce del fatto che le risorse del PON Metro sono concentrate solo nel capoluogo. Altrettanto evidente risulta la necessità di convogliare il risparmio privato verso le politiche urbane, cosa che rimanda alla progettazione integrata e alla pianificazione strategica (v. oltre). Più in generale si tratta di riorientare la stessa programmazione comunitaria in modo organico e non episodico verso le città come nuovo soggetto delle politiche *place based* (non solo quindi imprese e territori), in modo che le risorse dedicate alle città possano essere permanenti.

Non va infine dimenticato il peso degli appalti pubblici, che rappresentano il 17 % del PIL dell'UE27, e la *Smart Specialization Strategy* si coniuga perfet-

tamente al loro potenziale ruolo, quali motori dell'innovazione, con particolare attenzione ad appalti pre-commerciali ed appalti pubblici di prodotti e servizi innovativi.

### 3.4. La definizione delle strategie e la governance territoriale

Il primo problema riguarda la definizione delle strategie. È indubbio che esista una strategia della programmazione europea, che ha come obiettivo la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva anche in base alla *vision* di Europa 2020. Questa strategia generale è declinata attraverso undici OT (obiettivi Tematici) e, per quanto riguarda l'Agenda Urbana, in tre driver (AdP), in assi prioritari (3 nel PON Metro e diversi nei singoli POR) e singole azioni strategiche. Manca però l'indicazione di come vada poi identificata una strategia specifica che identifichi la *vision* per ogni città (sia essa città metropolitana o città media). L'indicazione dello sviluppo urbano sostenibile dell'Agenda Urbana è troppo generale e, nello stesso tempo, i driver, gli assi prioritari e le relative azioni sono solo alcuni dei campi sui quali le città possono orientare il proprio sviluppo sostenibile (a prescindere dal fatto di ottenere o meno i finanziamenti europei). Ciascuna città dovrebbe prima identificare una propria visione del suo futuro, declinarla in assi e azioni attraverso un proprio Piano Strategico (PS), e poi verificare se rientrano in quelle finanziabili con i fondi strutturali di investimento europei (indipendentemente dal fatto che essi rientrino in quelli specifici dell'Agenda Urbana o in altri obiettivi tematici). Al limite potrebbero esserci obiettivi non previsti dalle politiche europee che comunque le città potrebbero perseguire attraverso le proprie politiche ordinarie e/con finanziamenti privati.

Il Piano strategico metropolitano (Psm) previsto dal PON Metro è un PS istituzionalizzato e di breve durata (3 anni) che passa così da strumento di *governance* a atto di indirizzo (government) per i comuni metropolitani. Oltre alla breve durata le differenze con un PS stanno anche negli obiettivi e nel contenuto: visione condivisa, partecipazione, intersettorialità, reperimento di fondi, valutazione delle condizioni di fattibilità, ecc. Queste carenze rendono anche difficile capire le differenze tra il Psm e il Piano territoriale generale (Ptg), che dovrebbe avere una auspicabile funzione di governo nell'ottica dell'area vasta e dei relativi problemi (l'uso del suolo, l'ambiente, la mobilità e la logistica), ma che in molte delle esperienze in atto rischia di ricadere nell'attività di coordinamento (ex PTCP).

La *vision* e le relative strategie, assi ed azioni, inoltre andrebbero definite non solo dai soggetti istituzionali (UE, Stato, Comuni) e dalle loro emanazioni (Autorità di Gestione, Autorità Urbana) ma anche attraverso la partecipazione degli *stakeholder* locali (cosa peraltro riconosciuta dall'AdP). Questo ci riporta al tema degli attori delle politiche urbane non tanto in sede di attuazione, quan-

to in sede di processo di formazione del consenso e quindi di aumento delle probabilità che l'attività di programmazione abbia successo. La costruzione del consenso deve avvenire per ciascun piano strategico urbano e non è sufficiente quella realizzata a scala più generale ad esempio nella definizione dell'AdP.

Infine se il Psm deve svolgere le funzioni di *government* occorre anche che abbia l'autorità e soprattutto le risorse finanziarie necessarie. Ora, come si è visto, queste ultime sono relativamente scarse con conseguente necessità di coinvolgere gli attori privati, cosa che rappresenta proprio uno degli obiettivi della pianificazione strategica ottenibile attraverso la *governance*.

### 3.5. *L'attuazione, gli strumenti e l'assistenza tecnica*

L'AdP prevede che per l'attuazione delle politiche siano individuate Autorità urbane (AU) che saranno titolari di progetti dell'Agenda urbana. L'Autorità urbana svolgerà i compiti relativi alla individuazione dei bisogni e alla selezione delle operazioni delle azioni integrate da realizzare (anche per il PON Metro). In pratica il ruolo di autorità urbana spetta ai sindaci dei comuni capoluogo (con eventuale delega ad assessori)

Lo strumento attuativo è costituito dalle azioni integrate secondo i principi di programmazione orientata ai risultati. Anche il PON Metro prevede che l'intera dotazione del Programma sia assegnata ad Azioni integrate di Sviluppo urbano sostenibile. Va ricordato che l'azione integrata, in linea con gli orientamenti comunitari consolidati per gli interventi di sviluppo *place-based*, è prevista al fine di favorire la massima sinergia e complementarità tra interventi di varia natura – azioni materiali ed immateriali, azioni di sistema e puntuali – e riconducibili a fondi di finanziamento differenziati, con l'obiettivo di cogliere il potenziale progettuale correlato sia a specifici gruppi target che a particolari situazioni locali.

L'attuazione delle politiche si scontra però con il problema della ridotta capacità progettuale delle città coinvolte, anche in relazione alla logica conformativa e non performativa dell'azione della pubblica amministrazione, alle competenze molto spesso inadeguate e alla contemporanea riduzione delle risorse.

A questo problema dovrebbe supplire l'Agenzia per la coesione territoriale, istituita ai sensi dell'art. 10 del D.L. 31 agosto 2013, n. 101. In particolare, obiettivo strategico dell'Agenzia è di fornire supporto all'attuazione della programmazione comunitaria e nazionale 2014-2020 attraverso azioni di accompagnamento alle Amministrazioni centrali e regionali titolari di Programmi e agli enti beneficiari degli stessi, con particolare riferimento agli Enti locali, nonché attività di monitoraggio e verifica degli investimenti e di supporto alla promozione e al miglioramento della progettualità e della qualità, della tempestività, dell'efficacia e della trasparenza delle attività di programmazione e attuazione degli interventi.

Nell'ambito del PON metro il ruolo dell'agenzia in materia di assistenza tecnica è finanziato con il 4.1% dei fondi (ex FESR): circa 17 milioni di euro da ripartire con le città più bisognose di assistenza

In generale la complessità della programmazione, per quanto riguarda i soggetti coinvolti, le procedure, gli adempimenti formali in termini di quantificazione degli obiettivi e dei risultati attesi (cosa peraltro necessaria e legittima), rischia di assorbire tutte le energie dei soggetti pubblici e privati secondo un modello di sviluppo "burocratico" orientato più a soddisfare i requisiti richiesti per ottenere i fondi (cioè orientato alle risorse finanziarie), che orientato all'individuazione dei nuovi bisogni e dei progetti per soddisfarli (e poi dei fondi necessari).

#### **4. Politiche urbane e nuova politiche di sviluppo territoriale**

Le caratteristiche, i limiti e le opportunità delle nuove politiche urbane e territoriali messe in luce in precedenza permettono di dare alcuni suggerimenti per ottenere i risultati attesi nell'ottica di una politica urbana per lo sviluppo territoriale.

In primo luogo è necessario fare alcune distinzioni da un punto di vista teorico e metodologico tra:

- a. *Politiche urbanistiche*, orientate al *government* dello sviluppo economico (considerato come un dato esogeno) prevalentemente con un approccio top-down e attraverso l'organizzazione dei servizi e l'uso del suolo (*zoning*). Si tratta della pianificazione urbanistica valida sino alla seconda metà degli anni '70.
- b. *Politiche urbane*, orientate alla *governance* dello sviluppo sostenibile (considerato al tempo stesso endogeno ed esogeno), con un approccio circolare e attraverso la pianificazione integrata. Sono queste le esperienze dei piani strategici prevalentemente di tipo volontaristico degli ultimi venti anni, orientati a risolvere i problemi delle città singolarmente considerate (competizione).
- c. *Politiche territoriali delle città*, cioè politiche per lo sviluppo regionale / nazionale centrato sulle città come motori della crescita, in cui sia possibile mettere in moto un circolo virtuoso che, partendo dalla domanda-offerta delle innovazioni necessarie ai nuovi bisogni dei cittadini, si evolva lungo il sentiero: -miglioramento della qualità della vita- maggiori economie esterne- maggiore competitività urbana- innovazione e attrazione di investimenti- sviluppo di nuovi settori a scala locale-nazionale (nuova economia industriale)- secondo l'approccio *bottom up* corretto descritto in precedenza.

Nella tabella 1 sono riportati i ruoli dei diversi soggetti chiamati in causa da una politica territoriale ed industriale centrata sulle città (le stelle indicano

l'importanza del ruolo svolto nelle diverse fasi). Come si ricava dalla prima colonna le indicazioni strategiche della nuova programmazione europea e nazionale costituiscono il necessario punto di partenza. I soggetti chiamati in causa per l'elaborazione delle linee strategiche generali, contenute nell'AdP, nell'Agenda Urbana, nel PON, nel PON Metro, e nei POR, sono l'Unione Europea, il governo centrale (attraverso il MISE e l'Agenzia per la coesione territoriale), le regioni e gli enti locali (questi ultimi in misura leggermente minore, visto il ruolo rilevante attribuito alle sole città metropolitane). La fase della progettazione urbana integrata è prevista solo in parte dalla nuova programmazione, attraverso i piani strategici metropolitani di cui abbiamo indicato i limiti, ma dovrebbe invece riguardare anche le città medie, in modo da realizzare sia nella fase delle indicazioni strategiche sia in quella della progettazione il modello della quadrupla elica.

I soggetti chiamati in causa (anche se con pesi leggermente diversi) sono le università, i cittadini e gli *stakeholder*, le imprese e il governo locale e regionale. Un ruolo rilevante di assistenza tecnica è inoltre attribuito all'Agenzia per la coesione territoriale. Va sottolineato che la fase di selezione dei progetti in grado di attuare le indicazioni strategiche, serve anche ad esplicitare la domanda beni e servizi i grado di soddisfare i nuovi bisogni a scala dei singoli sistemi urbani. La terza fase si colloca in modo del tutto originale rispetto all'attuale programmazione territoriale e alle politiche urbane. Essa ha la funzione di passare dalle politiche urbane centrato sulla soluzione dei problemi delle città e dell'area vasta singolarmente considerate, agli aspetti macro territoriali derivanti dal ruolo delle città nello sviluppo economico a scala regionale e nazionale, attraverso l'integrazione di filiera e una nuova economia industriale. È al riguardo importante sottolineare la distinzione tra aggregazione della domanda e scelte strategiche. Infatti, se le azioni da intraprendere a scala delle singole realtà urbana possono essere molto diverse tra loro, in relazione alle condizioni di partenza e alle diverse strategie/priorità, i problemi e i nuovi bisogni sono gli stessi, ed è quindi possibile organizzare e aggregare la domanda di beni e servizi necessari secondo la logica delle reti di cooperazione e di sinergia per ottenere le economie di scala sia sul lato della domanda sia dell'offerta. In questo contesto, il ruolo principale va attribuito al pubblico (MISE/Agenzia per la coesione territoriale e in parte alle regioni) insieme alle imprese e alle università. In un certo senso si può dire che in questa fase prevalga il modello della tripla elica.

L'aggregazione della domanda costituisce però solo l'aspetto tecnico-conoscitivo della nuova politica industriale e territoriale, ad esso vanno affiancate le eventuali scelte strategiche attuate dal governo centrale e dalle regioni per rendere operative l'integrazione di filiera attraverso specifici interventi di tipo regolativo e di investimento. Un interessante caso di politiche UE per l'integrazione di filiera, perseguite attraverso strumenti a carattere regolativo

**Tabella 1 – Schema di politiche territoriali e industriali centrate sulle città**

Soggetti	Nuova programmazione nazionale ed europea	Progettazione Urbana Integrata		Integrazione di filiera e nuova economia industriale	
	Indicazioni strategiche	Indicazioni strategiche	Formazione della domanda /Progetti	Aggregazione della domanda	Scelte strategiche
Cittadini e <i>stakeholders</i>	-	***	***	-	
Imprese	-	***	***	**	
Università	-	***	**	**	
Enti locali	**	***	***	-	
Regioni	***	*	-	*	**
Agenzia per la coesione territoriale	***	**	**	*	*
MISE	***	-	-	***	***
UE	***	-	-	-	-

(direttive, regolamenti, decisioni) oltre che con investimenti diretti, è il Pacchetto clima-energia, attuato ad esempio dalla Norvegia, che ha messo insieme per la riduzione delle emissioni il governo centrale, le imprese e le 13 città più grandi.

## Bibliografia

- Agnoletti C., Iommi S., Lattarulo P. (a cura di) (2015), *Configurazioni urbane e nuovi spazi europei*. Firenze: Irpet.
- Arnkil R., et al. (2010) *Exploring the Quadruple Helix. Report of Quadruple Helix Research for the CLIQ Project*. Tampere: Work Research Centre, University of Tampere.
- Attali J. (2007), *Breve storia del futuro*. Roma: Fazi Editore.
- Augè M. (1993), *Non luoghi. Introduzione ad una antropologia della submodernità*. Milano: Eleuthera.
- Berry B.J.L.(1973), *Growth Centers in American Urban System*. Cambridge (MA): Balliger.
- 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. 108-138.
- Boudeville J. (1972), *Amenagement du territoire et polarization*. Paris: Ed. Genin et Ed. d'Organisation.

- 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. 66-87.
- 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.
- 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. 29-50.
- Castells M.(2003), *La nascita della società in rete*. Milano: Università Bocconi.
- Ciciotti E. (1984), L'ipotesi dell'incubatrice rivisitata. *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 2, 3: 210-235.
- Ciciotti E.(1993), *Competitività e territorio*. Roma: La Nuova Italia.
- Ciciotti E. (2015), Le politiche e i progetti urbani nel quadro della nuova normativa nazionale ed europea. In: Cappellin R., Baravelli M., Bellandi M., Camagni R., Ciciotti E., Marelli E. (a cura di), *Investimenti, innovazione e città, una nuova politica industriale per la crescita*. Milano: Egea, e-book. 363-372.
- 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.
- Espon (2006), *Scenarios on the Territorial Future of Europe – ESPON Project 3.2*. <https://www.espon.eu/main/>.
- Etzkowitz H. (2003), Innovation in Innovation: The Triple Helix of University-Industry-Government Relations. *Social Science Information*, 42, 3: 293-337.
- Florida R. (2002), *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.
- Goddard J., Vallance P. (2013), *The university and the city*. London: Routledge.
- ISTAG (2001) *Scenarios for Ambient Intelligence in 2010 – CORDIS Final Report*. Seville: IPTS.
- Leone R.A., Struick R. (1976), The Incubator Hypothesis: Evidence from Five SMSAS. *Urban Studies*, 13, 3: 325-31.
- Mitchell W.J. (1999), *E-topia*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Munford L. (1999), *La cultura delle città*. Milano: Edizioni di Comunità.
- Nancy J.L. (2003), *La creazione del mondo o la mondializzazione*. Torino: Einaudi.
- Perulli P.(2007), *La città. La società europea nello spazio globale*. Milano: Bruno Mondatori.
- Sassen S. (2001), The Global Cities. Introducing a Concept and its History. In: Koolhaas R., Boeri S., Kwinter S., Tazi N. (eds.), *Mutations*. Paris: ACTAR. 104-115.
- Simmel G. (1989), *Sociologia*. Milano: Edizioni di Comunità.
- Thompson W. (1968), Internal and External Factors in the Development of Urban Economies. In: Perloff H., Wingo L. (eds.), *Issues in Urban Economics*. Washington: John Hopkins Press.
- Urban@it – Centro nazionale di studi sulle politiche urbane (2016), *Rapporto sulle città*. Bologna: il Mulino.

# Verso un nuovo ruolo dei servizi pubblici locali nello sviluppo territoriale

*Alberto Bramanti<sup>1</sup>, Francesco Silva<sup>2</sup>*

## Introduzione<sup>3</sup>

Nelle economie dei paesi industrializzati i servizi di pubblica utilità (SPU o *utility*) hanno grande importanza: creano e gestiscono infrastrutture e offrono servizi essenziali per tutte le attività di consumo e di produzione, attivano e diffondono innovazioni tecnologiche sul sistema economico, creano posti di lavoro e un mercato di nuove competenze. Mentre esiste un'ampia letteratura – a cavallo tra l'economia pubblica e l'economia industriale – che ne analizza le condizioni di efficienza e le opportunità di regolazione, rimane decisamente più sfocata l'attenzione al contributo che essi offrono ai temi dello sviluppo.

Fondamentale risulta invece chiedersi se e come le *utility*, così importanti per l'economia, possano oggi contribuire alla realizzazione di quegli obiettivi di sviluppo prioritari in Europa e Italia e, in particolare, se esse possano svolgere un ruolo di traino positivo nei nuovi percorsi di sviluppo territoriali incentrati su un riposizionamento delle città (Ciciotti, 2016). Il tema è evidentemente vastissimo e questo breve intervento ne tocca solo una piccola parte provando ad offrire un punto di vista differente e complementare rispetto al *main stream* sulle *utility*.

Il presente lavoro unisce infatti alcuni elementi di riflessione dell'economia industriale e dell'economia regionale per interrogarsi circa i fondamenti di un approccio che guardi allo sviluppo dei territori secondo la specifica sensibilità

---

<sup>1</sup> Università Bocconi, Dipartimento Analisi delle politiche e Management pubblico (PAM) e CERTeT (Centro di Economia Regionale, Trasporti e Turismo), Milano, e-mail: [alberto.bramanti@unibocconi.it](mailto:alberto.bramanti@unibocconi.it).

<sup>2</sup> Università di Milano Bicocca, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale e Econometrica (Interuniversity Centre for Economic Ethics and Corporate Social Responsibility), Milano, e-mail: [francesco.silva@live.it](mailto:francesco.silva@live.it).

<sup>3</sup> Il presente lavoro – che nasce all'interno del Gruppo di Discussione "Crescita, Investimenti e Territorio" – è stato presentato a una sessione della XXXV Conferenza nazionale AISRe di Ancona. Si ringraziano tutti i partecipanti per l'animata discussione che ne è seguita e per gli spunti di riflessione ulteriori che ne sono derivati. I lettori interessati possono scaricare la versione estesa del presente lavoro nella collana del CERTeT dell'Università Bocconi, WP N. 9/2016 (Bramanti e Silva, 2016).

maturata in seno Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio” e ben rappresentata anche nell’introduzione del presente volume (Cappellin *et al.*, 2017).

È possibile guardare allo sviluppo territoriale dentro un approccio che ridia spazio alla domanda – ed in particolare quella generata dai nuovi bisogni urbani – oltre che all’offerta? Un approccio che privilegi la domanda aggregata interna quale volano della crescita riequilibrando l’eccessiva enfasi data ai percorsi *export-led*? Un approccio che legga le politiche *place-based* quali espressioni di una rinnovata attenzione per i concetti di sostenibilità (sociale, oltre che ambientale) e di capitale umano in chiave dinamica?

Il presente capitolo si articola in tre sezioni dedicate, rispettivamente: alla definizione dei servizi di pubblica utilità (SPU) e alla loro evoluzione più recente (paragrafo 1); alla specifica declinazione che dentro la più ampia categoria degli SPU hanno le municipalizzate (paragrafo 2); agli sviluppi potenziali e immaginati che i servizi di pubblica utilità locale (SPUL) possono avere – a beneficio della crescita dei propri territori di elezione – assecondando e interpretando in chiave innovativa i tre grandi trend di cambiamento che stanno plasmando la competizione territoriale ed urbana (paragrafo 3).

Una breve sezione conclusiva (paragrafo 4) traccia una strada per la riflessione futura su questi temi e sulle sfide organizzative che consentiranno agli SPUL di svolgere un ruolo rinnovato per lo sviluppo dei propri territori.

## 1. Definizioni e linee di evoluzione degli SPU

Com’è noto l’economia pubblica utilizza le caratteristiche di rivalità ed escludibilità per distinguere tra beni o servizi privati, pubblici, comuni (*commons*). I servizi non rivali né escludibili sono “tecnicamente” pubblici e sono offerti da un soggetto pubblico, in assenza di qualche artificio tecnico o giuridico che cancelli l’escludibilità e li renda vendibili a un prezzo anche da parte di un privato: si pensi ai diritti di proprietà intellettuale o ai mercati a due facce. I servizi rivali, ma non escludibili, si chiamano “comuni” e sono soggetti alla così detta “tragedia dei *commons*” (Hardin, 1968; Ostrom, 1990), evitabile ricorrendo a qualche forma di *governance* – privata o pubblica – che ne regoli l’uso. Inoltre, secondo una prospettiva politica per “pubblici” s’intendono i servizi *di merito e collettivi*. I primi sono quelli ritenuti potere o dovere essere fruibili da tutta la collettività, per questo ci si riferisce a volte ad essi come a servizi universali.

La natura collettiva della gestione questi beni e servizi solleva il problema dell’efficienza ed efficacia di questo tipo di governo e delle condizioni che devono sussistere perché ciò avvenga (Hansmann, 1996; Grillo, 2015).

Venendo poi al termine “servizio”, nel presente lavoro sono presi in considerazione quei servizi di merito o collettivi distribuiti tramite rete. Il riferimento

è pertanto al servizio elettrico, delle telecomunicazioni, idrico, radiotelevisivo, postale, ai trasporti su ruota urbano e interurbano, agli aeroporti, e alla raccolta dei rifiuti.

I succinti elementi definitivi sin qui richiamati riguardano i differenti servizi da un punto di vista statico e si riferiscono, innanzitutto, al problema dell'efficienza della loro produzione e distribuzione ed eventualmente ad alcuni aspetti redistributivi. Ma gli stessi servizi possono (e devono) essere esaminati anche in una prospettiva dinamica, o di sviluppo.

Anzi, è proprio questo l'obiettivo del presente lavoro che, per quanto già inizialmente richiamato, è più interessato alla loro evoluzione, ai processi innovativi che li hanno attraversati, alle interazioni territoriali in termini di sviluppo che li accompagnano, piuttosto che all'economia della regolazione e alle problematiche di efficienza statica sottese, prospettiva con cui il *main stream* ha studiato questi servizi.

Il processo innovativo che negli ultimi decenni ha coinvolto gran parte degli SPU ha fatto sì che ognuno di essi si arricchisse qualitativamente e inducesse aumenti di produttività generalizzati: si pensi alle telecomunicazioni o all'elettricità. È proprio questa evoluzione che suggerisce di considerare gli SPU non solo all'interno dell'economia pubblica, ma anche dell'economia dello sviluppo e dell'economia territoriale. Ed è proprio a questa seconda prospettiva che sono dedicate la seconda e la terza sezione del presente capitolo.

Sebbene ogni tipo di SPU faccia storia a sé, alcune comuni tendenze tecnologiche e dell'organizzazione dei mercati ne tracciano analoghe traiettorie.

### *1.1. Una storia di rapida evoluzione*

All'inizio degli anni '80 la struttura di mercato prevalente degli SPU è ancora il monopolio naturale, che in Europa e in Italia significa monopolio pubblico, statale o municipale. La ragione principale di questa conformazione è di natura tecnologica, dominano tecnologie *capital intensive*, nella produzione e nella rete di distribuzione. È questo il caso del nucleare, delle reti elettriche nazionali, delle centraline telefoniche meccaniche, come dei trasporti ferroviari. Le *utility* sono quasi sempre verticalmente integrate: chi produce controlla anche la distribuzione ai clienti finali utilizzando reti proprie. Il motivo sta nei costi di transazione, o economie di coordinamento, minori in caso d'integrazione<sup>4</sup>. Ne discende, comprensibilmente, che in questi anni in Europa i mercati hanno ancora un carattere regionale e in ogni paese europeo vi è un monopolio nazionale. La situazione cambia a cominciare dall'inizio degli anni '80: muta il paradigma tecnologico e

---

<sup>4</sup> Occorreranno ancora parecchi anni e parecchi sforzi progettuali per arrivare all'architettura di reti comuni che consentano una vera interoperabilità – resa tecnicamente possibile dagli sviluppi informatici sia dell'hardware che del software – che apra la strada al *decoupling* delle reti fisiche e dei servizi ad esse collegati.

delle politiche economiche, e s'impongono progressivamente le linee d'intervento della CEE. Si afferma un modello che potremmo definire *walrasiano-regolato*. Diminuiscono le dimensioni ottimali minime d'impianto e si allarga l'estensione assoluta dei mercati.

I vari tipi di SPU cominciano ad essere tra di loro più integrabili trasformandosi in vantaggiose *multiutility*. Diventano dunque più deboli le ragioni del monopolio naturale mono-settoriale. In aggiunta ai cambiamenti tecnologici mutano radicalmente le politiche pubbliche. La "rivoluzione liberista" sostiene la liberalizzazione e la privatizzazione dei monopoli naturali. Indebolendosi le ragioni del monopolio naturale si apre la porta, almeno in ambito produttivo, ad alcuni benefici effetti della concorrenza nei confronti dell'utenza finale. Attenzione però: la liberalizzazione ha valore economico se la concorrenza attecchisce effettivamente, se i suoi benefici superano i maggiori costi di transazione dovuti all'abbandono dell'integrazione verticale, e se i consumatori beneficiano effettivamente dei miglioramenti di efficienza. Il progetto delle liberalizzazioni è quindi una sorta di scommessa, un atto di estrema fiducia nella concorrenza (Joskow *et al.*, 1996). Gli esiti di questa scommessa sono piuttosto incerti e comunque assai diversi da settore a settore.

In linea generale le grandi utenze più che i consumatori hanno beneficiato delle liberalizzazioni (Clò *et al.*, 2014). Dai monopoli nazionali pubblici si è passati a nuove forme di oligopolio europeo privato, ossia non a una configurazione concorrenziale. Il modello *walrasiano-regolato* è dunque solo un parziale successo (Arestis, Sawyer, 2008; Florio, 2013).

Che cosa dice in proposito la letteratura economica *main stream*? La letteratura si è impegnata soprattutto nella elaborazione di modelli organizzativi che garantiscano l'allocazione ottimale delle risorse – nelle imprese e nei mercati – modelli che incorporano i necessari elementi di regolazione. Poco spazio viene dedicato ai problemi redistributivi (servizio universale) ed il ruolo della tecnologia è normalmente sottovalutato (Hart, 1983; Spulber, 1989; Shleifer, Vishny, 1997; OECD, 1999; Armstrong, Sappington, 2006; Cambini *et al.*, 2015).

Sebbene gran parte della letteratura sia *policy oriented* (e comunque *sector-specific*) esprime però un approccio statico, giacché esamina l'assetto ottimale del mercato e della *governance* delle imprese. Quasi assenti sono invece i riferimenti allo sviluppo economico, se non attraverso la classica idea che più concorrenza e meno stato aiutano la crescita. Al mutare del paradigma tecnologico e politico tutta questa letteratura perderà gran parte della propria attrattività (Joskow *et al.*, 1996; Alesina *et al.*, 2005; Edwards, Waverman, 2006; Bortolotti, Faccio, 2008; Bortolotti *et al.*, 2013; Bremberger *et al.*, 2016).

## 2. Municipalizzate, beni comuni e sviluppo degli SPUL

Se quella qui presentata è l'evoluzione tecnologica e di mercato prevalente in Europa, le implicazioni che ne discendono sono abbastanza chiare. Il dominio dei mercati è nelle mani di pochi oligopolisti internazionali, le cui decisioni d'investimento sono autonome rispetto alle dinamiche economiche nazionali o locali. Gli operatori nazionali sopravvivono e si sviluppano a condizione di andare oltre la loro posizione di rendita locale, diversificando i servizi erogati e i mercati in cui operano, ed entrando in nuovi mercati più legati all'innovazione e al progresso tecnologico. Si aggiunga che le grandi multinazionali cominciano a ragionare in termini di mercati urbani e di soluzioni per gli utenti, sviluppando strategie direttamente competitive con le imprese legate a un territorio. Diviene più stridente la coesistenza di grandi oligopolisti transnazionali con una pletera di piccoli operatori che sono ancora diffusi sull'intero territorio nazionale e operano in ambito quasi esclusivamente locale: si tratta di società controllate di servizio pubblico, ovvero delle municipalizzate.

Non volendo liquidare, magari affrettatamente, questo patrimonio di conoscenze, questi mercati del lavoro specializzati, come un semplice retaggio del passato, destinato all'estinzione ci si deve chiedere quale sia il loro ruolo. È del tutto evidente che questa popolazione di micro e piccole *utility* deve trasformarsi radicalmente per non rappresentare solo un onere allo sviluppo. Il loro mercato non è, e realisticamente non può essere, quello globale già occupato dagli oligopolisti, ma non può neppure limitarsi al cerchio delle mura di una città, sia perché ogni città è un mercato la cui contendibilità è vantaggiosa per le stesse città, sia perché partecipare alla concorrenza su altri mercati induce efficienza e innovatività.

È anche vero che la loro solida vicinanza al mercato locale è un potenziale fattore positivo, che esse possono valorizzare, soprattutto quando si trasformano in *multiutility*. Inoltre, e questa è forse la cosa più importante, queste imprese più dei grandi oligopolisti sono in grado di valorizzare alcune caratteristiche "pubbliche" di questi servizi, e che generano anche essenziali economie esterne per lo sviluppo urbano, producendo e distribuendo anche servizi miranti a razionalizzare i consumi delle risorse ambientali e a utilizzare reti intelligenti.

### 2.1. Possibili scenari di evoluzione degli SPUL

È utile, per offrire qualche risposta ai nodi sollevati, proporre tre differenti scenari di evoluzione degli SPUL, certamente non deterministici ma che discendono invece dalle scelte che il regolatore opererà e dalla competizione *per* il mercato e *nel* mercato.

Un *primo* scenario interessa le municipalizzate (o ex-) di piccola dimensione che rischiano di sparire dal mercato per la progressiva incapacità a competere

con aziende di maggiori dimensioni nelle gare per l'assegnazione degli SPUL. La competizione *per* il mercato può divenire molto selettiva laddove i ribassi di prezzo continuano a giocare un ruolo significativo.

Non si può certo negare che i territori meno centrali (o con più piccoli bacini di utenti) rischiano di perdere più facilmente in questo scenario le proprie *utility*, di rimanere marginalizzati anche nei processi innovativi e negli investimenti che i *player* subentranti attiveranno. Non vi è risposta a questo rischio oggettivo, tranne quella di potenziare la *smartness* della PA territoriale così da renderla “interlocutore interessante” anche per i nuovi operatori. A volte la richiesta di servizi innovativi può partire dall'Amministrazione o dalla stessa cittadinanza, ma la possibilità di attivare sperimentazioni, anche su piccola scala (il quartiere, la frazione, il comune, ecc.), frequentemente passa attraverso modificazioni, anche marginali, dell'impianto regolatorio di riferimento. Una lungimiranza della classe politico-amministrativa locale, una disponibilità e/o orientamento all'innovazione, possono pertanto divenire elemento di attrazione anche per un grande o medio operatore esterno che vuole essere presente in una specifica realtà territoriale perché li può sperimentare il nuovo e mettere a punto soluzioni che poi potranno essere diffuse su più ampi bacini di utenza da parte delle *utility* che offrono tali i servizi.

Quando le *utility* sono di dimensioni un po' più grandi questi processi di fusione tra “pari” possono partire dal basso dando origine a un *secondo* scenario. Si sviluppano qui delle strategie di crescita per aggregazione strategicamente perseguita dagli attori: le numerose fusioni<sup>5</sup> realizzatesi nell'Italia del Nord nell'ultimo decennio testimoniano questo trend (Equiter, Torino N-O, 2012). In questa seconda evenienza si riapre rapidamente la sfida di mercato che questi aggregati di *utility* fronteggiano per rimanere competitivi in mercati più ampi, identificando le soglie critiche minime e gli eventuali ulteriori percorsi di aggregazione in un processo “a gradini” in cui chi si ferma può solo arretrare.

È in questo scenario che nascono nuove *multiutility* – o che le maggiori e più robuste *utility* esistenti riescono, opportunamente rinnovate, ad incorporare e utilizzare tecnologie e servizi differenti o più avanzati rispetto a quelli che conosciamo – quale risposta a una domanda urbana crescente, connessa ai rapidi cambiamenti che verranno più oltre introdotti e discussi (cfr. paragrafo 3). Si tratta probabilmente dello scenario più stimolante – certamente dal punto di vista

---

<sup>5</sup> Nel 2009 A2A – ad esempio – ha condotto tre importanti acquisizioni: ha acquistato Aspem (Varese), ha incrementato il presidio del mercato a Nord con una quota partecipativa nell'azienda energetica AEVV (Valtellina e Valchiavenna), partecipa come azionista di peso nel gruppo quotato Acsm-Agam (Como e Monza). Il gruppo ha inoltre esteso la presenza fuori regione con alcune partecipazioni in Veneto, Trentino Alto Adige e Piemonte. Hera, dopo il consolidamento nella sua regione (Emilia Romagna) ha esteso la sua influenza in Veneto (acquisto di Acegas-Aps, Padona e Trieste), nelle Marche e in Abruzzo. Iren nasce dalla fusione tra il Gruppo Iride (ex-municipalizzata elettrica di Torino e l'Agma di Genova) e Enia (Piacenza, Parma, Reggio Emilia). Linea Group, nel sud della Lombardia, mette insieme le ex-municipalizzate di Cremona, Lodi, Mantova e Pavia con un mercato di circa un milione di abitanti.

industriale e forse anche foriero di cambiamenti positivi e impulsi all'economia locale – ma anche più difficile da realizzare. Richiede grande *vision*, una buona solidità finanziaria che consenta di investire sul nuovo che si intravede, e una rinnovata attitudine imprenditoriale che già caratterizzò molte municipalizzate che nacquero più di cento anni or sono. Rimane pertanto alla portata delle poche medie imprese esistenti, delle *multiutility* con mercati di riferimento almeno inter-regionali. Si riapre inoltre un interrogativo centrale circa la *governance* di queste nuove *multiutility* e, in specifico, se esse debbano rimanere a partecipazione pubblica o no. La strada delle aggregazioni tra soggetti e dell'impegno in nuovi mercati e con nuove tecnologie – quali i progetti di *smart city* o della *green economy* – implicano l'apertura a nuovi soci privati e/o la formazione di nuovi soggetti privati che però offrono servizi “pubblici”. Lo snodo privato-pubblico si ripropone in tutta la sua problematicità e le soluzioni di tipo privatistico, con appropriata partecipazione pubblica, anche di minoranza, possono rappresentare la migliore soluzione per il futuro a condizione che interagiscano costruttivamente con i governi locali.

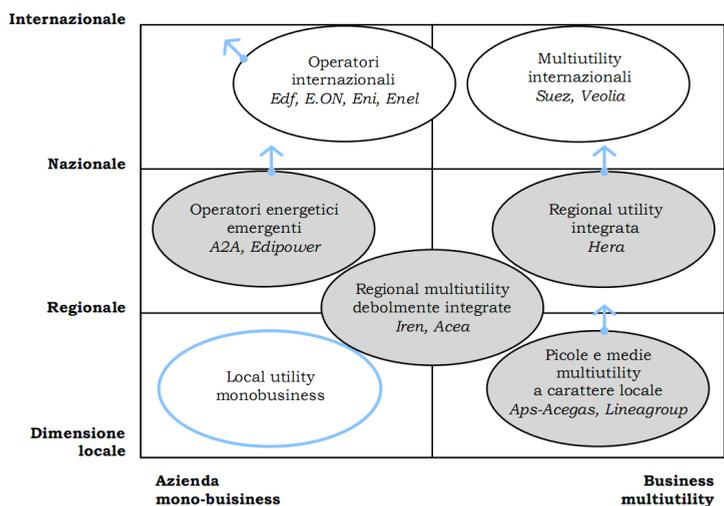
È appena il caso di segnalare come lo snodo della *governance* del *policy maker* di area vasta e delle nuove aree metropolitane risulti fondamentale e imprescindibile per un corretto sviluppo dei territori e del rapporto di reciproca costruttività con le *multiutility* che in esso operano. I territori più dinamici e fortemente attrattivi verso l'esterno si sono già dotati di appositi soggetti con funzioni di animazione e coordinamento della *governance*, di coinvolgimento della società civile; soggetti connotati anche da forti competenze manageriali, in grado di implementare la *vision* prodotta dalla *politics* e di dialogare “alla pari” anche con grandi attori interni/esterni, quali: i grandi operatori edili, i *developers*, la grande distribuzione organizzata, le *multiutility* presenti sul territorio.

Un *terzo* scenario è probabilmente il più preoccupante per il territorio in oggetto. In questo ultimo caso il mercato dei nuovi bisogni emergenti (siano essi economici, ambientali o sociali) viene catturato da grandi *player* internazionali provenienti da altri settori – si possono citare, a titolo di provocazione, Google, Amazon, Uber, ecc. – in forza delle loro competenze tecnologiche, disponibilità finanziarie, capacità di intercettare la domanda grazie alla propria abilità nella gestione del contatto cliente (in un mondo che è sempre più dei venditori piuttosto che dei produttori).

La sfida anche in questo caso è significativa. Occorre evitare la classica dicotomizzazione del mercato tra un segmento pubblico (l'*utility* che eroga il servizio) che si accolla la parte “povera” degli utenti e dei bisogni e un operatore privato che mette in atto strategie di *cream-skimming* e *cerry-picking*, muovendosi in modo selettivo sui servizi a maggiore valore aggiunto (Konig, Heinrich, 2013). Si tratta di mettere in atto forme di coordinamento sufficientemente forti da parte dell'amministrazione, trovando eventualmente la modalità per sussidiare quei servizi che mantengono un connotato “redistributivo” con una parte dell'utile

prodotto dai servizi offerti (a prezzo pieno) alla componente più ricca del mercato.

**Figura 1 – Una tassonomia delle tipologie di operatori e un’analisi dinamica**



Fonte: Equiter e Torino N-O (2012)

La tassonomia di *utility* riportata in Figura 1 aiuta a cogliere alcuni tratti di questi cambiamenti imposti e richiesti dalla rapida evoluzione degli attori e dei contesti. Le piccole municipalizzate collocate nel quadrante in basso a sinistra rispondono allo *scenario 1* sopra riportato – scompaiono se sottoposte a concorrenza *per* il mercato o si riaggregano allo stadio superiore (mercato regionale/multi-regionale). Gli operatori di livello internazionale competono sempre di più sul loro *core business*. Quelli di matrice energetica, ad esempio, si sono riconcentrati su questo settore industriale, semmai diversificando verso le energie rinnovabili, ma dismettendo altri *business non core*<sup>6</sup> (come quello dei rifiuti e in parte l'idrico). Tale comportamento strategico è indotto dall'assenza di specifiche sinergie industriale e la richiesta, per contro, di grandi investimenti infrastrutturali.

Per le maggiori società partecipate il nodo principale torna ad essere –

<sup>6</sup> In realtà non soltanto *business non core*. Si rende infatti necessario, per molti player, un percorso di razionalizzazione degli assets e la loro valorizzazione tramite cessione o coinvolgimento di investitori finanziari. In Italia, ad esempio, cresce il peso del fondo F2i – partecipato dalle principali Fondazioni bancarie e dalla Cassa Depositi e Prestiti – che ha occupato un ruolo di *leadership* nella distribuzione del gas, acquisendo le attività di ENEL, E.On (Rete Italia) e Gdf Suez.

come già richiamato – quello della *governance*. Il controllo pubblico non deve rimanere un assoluto, può essere allentato attraverso l'apertura delle imprese a investitori privati per realizzare politiche innovative e di internazionalizzazione. La soluzione di *governance* degli SPUL più funzionale alle esigenze attuali di sviluppo urbano appare probabilmente quella di una società a capitale privato, con auspicabili partecipazioni pubbliche di minoranza, del tipo *golden share*. L'amministrazione pubblica ha un ruolo più importante dell'essere *shareholder*, deve soprattutto imporre una qualità appropriata del servizio offerto operando anche scelte redistributive e, in particolare, programmare e orientare lo sviluppo dei nuovi SPL. In altri termini il soggetto pubblico locale, ad esempio nella forma di agenzia, è indispensabile alla promozione di SPUL innovativi o comunque appropriati a una grande città garantendo un'amministrazione pubblica che sappia dare indicazioni e che dialoghi costantemente con le imprese coinvolte.

Questa evoluzione è sollecitata anche da una vasta letteratura, soprattutto di carattere politologico (Christiansen, Pallesen, 2007; Citroni *et al.*, 2014), che mostra come le partecipate pubbliche siano oggi un punto d'incontro e di scambio politico tra interessi distribuiti sul territorio. In aggiunta, alcuni dei principali obiettivi dei politici nei CdA – il massimo dividendo e la difesa occupazionale e dirigenziale – tendenzialmente confliggono con gli interessi delle società stesse. Da qui un'evidente contraddizione della partecipazione pubblica, che vuole controllare società e anche spingerle a svilupparsi, ma che essa stessa ostacola. In tutte le società, con rarissime eccezioni, sono assenti obiettivi d'innovazione e d'internazionalizzazione (Di Giulio *et al.*, 2016).

Complessivamente occorre riconoscere che senza una radicale “rivoluzione proprietaria e manageriale” le società SPUL, anche le maggiori, non sono in grado di cogliere le opportunità che il mercato e la tecnologia, ma anche gli obiettivi collettivi, offrono oggi loro.

Ritorna, dunque, la domanda di come gli SPUL possano contribuire allo sviluppo territoriale, in un ragionamento circolare che va dalla città al cambiamento, dal cambiamento alle *utility* e dalle *utility* allo sviluppo sostenibile dei territori (Equiter e Torino N-O, 2012). Quale ruolo per le municipalizzate nell'accompagnare i grandi trend di cambiamento descritti e le nuove domande che ne derivano? A questo è dedicata la sezione successiva.

### **3. SPUL e sviluppo locale: dai grandi *trend* di cambiamento urbano al ripensamento di un loro ruolo pro-attivo**

Tra i caratteri dello sviluppo territoriale ed urbano del nuovo millennio che più impattano sui ruoli e i processi di cambiamento degli SPUL giova qui richiamare la seguente terna: *i*) l'esigenza di una rinnovata e più complessa “intelligenza di sistema”; *ii*) la necessità di sviluppare reti, incentivate e sostenute da apposite

regole; *iii*) la ripresa di un ciclo di investimenti che traini i processi innovativi, che sia più orientato alla domanda, che legga i nuovi bisogni urbani che danno origine a veri e propri mercati urbani di beni e servizi (Cappellin *et al.*, 2015).

Tutto ciò porta a ipotizzare per le *utility* percorsi di fusioni verso nuove *multiutility* di taglia almeno macro-regionale, di irrobustimento sui mercati nazionali e internazionali e soprattutto di impegno all'innovazione. Queste politiche richiedono peraltro un deciso irrobustimento finanziario che di necessità richiede un coinvolgimento più significativo dei capitali privati. Infine, ma non ultimo, è necessario che gli amministratori pubblici sappiano ritagliarsi ruoli anche differenti dal passato, più manageriali, e che essi diventino coordinatori nei confronti di un numero crescente di partner industriali e mediatori tra un maggiore numero di *stakeholder*. Questo, a sua volta, presuppone un modello organizzativo diverso, che preveda ad esempio l'attivazione di agenzie pubbliche focalizzate su obiettivi specifici.

La sfida è epocale. Una forte concentrazione dell'offerta – sicuramente dei servizi per così dire “classici” – non può che portare alla scomparsa di un grande numero di *utility* minori. Il tema dunque non è quello di come eventualmente “mantenere in vita” aziende che non hanno in prospettiva alcuna sostenibilità ma, piuttosto, identificare per tempo le aggregazioni più opportune e ragionare sui nuovi servizi che possono supportare i grandi trend di cambiamento in atto. Ed è proprio a questi snodi che è dedicata la presente sezione.

### *3.1. Tre grandi trend e le loro molteplici interconnessioni*

Per cogliere appieno l'interazione tra sviluppo urbano, sviluppo territoriale e SPUL occorre ragionare dell'intensità dei cambiamenti sottesi ai grandi trend che stanno trasformando le città, prospettando scenari anche diversi (Cappellini *et al.*, 2015; CMM, 2016). Diviene essenziale richiamare, sia pure succintamente, i tre grandi trend di cambiamento che più impattano oltre che sulle forme urbane anche sul futuro degli SPUL: l'evoluzione dei mercati e della concorrenza, le innovazioni tecnologiche che aprono nuovi scenari e opportunità.

Il *primo* ha a che fare con le nuove forme dell'organizzazione urbana – che discendono dall'incrocio tra ICT, big-data e sistemi intelligenti – e vi faremo riferimento, per brevità, con il termine “*smart city*” (CDP, 2013; ANCI, 2014; Neirotti *et al.*, 2014; Frost & Sullivan, 2015; EY, 2016); il *secondo* riguarda un'acuita sensibilità ambientale sia dal lato della domanda – che si sostanzia in una crescente richiesta di miglioramento della qualità ambientale in cui si vive – sia, e con prospettive di innovazione più dirompenti, dal lato dell'offerta. Indichiamo questo secondo trend con il termine “*green economy*” (Italiadecide, 2013; CDP, 2014; Symbola e Unioncamere, 2015). Il *terzo* riguarda la dinamica demografica di una popolazione urbana mediamente istruita e con aspettative di vita crescenti, da cui discende un cambiamento di abitudini, esigenze e consumi. È il trend

“dell'*invecchiamento attivo*” (e dei *nuovi bisogni*) e ciò che maggiormente rileva, per i ragionamenti qui sviluppati, sono i nuovi bisogni che ne discendono e la domanda collegata di nuovi beni e servizi urbani (TEH-A, 2015).

Le aree di sovrapposizione tra queste tre dimensioni sono molteplici e tutte significative. Proprio negli incroci si dischiudono alcune delle opportunità più interessanti in termini di riattivazione dei circuiti dello sviluppo, come di creazione di nuovi posti di lavoro (spesso anche qualificati), a ciò si aggiungono infine nuove opportunità di business per attori vecchi e nuovi che producono beni e servizi che hanno una componente rilevante di *publicness*.

Nella Figura 2 vengono riportate, a titolo esemplificativo, alcune delle aree di ibridazione tra nuovi trend che originano nuovi prodotti e servizi e attivano nuovi mercati urbani anche in termini di offerta (Cappellin *et al.*, 2015). Nello spicchio centrale – il cuore della sovrapposizione tra i tre trend interdipendenti – sono riconoscibili due declinazioni che connoteranno le città del futuro: l'*economia circolare* – quale evoluzione più avanzata del trattamento del rifiuto che diviene esso stesso risorsa – con un abbattimento delle emissioni inquinanti nell'ambiente e una diminuzione del consumo di materie prime; il passaggio, in rapida diffusione, dal possesso all'uso – una dimensione importante della *sharing economy*<sup>7</sup>.

Non è possibile nel breve spazio disponibile in questo capitolo approfondire questi temi – sui quali peraltro esiste un'ampia letteratura (CDP, 2013; ANCI, 2014; Symbola, 2015; THE-A, 2015; EY, 2016) – ma offrire piuttosto qualche suggestione su un possibile ruolo delle *multiutility* dentro questi scenari di cambiamento.

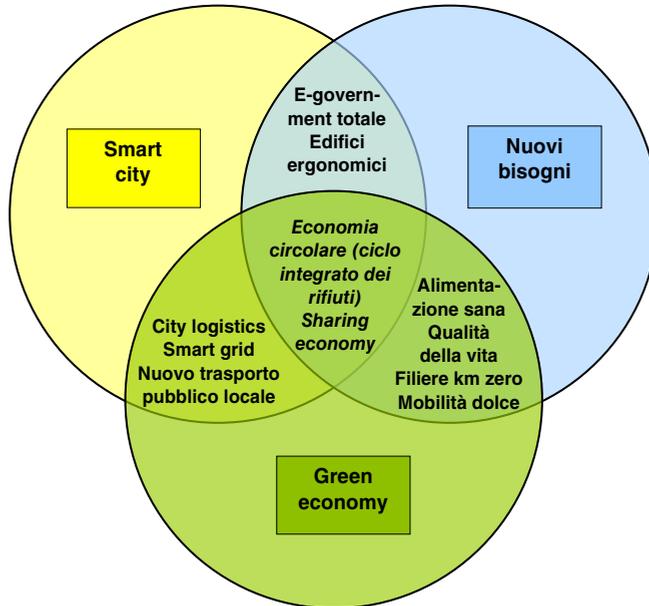
Un primo ruolo è quello di leggere i bisogni della città e dei cittadini per disegnare servizi rinnovati e nuovi servizi che incrocino le possibilità offerte dalle tecnologie con la domanda di una qualità della vita più alta. Esperienze già in atto nella filiera dei servizi per l'igiene ambientale evidenziano, ad esempio, come dalla raccolta differenziata si può passare al riciclo, da questo al mercato delle materie seconde, lo sviluppo nell'uso di quest'ultime può rafforzare la nascita e il consolidamento di PMI che utilizzino questi nuovi *input* per offrire prodotti nuovi o rinnovati, mentre la crescita di un tale mercato offre stimoli alla ri-progettazione di prodotti disegnati per essere completamente riciclabili secondo il nuovo approccio dell'economia circolare (WEF, 2014; Symbola, 2015).

Le *utility* rinnovate possono (contribuire a) produrre un cambiamento culturale nella popolazione di riferimento che impara a guardare al “rifiuto” come risorsa; la popolazione viene costantemente sensibilizzata, informata e formata non solo sulle concrete pratiche di differenziazione, ma anche riguardo all'idea

---

<sup>7</sup> Alcuni impatti a più breve termine sono già ampiamente visibili, ad esempio nel *trasporto pubblico locale* di nuova generazione, quello che integra i circuiti predefiniti con una significativa dimensione di offerta *on demand*, assicurando la realizzazione di tragitti *door-to-door*, in un futuro ormai non troppo lontano anche con connessioni di tipo *driverless*.

**Figura 2 – Articolazione delle dinamiche di cambiamento**



che sta dietro a queste: la “spazzatura” ha valore.

Il nuovo ruolo dell'*utility* in questa esemplificazione è quello di partire da un servizio noto e consolidato – la raccolta dei RSU e la raccolta differenziata – presidiando l'intera filiera. Di concerto con le pubbliche amministrazioni interessate il nuovo soggetto potrà occuparsi di:

- campagne di comunicazione e sensibilizzazione della cittadinanza disegnate per incrementare le quote della raccolta differenziata;
- identificazione dei canali commerciali e accompagnamento di operatori locali sui mercati delle materie seconde;
- costruzione e animazione di cluster industriali per l'utilizzo delle materie seconde;
- attività di ricerca e sviluppo di nuove opportunità di mercato anche attraverso l'incrocio con la domanda pubblica di beni “riciclati”;
- costruzione di una rete di attori e operatori del settore a livello nazionale ed internazionale;
- ricerca di investitori istituzionali e partecipazione a bandi europei per il potenziamento di progetti di “economia circolare” che interessino il territorio, ma anche proposte di *crowdsourcing* sulla popolazione interessata dai nuovi servizi offerti.

Non si sta prospettando una multinazionale dei servizi che si sovrapponga alle *utility* esistenti e operi in proprio, ma un ruolo di coordinamento che su mandato della PA, lavori su *vision*, strategie e coordinamento operativo.

#### 4. Conclusioni

Molte *utility* italiane stanno ridisegnando il proprio futuro in uno scenario complesso (AGICI, 2015). Il compito non è semplice, i debiti elevati offrono pochi margini di manovra e l'attuale bassa redditività non presenta prospettive di crescita significative. I modelli energetici ereditati dal passato erano improntati a una crescita lenta ma continua della domanda cosa che non è più vera, ciò in un contesto in cui investimenti anche "imprudenti" hanno consegnato una situazione di sovracapacità produttiva con il mancato utilizzo di impianti anche di recente costruzione.

Nella vendita di energia e gas le vecchie ex municipalizzate (tranne eccezioni) mostrano di non poter tener testa né alla concorrenza dei *traders* – il recente successo di GALA o GREENNETWORK ne sono un chiaro esempio – né ai grandi operatori – ENEL, EDISON, ENI – che hanno imboccato la strada di politiche aggressive e di nuove offerte anche ai clienti *retail* (Gilardoni, 2015). Si è inoltre mostrato che le debolezze maggiori delle *utility* territoriali – al di là di un assetto finanziario debole – riguardano una gestione manageriale non all'altezza delle sfide che si prospettano. I settori e le fasi regolate sono ovviamente più "sicure" e finiscono per divenire il *mercato captive* per molte *utility* territoriali che non riescono ad intraprendere sentieri di cambiamento rapidi e significativi. Presentano infatti un minor rischio imprenditoriale, protette – ma ancora non per molto – da assegnazioni del servizio al di fuori di procedure di evidenza pubblica. I contesti a più forte concorrenza impongono invece capacità innovative che sole consentono di posizionarsi sulla frontiera ed esigono capacità culturali e manageriali più difficili da ipotizzare nelle ex-municipalizzate.

Rimane un grande spazio per alleanze e fusioni, anche orientate all'ideazione e gestione di nuovi servizi per il territorio. È bene peraltro non farsi eccessive illusioni circa gli assetti di *governance*. Nelle fusioni comanda sempre il più forte e occorrerà pertanto che il soggetto pubblico che governa il territorio metta a punto contratti di servizio "dinamici", con meccanismi di revisione periodici che consentano di garantire al proprio territorio la qualità e l'innovazione dei servizi erogati.

In tema di nuovi servizi le sperimentazioni sono parecchie anche se ancora si fatica a trovare modelli che siano economicamente sostenibili: dal trasporto elettrico *on demand*, all'illuminazione pubblica a led; dall'efficienza energetica negli edifici, allo sviluppo della generazione distribuita e delle reti locali (*smart grid*), dalla gestione delle bande larghe e ultra larghe, alle autostrade ciclabili.

Rimane un compito fondamentale per la PA, un ruolo forte di coordinamento strategico per il proprio territorio che dovrà trovare modalità di coordinamento anche operativo, prerequisito essenziale per sviluppare delle vere *smart city*.

Questa azione di supervisione e di raccordo operativo tra i differenti gestori potrebbe anche divenire il nuovo ruolo di alcune delle ex-municipalizzate, troppo piccole per continuare ad essere anche *provider multilivello*. La sfida, per chi tra loro vorrà candidarsi a tali ruoli, è di avere competenze tecniche e un management adeguato per svolgere questi nuovi ruoli, reinventandosi un posizionamento radicalmente differente a sostegno i propri territori.

## Bibliografia

- AGICI (2015), *Utility e competitività dei territori. Fattori abilitanti e strategie per il nuovo sviluppo – Executive Summary*. Osservatorio sulle alleanze e le strategie nel mercato pan-europeo delle utilities. [Publishing.agici.it](http://Publishing.agici.it).
- Alesina A., Ardegnà S., Nicoletti G., Schiantarelli F. (2005), Regulation and Investment. *Journal of European Economic Association*, 3, 4: 791-825.
- ANCI (2014), *Soluzioni per la smart city a confronto. Pratiche di trasferimento e riuso*. Roma: Osservatorio nazionale Smart City, ForumPA, Maggio.
- Arestis P., Sawyer M. (eds.) (2008), *Critical Essays on the Privatization Experience*. London: Palgrave Macmillan.
- Armstrong M., Sappington D.E.M. (2006), Regulation, Competition and Liberalization. *Journal of Economic Literature*, XLIV, June: 325-366.
- Bortolotti B., Faccio M. (2008), Government Control of Privatized Firms. *Review of Financial Studies*, 22, 8: 2907-2939.
- Bortolotti B., Cambini C., Rondi L. (2013), Reluctant Regulation. *Journal of Comparative Economics*, 41, 3: 804-828.
- Bramanti A., Silva F. (2016), Utility e servizi pubblici locali. Scenari di cambiamento e loro ruolo nello sviluppo territoriale. Milano: *Università Bocconi, Working Paper CERTeT, Nuova Serie n. 9*.
- Bremberger F., Cambini C., Gugler K., Rondi L. (2016), Dividend Policy in Regulated Network Industries: Evidence from the UE. *Economic Inquiry*, 54, 1: 408-432.
- Cambini C., Rondi L., de Masi S. (2015), Incentive Compensation in Energy Firms: Does Regulation Matters? *Corporate Governance. An International Review*, 23, 4: 378-395.
- Cappellin R., Baravelli M., Bellandi M., Camagni R., Ciciotti E., Marelli E. (a cura di) (2015), *Investimenti, innovazione e città. Una nuova politica industriale per la crescita*. Milano: Egea.
- Cappellin R., Baravelli M., Bellandi M., Camagni R., Capasso S., Ciciotti E., Marelli E. (a cura di) (2017), *Investimenti, innovazione e nuove strategie di impresa. Quale ruolo per la nuova politica industriale e regionale?* Milano: Egea.
- Ciciotti E. (2016), *Il ruolo delle città nello sviluppo economico italiano ed europeo*. Milano: *Università Bocconi, Working Paper CERTeT, Nuova Serie, n. 11*.
- CDP (2013), *Smart City. Progetti di sviluppo e strumenti di finanziamento*. Roma:

- Cassa Depositi e Prestiti, Report monografico n. 1, Settembre.*
- CDP (2014), Rifiuti. Obiettivo discarica zero. Roma: *Cassa Depositi e Prestiti, Studi di Settore*, n. 5, Febbraio.
- Citroni G., Lippi A., Profeti S. (2014), Representation through Corporatization: Municipal Corporations in Italy as Areas of Local Democracy. *European Political Science Review*, 7, 1: 63-92.
- Christiansen J.G., Pallesen P. (2007), The Political Benefits of Corporation and Privatization. *Journal of Public Policy*, 21, 3: 283-309.
- Clò A., Clò S., Boffa F. (2014) *Riforme elettriche tra efficienza ed equità*. Bologna: il Mulino.
- CMM (2016), *Milano: metropoli reale, metropoli possibile. Piano strategico triennale del territorio metropolitano (2016-2018)*. Milano: Centro Studi PIM, Città Metropolitana di Milano.
- Di Giulio M., Galanti M.T., Moro F.N. (2016), Political Coalitions, Local Leaders and the Internazionalization of Local Services in Italy. *Utilities Policy*, 40, C: 144-151.
- Edwards G., Waverman L. (2006), The Effect of Public Ownership and Regulatory Independence on Regulatory Outcomes. *Journal of Regulatory Economics*, 29, 1: 23-67.
- Equiter, Torino Nord-Ovest (2012), *Le Utility del Nord. Evoluzione e prospettive. Sintesi della Ricerca*. Torino. [www.torinonordovest.it](http://www.torinonordovest.it)
- EY (2016), *Italia smart. Rapporto Smart City Index 2016*. Roma: Ernst&Young.
- Florio M. (ed.) (2013), *Network Industries and Social Welfare. The Experiment that Reshuffled European Utility*. Oxford: Oxford University Press.
- Frost & Sullivan (2015), *Strategic Opportunity Analysis of the Global Smart City Market*. Mega Trends. [www.frost.com](http://www.frost.com).
- Gilardoni A. (a cura di) (2015), *Public Utilities e infrastrutture. Profili economici e gestionali*. Milano: AGICI, Publishing Division.
- Grillo M., (2015), Servizi pubblici locali e beni comuni. In: Sacconi L., Ottone S. (a cura di), *Beni comuni e cooperazione*. Bologna: il Mulino. 255-280.
- Hansmann H. (1996), *The Ownership of the Enterprise*. Boston: Harvard University Press.
- Hardin G. (1968), The Tragedy of the Commons. *Science*, 162, 3859: 1243-1248.
- Hart O. (1983), The Market Mechanism as an Incentive Scheme. *Bell Journal of Economics*, 14, 2: 366-382.
- Italiadecide (2013), *Ciclo dei rifiuti: governare insieme ambiente, economia e territorio. Rapporto 2012-2013*. Bologna: il Mulino.
- Joskow P., Rose P., Wolfram C. (1996), Political Constraints on Executive Compensation: Evidence from the Electric Utility Industry. *Rand Journal of Economics*, 27, Spring: 165-182.
- Koning P., Heinrich C.J. (2013), Cream Skimming, Parking, and other Intended and Unintended Effects of High-Powered, Performance-Based Contracts. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32, 3: 461-483.
- Neirotti P., De Marco A., Corinna Corigliano A., Mangano G., Scorrano F. (2014), Current Trends in Smart City Initiatives: Some Stylised Facts. *Cities*, 38, June: 25-36.
- OECD (1999), *Principles of Corporate Governance*. Paris: OECD.
- Ostrom E. (1990), *Governing the Commons, the Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

- Sacconi L., Ottone S. (a cura di) (2015), *Beni comuni e cooperazione*. Bologna: il Mulino.
- Shleifer A., Vishny R.W. (1997), A Survey of Corporate Governance. *Journal of Finance*, 52, 2: 737-783.
- Spulber D.F. (1989), *Regulation and the Market*. Boston, MA: MIT Press.
- Symbola (2015), *Wast End. Economia circolare, nuova frontiera del made in Italy*. Roma: I quaderni di Symbola.
- Symbola, Unioncamere (2015), *GreenItaly. La sfida del futuro. Rapporto 2015*. Roma: I quaderni di Symbola.
- TEH-A (2015), *Città metropolitane: il rilancio parte da qui. Progetto Smart City per ANCI in collaborazione con Intesa SanPaolo*. Milano: The European House–Ambrosetti.
- WEF (2014), *Towards the Circular Economy: Accelerating the Scale-up across Global Supply Chains*. Geneva: World Economic Forum.

## VI. English Synopsis<sup>1</sup>

1. **Summary of the book**
2. **The role of investment and innovation in a program of economic recovery in the EU and in Italy**
3. **Abstracts**
  - I – New markets and technologies
  - II – The innovation capabilities and investment strategies of companies
  - III – Finance for investments and macroeconomic policies
  - IV – New needs in urban areas and urban territorial policies
  - V – Development policies and industrial and regional economy
  - V – Development policies and industrial and regional economy

---

<sup>1</sup> In: Cappellin R., Baravelli M., Bellandi M., Camagni R., Capasso S., Ciciotti E., Marelli E. (eds.) (2017), *Investment, innovation and new business strategies: what role for the new industrial and regional policy?* Milan: Egea.

Discussion Group "Growth, Investments and Territory" – <http://economia.uniroma2.it/dmd/crescita-investimenti-e-territorio>

## 1. Summary of the book

The Discussion Group “Growth, Investments and Territory” is a think-tank composed of more than 50 well-known economists, both from academia and from other institutions, and in this book proposes the guidelines of a “new industrial and regional policy”, which aims to the European and Italian economic recovery.

The economic recovery is unsatisfactory and it is urgent to change the economic policies followed by the governments and the European institutions, which have wasted time and resources with the aim of the “ordo-liberal” austerity and the “neo-liberal” structural reforms. The expansionary monetary policy cannot alone be able to stimulate the economic recovery, which should be promoted by a major program of investment, both public and by private companies. The “market” alone is not able to give answers to the problem of growth and unemployment.

The goal of full employment requires the creation of new products and new businesses, which aim to meet the new needs of citizens in the territory. New material and immaterial investments are needed in order to raise productivity and wages and the domestic demand for consumption. Investment must focus on urban areas, which represent the geographic, economic and cultural nodes of the European economy and can be a great laboratory for the development of new products, services and employment.

The “new industrial and regional policy” should stimulate the creation of new knowledge, trust in

the future, will to undertake by the companies. The proposed economic, industrial and regional policy of the Discussion Group on “Growth, Investments and Territory” is not addressed only to institutions and national policy-makers, but rather to the various social and economic actors. It aims to promote the development of innovation and knowledge networks, the collaboration between the different actors in national innovation, regional and local systems and the support to innovation and investment by the universities, banks, workers, trade unions, public administrations and associations of citizens and consumers. Only with their active participation, it will be possible to overcome the current stalemate, in which the European and Italian economy is now for too long.

It is necessary to strengthen the intermediate institutions, adopt modern forms of multi-level governance, ensure greater decentralization of policy decisions and strengthen planning capabilities of local public institutions and their capabilities in the provision of new, better quality and more efficient public services.

The economic recovery in Europe and Italy and the confidence in the future of a stronger European integration must start from a “new industrial and regional policy”, centred on a major European program of innovative investments, which starts from the territory and focuses on the network of the hundreds European cities and regions of different sizes, where companies operate and citizens live.

## **2. The role of investment and innovation in a program of economic recovery in the EU and in Italy**

*Riccardo Cappellin, Maurizio Baravelli, Marco Bellandi, Enrico Ciciotti, Enrico Marelli*

The Italian economy is developing since many years at a rate lower than one per cent, which represents 50-70 per cent of the growth rate of the other large European countries. Moreover, for years the results at the end of the year have been lower than the forecasts announced by the government and international institutions.

The economic growth in the European Union and in particular in the Euro area after nine years since the financial crisis is still among the lowest in the world, lower than that of the United States and clearly than that of emerging countries, such as China. However, there are many other economic problems, that are linked to that of the low economic growth rate and that require an EU policy response. In fact, gross fixed capital formation fell by 10 per cent in the Euro area in the period from 2007 to 2016 and by about 30 per cent in Italy and Spain. Many traditional industries suffer from spare capacity and are in crisis. Many small and medium-sized enterprises have been closed or do not have the necessary risk capital in order to grow. Large enterprises are full of liquidity that reinvest in the purchase of their shares or in acquisitions abroad rather than in order to increase their national production capacity. Central banks have flooded the economy with liquidity that only caused a decrease of the interest rates and a dangerous rise in the asset prices. The stability of the banking system is endangered by the high level of the non-performing loans and even more by the exposure of the banks towards many companies in critical situation and with very low credit ratings. Finally, local institutions, given the fiscal austerity rules, cannot increase their debt and have been obliged to practically cancel public investment at the local level, which represents the major part of national public investment.

In the European Union, the political tensions have increased within countries and between countries due to the crisis of refugees and immigrants from non-European countries, the increasing income inequality between the households and the differ-

ences in the growth rates and in the unemployment rates between the countries and the regions of the European Union. These factors have led to the Brexit, the electoral growth of the populist parties, the fall of national governments in many countries and the decrease of the trust in the European Union, which has come to minimal levels. The continued rise of those, who want to leave the Union or the euro or are protesting against the austerity policies, indicates that there is a strong gap between the European institutions and the electorate in the various member countries. Therefore, the moment seems to have come, when a change in European economic policy is needed and it cannot be further postponed.

### **The collapse in investments is the factor preventing the economic recovery**

The Discussion Group “Growth, Investment and Territory” in the last three years has published two eBooks (2014 and 2015). It was, since the beginning of its activities in 2014, among the first in Europe to indicate, that the decrease in the GDP growth was mainly determined by the crisis in investments and that the objective of economic policy should be the recovery of private and public investments and of the domestic demand and not the increase of exports and of international competitiveness, as it was advocated by many neoliberal economists in the European institutions and the national governments.

Without a new industrial policy declined at the local level Europe and Italy will not overcome the economic crisis. The policies aimed at the supply factors will be ineffective unless they are accompanied by measures aimed to intercept the demand for new goods and services and, in particular, the largely unmet needs of a better environment and quality of life.

This book is based on the papers presented at the Policy Workshop of the Discussion Group “Growth, Investments and Territory” held on February 13, 2016 in Florence, Palazzo Medici

Ricciardi, with the sponsorship of the University of Florence and the Metropolitan Area from Florence. The Policy Workshop brought together at the same table about 50 well-known experts of industrial and regional economics, urban planning, finance and management, both of the universities of banks, companies, trade unions, industry associations and public administration.

The activities of the Discussion Group have been supported by the Italian Association of Regional Science (AISRe), the Italian Society of Economics and Industrial Policy (SIEPI) and the Italian Academy of Business Economics (AIDEA), which in Italy promote scientific research in the respective disciplines.

The Discussion Group is an independent think-tank, which aims to promote a movement of opinion for a new industrial and regional policy, addressing to all its key stakeholders and in particular to the citizens and it wishes that the economic policy proposals outlined in this collective work of many well-known experts can represent a platform for a more modern and effective economic policy than the traditional schemes so far adopted in Europe and Italy.

All contributions made by the Discussion Group, including the first two e-books, are available for free on the website: <http://economia.uniroma2.it/dmd/crescita-investimenti-e-territorio>

The ideas outlined in the numerous articles of well-known experts published in this book respond to a widely shared vision and deal with the various themes of a “new industrial and regional policy”, such as: the evolution of markets and technologies, the innovation capabilities and strategies of companies, the financial system, the investments and the macroeconomic policies, the structural changes in cities and regions, the environment sustainability, the territorial and industrial policies at the national and regional level.

This third eBook, on the one hand start from the analysis and economic policy guidelines, which were indicated in the two previous eBooks. On the other hand, it explicitly aims to illustrate to the world of companies, and not only to the world of policy-makers, the conditions and procedures required in order to identify, design, finance, promote and implement a major program of public and private, local, national and European, investments,

that will pull the recovery of the growth and the employment in Europe and in Italy.

This first section of the book aims to emphasize the need for the adoption in the European Union and in Italy of a “new industrial and regional policy”. It presents a summary of the analysis and proposals indicated in the book, on which there is a broad consensus among almost forty experts, who have written a contribution for this book. On the other hand, the responsibility of the opinions expressed in this section of the book pertains only to its authors.

### **The ineffectiveness of macroeconomic policies and the multiplicity of objectives and instruments**

Nowadays, there is a large convergence about the role that investments can play, because, on the demand side, they can pull many industrial productions (currently depressed) and, on the supply side, their recent collapse is one reason of the slow growth of labour productivity and gradual reduction of productive capacities, which add to the slow growth of wages and profits.

In particular, the problem concerns the imbalance existing in Europe and even in Italy between savings and investments, reflecting the scarcity of the aggregate demand and causing a positive trade balance, implying – as it is well known – the export of financial capital and the rise of foreign direct investments by national firms.

Traditional macroeconomic analyses have investigated the effects of the investment collapse, but have not been able to clarify the causes of such decrease. At the most, macroeconomic analyses have recognized the existence of a logical relationship – or a “vicious circle” – between investment and aggregate demand, on one hand, and investment and aggregate productivity, on the other: in fact, the low national and world demand, on the demand side, and the low productivity and firms’ profits, on the supply side, hinder investment growth. However, this approach does not allow an easy identification of where to operate from the outset; it postpones to an uncertain and distant future the time when firms will autonomously start to invest again, after the long period of investment contraction and reduction of productive capacity, as

occurred in previous business cycles. This situation has led many economists to point at a solution focused on factors and instruments, which are in fact short of a macroeconomic character, for instance the “structural reforms”: e.g., flexibility in the labour market, too rigid fiscal rules or lack of market competitiveness.

Furthermore, macroeconomic analyses and policies in Europe have focused on monetary policy measures, budget policies, labour market measures and “structural reforms”. They have disregarded the factors characterizing the productivity of firms, the causes of the reduction in the propensity to invest, for example the changes in their “business models” and their relationships between the different actors of the national production and innovation systems. This approach has caused a neglect of the several factors requiring appropriate industrial and regional policies, which cannot directly be changed by using macroeconomic policies.

As a matter of fact, traditional macroeconomic policy instruments – both monetary policy and public budget policy – disregard that their economic impact can be different as a function of the specific features of:

- a. consumers, as a consequence of inequalities in income distribution and different propensities to consume;
- b. firms, with particular reference to their propensity to invest and innovate, affected by structural factors (market contestability, size and specialisation of sectors, impact of financial crises, etc.) and the characteristics of the business strategic models (competition approach, propensity to innovation, organization models, etc.);
- c. the system of external economies – both material and immaterial – accruing to firms, including the position of the urban centre, where the firms are located within the national urban structure;
- d. the role of local public institutions, the degree of decentralization of the national public expenditure and the characteristics of the financial and banking institutions, which represent the channels of transmission of monetary policy (including the European quantitative easing) to the real economy.

In particular, in the macroeconomic models there is a neglect of the strict relationship between GDP dynamics and the changes in the productive structure, formed by different sectors and regional productive systems.

There is a disregard of the role played – on the behaviour and decision to invest of firms – by the relations of the individual firms with the surrounding territory as well as with other firms of the same sector or productive chain. Moreover, there is no adequate acknowledgement of the importance, in determining the investment choices of the individual firms, of the innovation capabilities and the market potential existing within hundreds of large and medium-sized European cities, hosting the largest part of population, productive structures and European market.

Consequently, there is a need for a “new industrial and regional policy”, in order to change the firms’ choices. In fact, a recovery of gross fixed capital formation and an “internal” or from within growth of firms are alternative solutions to the currently dominant choices characterised by: maintenance of high levels of liquidity, adoption of a “deleveraging” approach, only financial investments, mergers and acquisitions, in order to achieve an “external” growth of firms.

It is only an industrial and regional approach (i.e. through microeconomic measures) that allows to take into account: the several factors that determine firms’ investment decisions, the increasing differences among firms, the different types of investments, the interdependence between the different productions (within national and local productive systems) and also the key role of firms’ capabilities to innovate and of their actual decisions to realize investments.

Since the crisis was chiefly determined by the investment collapse, economic policies should have been mainly directed to the investment recovery, instead of focusing on the consequences of the economic crisis on the public budgets and on the banking system. The recent debate on economic policies has focused on monetary and on fiscal policies, while neither the national Governments nor the EU have proposed an “industrial strategy” to relaunch investments, innovations and aggregate demand. In the policy agenda, a debate on the “new

industrial and regional policy” it is still lacking. National and European economic policies require a rebalancing of the different economic policies (and also a new *governance* approach). In fact, the number of instruments must be equal to the number of objectives; monetary policy by itself cannot aim at all objectives. As hinted by J.M. Keynes himself, it is not possible to “push with a rope”. Moreover, the European Central Bank’s primary objective is not economic growth. Monetary policy is targeted to the stability of the financial and banking sector. Fiscal policy should aim at the provision of public services, to the citizens’ well-being and to an equitable distribution of income and wealth. Therefore, the objectives of economic growth, employment and productivity require a third instrument, i.e. precisely the “new industrial and regional policy”, that is obviously different from the monetary and fiscal policies.

Finally, it is necessary to guarantee a larger participation of citizens to policy decisions; hence, a fourth instrument is needed, i.e. a policy of institutional reforms and the regulation of powers of the different government levels as well as between the public and private sectors (*multilevel governance*).

### **The new industrial and regional policy for the recovery of domestic growth**

A new national and European growth industrial strategy is required, in order to promote the growth in productivity, wages and domestic demand, by boosting innovation and investment.

GDP growth depends on the growth of productivity and of employment. Productivity depends on innovation and investments in individual companies, but also on structural change, with the introduction of new products and the substitution of new high-productivity processes to those with lower productivity. On the other hand, the growth of GDP depends on employment and productivity or on additional production capacity in new productive activities, and that requires innovation and investments.

At the core of the growth strategy lays a new industrial and regional policy that fosters innovation, investments, and the creation of new manufacturing and service productions. Innovation is crucial for increasing the internal rate of

return of investment projects and the propensity to invest by the companies, since risky, long-term intangible and tangible large investments are needed for the development of technical and organizational knowledge. In conclusion, innovation determines investment, but it also needs new investments.

A change of investment policy is needed, in order to achieve a rebalance from the objective of expanding the export capacity and the international competitiveness of the firms to the objective of promoting the expansion of domestic production capacities, oriented to the domestic market. In addition, it also needed a rebalancing from the objective of a development driven by the external demand to the goal of supporting the growth of the internal demand, by anticipating the qualitative changes of this latter. That requires sustaining, on the one hand, the need and consumption by the European citizens of new products and services and, on the other hand, the tangible and intangible investment by European companies in new sectors and new productions.

It is important to point out that the development of new products and the same boost in innovation do not concern only digital technology or high-tech sectors, as many policy makers and many macroeconomists as well seem to believe. In fact, the increase of the productivity in many sectors of the economy needs tangible and intangible investments. Furthermore, it is important to create new high-productivity sectors not only in the fields of medium to high-tech manufacturing (i.e. Industry 4.0), but also in those new services, which are related to collective needs, such as those exemplified by the model of the six “lead markets”, that this book proposes to be created in the urban areas.

Three main levers may be used by a “new industrial and regional policy” aiming at increasing the productivity of the economy: a) support the reconversion of companies to products with a higher innovation content; b) stimulate the demand for such products by citizens and companies, either by new regulations in their respective markets or by defining new tax incentives, c) promotion of joint action by the private and public actors in the design and financing of investments in the new productions.

### **The evolution of the structure of the Italian industrial system**

In the 70s and 80s, SMEs productive systems, such as the industrial districts of the *made in Italy*, have had a positive trend, in terms of employment and surplus of the balance of trade. Instead, the large industrial enterprises have undergone a continuous process of restructuring and downsizing. Especially since the 90s, as part of the evolutionary processes and sometime of the crises hitting the SMEs systems and the large companies, the role of the medium-sized enterprises (< 500 employees) has increased. They have taken a leadership role in their respective value/supply chain, and lead to the creation of industrial groups of increasing size, where the dynamics of individual companies should be interpreted in the wider framework of the strategies of their respective groups.

This process of corporate restructuring has also accompanied a wider de-localisation of production activities at the international scale, often towards Eastern Europe and more recently Asian countries. A growing division of labour has altogether stimulated the development both of modern integrated logistics systems, at inter-regional and international levels, and of Internet networks between companies for data exchange.

Overall, the '90s and the early years of the next decade have registered an increasing heterogeneity in the performances and in the forms of industrial organization of the Italian manufacturing companies, in particular between and within the SME productive systems. Manufacturing employment has decreased in many local production systems, while services have expanded.

It must be emphasized that Italy has suffered, over the years of the Great Depression since 2008, a process of rapid decline in manufacturing employment and investments, particularly severe in some regions and sectors. Nonetheless, Italy remains the second manufacturing economy of Europe, it hosts numerous bases of productive and market excellence and it has the capabilities to recover a path of overall economic growth. In fact, the manufacturing industry is in Italy still a great engine of technological progress, employment and income for large sections of the population and has a strong active impact on the balance of trade.

The different Italian local manufacturing systems express a variety of responses to the economic crisis of the past years and to the transition to a new economy. Some of the industrial districts have been resilient and able to enter new paths of development. Not a small number of SMEs moves towards internationalization and innovation, and many companies start to integrate digitization with the manufacturing processes. New technologically advanced supply chains may develop at the crossroads of made in Italy and industry 4.0. However, the competencies in the use of qualified human resources, of young people in particular, are still too scarcely diffused. Nor does it clearly appear a strong commitment of the major Italian companies in their required leadership roles in the driving the innovation and the internationalization of the Italian production system.

Also in the past, times of crisis have hosted the creation of new businesses and new productions, able to seize the opportunities created by the difficulties of other companies and to occupy vacated market spaces, or to create new market niches, following a process of "creative destruction".

Typical sectors of the Italian manufacture, for example in clothing and mechanics, cannot pull, by themselves alone, the growth of the aggregate national economy. In a medium-term perspective, their contribution must be complemented by other sectors, not just manufacturing ones, nor necessarily high tech in the strict meaning, but that may have great growth potential. Large basins of opportunities and of dynamic comparative advantage are connected to the potential demand fuelled by some obvious shortcomings and the growing needs of citizens in the territory, both in urban areas and in the countryside, for: a) housing needs, b) regional and urban transports, c) public utility services, green / circular economy, d) trade and tourism services, e) health care, higher education and research.

It is to be stressed again that a sixth field of specialisation since these new services not only create employment opportunities, but are able to pull many types of manufacturing technologically advanced productions, for supplying capital goods and infrastructure, and can promote the creation of new value/supply chains at the national level.

Combined with the nuclei of the typical made in Italy, they could in the future form the basis of a different specialization of Italian exports to global markets.

Therefore, the Italian companies, both large and small, both manufacturing and service oriented, in local productive systems and in other geographical areas, have to interpret a number of drivers of change and challenges, both today and in the near future. A positive response requires major investments in production, essential for the growth of companies and also to boost aggregate demand. These new investment areas are the challenges that the “new industrial and regional policy” must address in Italy and also in the European Union to relaunch economic growth.

There are, however, factors that hinder investment. The Italian productive structure, as is well known, is extremely fragmented. Furthermore, in comparison with other major European countries Italy stands out for the very high percentage of companies in which all the management - and not just the CEO as happens elsewhere - belongs to the owner family: in these companies, except for cases of excellence especially among medium-sized enterprises, traditional management methods prevail, and does not promote technological and organizational innovation.

It should be added, finally, the fact that in all size categories Italian companies are more indebted than in the euro area average: more the small and very small companies but also the large ones. In the composition of financial debt of firms, we see the absolute Italian anomaly, with bank loans by far prevailing, more than in any country or area of the advanced world. This weak financial structure and the simultaneous decrease of the bank loans, due to the current banking crisis, effectively limit the investment capacity of companies.

This lessens the drive towards new business models characterised by: 1) enhancement of qualified human resources and young people in particular; 2) more structured access to finance and financial advice for the investment and innovation decisions, reducing the excessive focus on bank loans; 3) integration of digitization; 4) strengthening of aggregation, relatedness, connectivity within innovation and knowledge networks; 5) active

involvement in the international value chains, escaping the low road of delocalization driven by low labour costs. The largest firms have difficulties, with some exceptions, to assume a leadership function in their supply chains, but more generally within the SMEs systems, for the diffusion of new business models and for the involvement of universities, trade unions and business associations in development projects at various territorial and sectorial scales.

### **The factors that hinder revival of investment**

In explaining the current crisis of productive investments, macroeconomic analyses underline the difficulties to firms' access to bank loans, the weak growth of the aggregate demand and the ample under-utilization of existing production capacities. Some macroeconomic studies point out the factors that drive the major international companies to postpone investments in Europe. They indicate factors, such as: weak demand, negative outlooks on future growth, overcapacity, high political uncertainty, low expected earnings, labour costs, labour legislation, costs of public administration rules, restrictive norms on the production sites, market regulations, high debt ratios of the firms, high cash requirements and low bank credit.

Although in abstract terms all of these factors may be reasonable, in fact they are not always decisive in the current crisis. It is not so useful to follow the abstract opinions of companies, which do not invest, while it is certainly more interesting to interpret the concrete behaviour of those, which invest in Europe or at least in other countries. In fact, these macroeconomic studies do not consider the differences of the relevant factors in the different sectors and regions. A necessary distinction concerns, on the one hand, non-innovative or traditional companies and sectors which are perhaps declining towards disappearance and where investments are weak, and, on the other hand, the new productions and companies, some which may not even yet exist, and have to be created throughout new investments.

Unlike macro-economic theories, followed by the policy makers in the governments and central banks, the literature in the field of industrial,

regional and innovation economics has studied for decades the factors determining productivity growth in the companies and the dynamics of investments in the various national and local production systems. Therefore, a new industrial and regional policy requires policy instruments, which are different from those of traditional macroeconomic policies and which have not yet been used by national governments and European institutions. In particular, the articles published in this book demonstrate the importance of the following set of factors, which certainly do not represent an exhaustive list, but seem to be particularly relevant in the perspective of the literature of industrial, regional and innovation economics, for explaining the decrease of productive investments or the factors that can promote their recovery:

- the absence of a “new industrial and regional policy” at the local, national and even European level;
- the lack of innovative ideas, the drying up of creativity and the loss of internal capabilities for innovation within the individual companies and institutions (“skills trap” and “lock-in” effect). The managers are not able to identify new products and new technologies for investments and to exploit the external opportunities in domestic and international markets, for a smart diversification from the existing productions in a crisis;
- the limits of the prevailing business model in the companies, which do not invest. This model leads them to myopic evaluations, to an excessive pessimism regarding the possibility of company growth in new markets and to adopt an excessive risk premium in their financial assessments. Therefore, the shareholders of the companies often have a low propensity to allocate financial resources towards investments in facilities and equipment, and prefer the distribution of larger dividends or the repurchase of the shares, in order to achieve a mere increase in their value;
- the absence of public investments, which are complementary to private investments, as public investments, although smaller in aggregate size than the private ones, often represent an insurmountable barrier and they are essential to create the appropriate environment and context for new productions;
- the lack of cooperation between the companies and the external stakeholders: local and national government, business customers, suppliers, competitors, banks and specialized financial institutions, research centres and universities, employees and unions, citizens and end users. They are all together part of the local innovation or production system or of the same production chain and can hinder the speed of innovation, when they do not take those complementary decisions, which would make innovation possible or would enhance it. In fact, the risk of an investment decision for the individual company may be excessive, if the investment decision is made separately and it is not accompanied by appropriate initiatives by the other stakeholders of the same innovation or production system (geographical cluster or supply chain). Only by sharing the risk, the insurance premium required by the investment project can be reduced; furthermore the companies may benefit from shared tacit and codified knowledge, which multiply innovation opportunities;
- Process and product innovation in the companies and their diversification into new products require that companies previously invest and hire technical collaborators qualified in designing and organizing the new productions. Moreover, without an increase in wages, the motivation of the employees to cooperate in the increase of productivity and even in suggesting themselves the adoption of process and product innovation, would remain to weak, and also the rare required skills cannot be hired from outside the companies. On the other hand, without an increase in labour income the internal aggregate demand cannot grow, as it would be necessary in order to pull the demand for the new products of the companies;
- the shortage of risk capital and the limited size of the Italian companies should lead to enhance mergers and acquisitions and the reorganization or a greater vertical integration of value/supply chains. A more active role of investment banks and of non-bank financial intermediaries, such as institutional investors, private equity and

- specialized consulting firms, would be crucial;
- productive investments should be supported not only among small innovative start-ups, but also in the large and medium-sized companies, hit by financial crises, in order to promote their recovery and turnaround, also through mergers and acquisitions with more dynamic companies within the same production system or value chain.  
That contrasts with the preference given by policy makers and by banks to the liquidation of firms in crisis, in order to sell the collaterals of the Non-Performing Loans, even if the final result is a further reduction of production capacity and employment and that compromises the future growth of the banks' profits;
- the consensus and interest by citizens and companies on major investment projects at the local level is absolutely required in order to mobilize the policy-makers and also in order to stimulate the demand for new goods and services through the creation of an adequate production capacity and new investments;
- the recurring political, institutional and financial crises, which have often been determined by mistakes and delays of the national and EU macroeconomic policies, reduce the confidence on medium-term growth prospects and lead companies and institutional investors to give priority to financial investments of a speculative nature;
- the lack of harmonization at the European level of the corporate tax law, as this latter is too generous for income from capital and financial assets, while it penalizes corporate incomes related to real or production activities, as well as the labour incomes.

### **Finance for development and innovation, and the adequacy of the banking system**

The innovation gap is not just within the industrial system. In fact, it has two dimensions, because also the banking system is delayed in improving its range of services, which can enhance the restructuring of the entire economic system.

The banking system needs to integrate its activities with financial services aimed to support firm innovation and local economic development. More-

over, it is necessary a growth both of the non-bank financial operators (venture capital, private equity, structural funds, institutional investors) and of the capital markets. It is crucial also to promote the emergence of models of local governance capable to promote the cooperation between industry, local and national institutions, research centres and universities and even banks, as components of the national and regional system of innovation. The goal is to develop bottom-programs and investment projects aimed at modernizing urban areas and networks of different sizes urban centres, in order to achieve a multiplier effect on economic development and employment at the regional and national level.

However, in recent years the development of large banking groups and the decrease of the number of local banks led to the weakening of the relationship between the financial system and the local economies. Even the major banking groups, which are present locally, should support local firms in their development process by providing them the financial assistance and the necessary capital, when they face the difficulties of a restructuring or initiate innovation processes. However, these banks do not always prove to be pro-active and rarely participate in the governance process of local development, which requires an integrated initiative of several private and public actors, including banks.

While the information asymmetries concern the lack of information about the individual investment projects, the knowledge asymmetries concern the knowledge gap ("mental models and business models") between the world of finance, on the one hand, and the world of industry and of the science, on the other. The knowledge asymmetries and the prevailing cultural and traditional banking business models (an effect of the "knowledge traps" or cognitive "lock-in") represent a barrier that diverts the banks from financing innovation of industrial and service companies and the restructuring and growth processes. In general, the knowledge asymmetries lead to "market failures" that are difficult to resolve, since they would require significant changes or organizational and cultural innovations as well as a review of the prevailing banking business models.

The current business model of Italian banks is strongly focused on the commercial banking and on the “traditional lending”. Therefore, banks have not developed a professional know-how and an adequate internal human capital to operate in the field of “innovation banking”. The relationship between banks and enterprises is not only influenced by the “information asymmetries”, but it is even wider for the existence of the above-mentioned “cognitive” asymmetries, which are particularly important in the commercial banking sector. How can these banks understand and assess the risks faced by innovative companies, if they are outside of the knowledge networks? To overcome knowledge asymmetries, banks must invest in knowledge and in their human capital and develop learning processes both internally and with external economic actors. Therefore, most banks, and especially the local banks, do not finance innovation. They are not structured to provide these services and do not offer consulting services that can help the restructuring of companies in crisis or less competitive. In particular, Europe is missing an adequate field of intermediaries and specialized operators in financing innovation and growth of SMEs in contrast to what is observed in the United States. It is a point of weakness that is hindering the European economic growth and this is especially true for Italy. In particular, EU medium size companies should be able to diversify their sources of funding from the traditional bank lending market and start using private placements, either as an alternative or as an intermediate step towards the listed bond markets. The creation of a bad bank and the securitization of NPLs are only a short-term solution that does not remove the causes of the NPLs problem. Credit deterioration might also occur again in the future. Therefore, the solution should be a more effective management of the relationship lending. Banks must also organize themselves to offer services of corporate restructuring to the companies, in order to promote their possible recovery (turnaround). By not implementing these services, banks are forced to sell their NPLs at lower prices than their book values, leading to an inevitable increase of losses, to bank mergers, to require large capital increases and to divest from several previously developed activities.

In many cases, a company in crisis is not declared bankrupt, but there may be clear limits in his management, which has led to a situation of crisis. Therefore, the creditors and banks, in particular, must take the initiative in order to avoid a worsening of the situation and a possible failure. In this case, the bank should be the first to propose a recovery plan to the company and to support the same in his execution. On the contrary, in the case of a healthy and growing company, is his management that submits a development plan to the bank. However, the current situation of the Italian economy represents for the banks also an extraordinary opportunity to review their business models, taking into account the structural decrease across all Europe the bank loans and the development of larger capital markets. In fact, the banking system should evaluate positively the access by firms to financial markets, because in this way firms improve they financial structure and banks may decrease their credit risk. In fact, offering assistance to the companies in accessing financial markets allows bank to develop new businesses and to compensate the decline of earnings in the traditional corporate lending.

### **The fields of intervention of the new industrial and regional policy**

Industrial Policy, according to a modern economic development strategy, does not consist in the traditional policy of mere regulation of competition or, conversely, of public help to private enterprises; nor does it consist only in funding research and higher education, but it must be a policy for promoting innovation and investments aimed at increasing the aggregate productivity of the economy.

The “free market” does not work perfectly even in a static efficiency context and certainly the market failure has a dynamic character. In fact, usually the market alone is not able to provide the innovation, which involves the coordination of “not price” relationships or synergies between the different actors of the national innovation system. These relationships are essential to ensure the creation of tacit and codified knowledge, innovation and productivity growth in the long term, without which there cannot be economic growth

In a modern industrial strategy, the national gov-

ernment plays a crucial role, since it has to regulate mergers and acquisitions among the large national and multinational companies, in order to promote greater investments and the creation and development of modern productions on the national territory. Secondly, it is up to the government to adjust, on the one hand, the coordination between monetary and the public budget policies and, on the other, industrial and regional policy. In this context particular attention must be addressed to the role of banks in financing companies and to the relationship between companies' investment, taxation and public expenditure, although this function currently faces many constraints in the Eurozone. Third, it is up to the national government to take the initiative of large national investment projects in new markets, in new production chains and in different areas of the country. Fourth, it is up to the national government the coordination of the multi-level governance process between the various institutions: municipalities, regions, national and EU institutions.

However, a modern industrial strategy cannot only have a sectoral perspective even if it is extended to the non-manufacturing sectors, but it must also have a territorial or regional perspective. In fact, a great program of national and European investment for the relaunch of economic growth starting from the hundreds of European cities and regions and able to have a significant impact on both the European GDP and the quality of life of European citizens, requires a modern multilevel governance. The cities are the platforms of the innovation and internationalization processes for their endowment of highly qualified skills and the ability to mobilize the collaboration between different and complementary actors.

In general, the existence of well-structured production and innovation networks, hard and soft infrastructures and the existence of a well-developed and stable institutional system decrease transaction and adjustment costs, allow greater flexibility and speed of the process of economic and social change and make it possible to speed up the policy-making process and to decrease the implementation time of the interventions.

In recent years, the "Smart Specialization Strategy" has spread throughout Europe. This approach

is still an export-led approach, but it is useful for underlining the need to enhance the factors of excellence in local resources, stimulate technological diversification (avoiding phenomena of "skills trap" or "lock-in"), and the complementarities between related sectors from a technological and production point of view. Furthermore this approach stresses the role of economies of scope at regional-national scale and of creativity, which requires integration of different knowledge and interaction between actors with complementary skills. It highlights the tight integration between productive specialization phenomena, the diversification into new sectors and also the integration between different sectors at the urban and regional levels. On the other hand, the strategy of Smart Specialization, which is the basis of the regional cohesion policy of the EU, and the related concept of "entrepreneurial discovery" do not adequately consider the role of the demand of consumers or end users and of the domestic demand.

Another innovative proposal of development policies is that of Smart Cities, which highlights not only the adoption of modern technologies in the various urban public services, but also the fact that a smart city generates new knowledge and promotes creativity (smart specialization), it contributes to the creation of networks of innovation in the economy and in the local communities and to the creation of new innovative production activities.

In particular, the smart city is a city that promotes innovation, by combining in an intelligent way both the skills and the different and complementary knowledge of the local system of firms, and the needs and demand of innovative products and services by the communities of citizens and users. Accordingly, it is necessary to reorient investment from the exporting industries to modern industries that produce for the domestic market, such as key productions that aim to respond to the new needs of the citizens and have very significant economic importance in terms of employment and turnover, such as the needs of: a) housing, b) mobility and logistics, c) culture and leisure and media, d) health, welfare and education, and e) environment and energy saving. These new productions or new "lead markets" are not only infrastructure and

collective services, but also are able to pull the development of new manufacturing production chains both at the urban and the national level, and that can be considered a sixth area of priority intervention.

The relaunch of investment in these six sectors, related to improving the quality of life in urban areas in Europe and in Italy, appears useful for several reasons, as they can:

- be easily supported by modern financial institutions specialized in project financing, given the very low level of interest rates;
- be the stimulus to develop new activities in large public utility companies, that have strong roots in the territory;
- create significant new jobs not only in the phase of construction of the structures, but also in the service management;
- carry significant revenues in the sale of new services, and also a high increase in property values in the urban areas where they are created;
- enhance engineering and managerial skills available in Italy and Europe;
- allow the use of modern technologies as well as the relaunch of the construction industry and many other traditional productions;
- involve large investments, which would have a major effect on the growth of aggregate demand;
- produce essential public goods that can be used by people with less income and who do not have the resources to access alternative too expensive private services;
- meet advanced needs, which are increasingly demanded by a wide range of consumers who have an adequate income, high education and also more free time;
- allow an increase in GDP and improve the quality of life of the citizens;
- allow a large employment of highly skilled workforce, particularly of young graduates;
- promote the social and cultural relations between the citizens and the sense of social integration;
- promote the growth of knowledge and innovation, as in the case of investments in universities and research;
- partly replace individual not indispensable con-

sumption and reduce the import of such goods, which are often produced abroad;

- may in the future be exported, thus diversifying the economic export base towards innovative productions.

In conclusion, a program for increasing investment in European cities needs to mobilize the creativity of companies and institutions and the design capabilities of projects in new productions and especially in new services of collective interest.

In this respect are crucial bottom-up initiatives at the urban level, since it is necessary to mobilize the demand of the new services by the citizens and the use by the individuals, households and local communities of these new services and it is also necessary to support the creativity and the ability to design new services, which are “superior” to those currently existing. This requires the creation in medium and large cities of “intangible platforms” capable of networking the various local actors such as: users of the new services, universities and research centers, large public utilities companies and other private and public partners in order to develop collective learning processes and the creation of new knowledge, which represents the main objective of a smart city.

A bottom-up governance framed in a regional and national strategy is needed, given the need to integrate the individual urban projects at regional and interregional level, in order to exploit economies of scale both on demand and supply side, to integrate individual entrepreneurial and design skills according to the logic of cooperation and synergy networks and to assist individual cities in designing and financing strategic plans and projects .

This intervention strategy is compatible with the Juncker’s plan, even if it has an amount of resources too small compared to the collapse of the investment in the Euro area and is too slow to act compared to the immediate needs of economic recovery. More generally, the Juncker’s plan is not integrated with the European macro-economic policies needed for a relaunch of aggregate demand and it appears inexplicably disconnected from both the regional cohesion policy and the EU’s budget policy. Therefore, it lacks a reference to institutional actors with solid experience, such as those which in the individual regions and countries

for many years organize the Community cohesion policy. The Juncker's Plan lacks a reference to regional and local level institutions, which could be able to coordinate operational projects of smaller size and more easy to be realized, with respect to major national and trans-European programs, the implementation of which is also slowed down by the decreasing political consensus existing in the EU Council.

### **The relationship between macroeconomic policies and the new industrial and regional policy**

In summary, the economic policy should be directed towards a strong support to the aggregate demand. Without an expansionary shock, it is unlikely that Europe and especially some countries can get out of the current stagnation. Already in 2012 the International Monetary Fund called for a policy of supporting aggregate demand. Household consumption, which, as we have seen, has declined in several countries, can be promoted by a stronger wage growth - which would also be useful to counter the deflation - and an easing of the tax burden. However, the focus should shift to investments, which have collapsed in the crisis period and which must be boosted. Private investment should be supported with a monetary policy, that aims at improving the structure of the financial system. To this end, in addition to a final solution for the distressed loans, it is crucial - especially in Italy - the development of new financial intermediaries, other than the traditional banks, and specialized in supporting investment, innovation and growth of enterprises.

Public investment could be expanded nationally, through a restructuring of public expenditure, the use of the public budget flexibility clauses, that already the current stability pact allows, and (in the future) the desired adoption of a golden rule for the investments. However, mainly public investment at European level should be encouraged, through a great "European plan", much more ambitious of the current - and in many ways disappointing - Juncker's plan, characterized by limited resources, excessive hoped "leverage effect" and long times of realization.

This "European Investment Plan" should not be

limited to the Trans-European Networks and major projects, as the great public works are subject to long implementation periods and other accidents. The plan should cover investments in transport and communications (digital agenda), but also in R&D and human capital. It should also cover a variety of micro-investments to be carried out for example in urban areas, as indicated above in our proposal for the creation of new "Lead Markets" in urban areas, such as local transportation, housing and education, environmental protection, energy efficiency, health, tourism and cultural heritage, and so on. The plan could be financed by the EIB (whose bonds should be purchased at the large-scale by the ECB) or through the issuance of Eurobonds. Looking ahead, a great plan of investments will require a strengthening of the EU budget, at least for the Euro area. With an EU budget of 1 percent of GDP, it is difficult to cope with the real and financial shocks or to promote the real convergence between countries. Even in the absence of a desirable "European Investment Plan", at least a national plan may be appropriate. The necessary resources could be obtained not only from more effective actions of "spending review" - and the full use of the "flexibility clauses" that European rules allow - but also from different fiscal choices, from those of recent years. An investment plan could have multiplier effects on the economy, which would be higher since the beginning than, for example, a general reduction of taxes, which has a limited stimulating effect on consumption in a depressed economic situation.

In particular, the EU could start an annual program of greater private and public investment equal to 1 percent of GDP in each of the individual countries, funded partly by private resources and partly by the funds of the Regional EU Cohesion Policy. The increase of the funds of this policy could be financed with an equal increase of the contribution to the Community budget by the member states, which would benefit from this additional expenditure, by the regional cohesion policy in the same country. This program could allow for the freedom (*opting out*) of some countries, such as Germany, which do not consider as a priority that additional investment effort, of not participating in this initiative, which could then have a variable

geometry between the member countries.

As for the part of private financing, it might be possible for ordinary banks, the National Development Banks and the European Investment Bank to discount at the European Central Bank the value of the bonds (*project bonds*), to be issued by certified project and investment companies. The additional credit funds could be restricted, for example, to the only financing of large urban projects, which would be selected as part of the measures considered in the “urban dimension” of European regional policy.

As for the part of public financing, it should be allowed that local institutions can finance public investments, to be made by the local utility companies in: hospitals, universities, social housing constructions, earthquake prevention and other infrastructures and new services complementary to all above indicated private investments, up to a predetermined amount (for example 10 percent of the total investment). Clearly, there should be a clause of flexibility in the Stability Pact constraint for such public investments of the local authorities and the aforementioned additional contribution to the EU budget, by the considered national state. The evaluation of projects by national banks, by the EIB and by the regional cohesion policy monitoring authorities should be sufficient to reassure the governments of some countries, that you are not giving money to companies or to particular individuals, but only increasing the investments, in those fields where there are the possibilities and especially the will to promote national growth.

The stimulus of private and public investment would not only determine a benefit for the aggregate demand, the economic recovery and the job creation; but in the long run that would also increase the aggregate supply, since the production capacity would increase, with positive effects both on employment and on aggregate productivity. The competitiveness of the peripheral countries would benefit, more effectively than in the case of the internal devaluation of the past, through wage decreases. That was once called “the high road” to global competition.

We can not illude ourselves that market forces always act in the right direction and with an appropriate speed. Industrial policy could promote merg-

ers, vertical integrations or strategic alliances, for example between complementary activities that are part of a specific production chain. It is a fact that in Europe, especially in Italy, innovations can not be based only on internal R&D within the companies; given the characteristics of the industrial system, it is rather more important to sustain the innovation networks between the companies, involving, as indicated by the model of the “quadruple helix”, the various actors of the “local production systems”: companies, unions, financial institutions, universities, public institutions and associations of citizens.

### **A pact for European growth**

In Europe after the Second World War there was a general consensus to begin the reconstruction and that led to the economic miracle of the 60's. Therefore, for example, it is quite clear that after a natural disaster, like an earthquake, enterprises, institutions and individuals must together invest in the reconstruction. Instead, after this long economic crisis, we may observe that in the companies and institutions prevail the distrust, the resignation and the tendency to adapt to the prevailing opinions and the conformism, which is the opposite of entrepreneurship. The rules of the Fiscal Compact are not enough to promote the economic recovery in Europe and a pact for growth or a “Growth Compact” is needed.

Investments should not be postponed by companies and public institutions, which cannot have as a priority to save or to disinvest, in order to merely survive. The logic of efficiency, competitiveness or mere survival, by reducing costs, is not sufficient if it is not supplemented by the logic of effectiveness, leading the actors to increase the revenues and to create new productions. In fact, in the choice of new investments it is certainly required, but it is not sufficient, to check that prices are higher than the costs, or that the invested capital will have a positive return. Instead, it is first necessary to propose new medium-term strategies of the companies and institutions, discover the characteristics of the new productions and assess whether these productions are justified or convenient for their ability to meet the most urgent needs of citizens and consumers. Investments do not depend only on the economic

and financial external conditions of the market, which determine their financial value; they also require that the companies and institutions have the creativity, the ambition to act and the necessary courage. Innovative companies and institutions must have both the technical skills and the capabilities to make innovative decisions, given that entrepreneurship requires the existence not only of competencies but also of a strong motivation and the political will to act promptly. These are the critical missing factors, which since several years have led to postpone investment decisions in the world of companies and institutions and which have led to a continuous decrease in the production capacity and in the efficiency of productions, as well as to a decrease of employment and to a very low growth rate.

We can therefore say as Carlo Cattaneo wrote in the "The thought as a principle of public economy" (1861): "By collecting, we will say that any treaty of public economy, should formally classify among the sources of the Wealth of Nations, the intelligence and the will: intelligence, which discovers goods, invents methods and tools, guides the nations on the ways of culture; the will, which determines the action and faces the obstacles. " To boost economic growth there is the need of more knowledge, economic-financial analysis and also greater capability in decision-making, negotiation or coordination. This is especially true in a modern economy, where intellectual capital or both technological and organizational knowledge and their deployment into viable industrial projects are essential for innovation. Furthermore, with reference to the "will", in a modern market system the decisions on investment projects and innovation by the private companies and the pub-

lic institutions require that the different actors are highly motivated to translate into the reality the industrial or economic development strategy, which has been defined at the political level, and that these actors are not hindered in implementing this strategy, neither by internal constraints such as a lack of ambition and courage nor by external obstacles, and finally that there is a consensus among the various actors on the strategy, that they intend to accomplish together .

The economic policy for the recovery of the European economy can not only be implemented by the European and national institutions, but it requires a bottom-up approach, which implies the mobilization of the many local actors which are in the territory of the different countries, and not only just the small companies and the large multinational corporations and the national governments and the European institutions. In fact, the design, organization and financing of large development projects also requires a pro-active role of numerous actors: universities and the world of professional knowledge-intensive services, national investment banks and financial non-bank intermediaries, cities and regional governments and public administrations, large companies of public services (public utilities) specializing in the transport, energy, environmental services and construction of infrastructure and housing, and not least the community of citizens and their non-profit organizations at the local level. In conclusion, the European economy has to start from the territory and a from a large investment program, which aims to address the needs of the European citizens living in the large network of urban centres, which characterize European territory.

### 3. Abstracts

#### I – New Markets and Technologies

##### **Investment Recovery, Demand Evolution and Territorial Integration of Productions**

*Riccardo Cappellin*

Non financial companies decreased investments and prefer large cash balances or large dividends. Most Italian productions are in a maturity phase of the product life cycle, when large investments are not needed and it is crucial that the decline of some productions is accompanied by the development of innovative productions.

The decline of investments is due mainly to the low innovation capabilities of the firms and to the high macroeconomic uncertainty, leading to an higher risk for the firms. Industrial policies allow a dynamic coordination in large intersectoral projects and decrease the risk for the individual companies. They should focus on the creation of new lead markets for those productions which respond to the emerging collective needs of the citizens especially in large urban areas.

##### **Development Policies and Relationships between Universities, Industries, and Territories**

*Marco Bellandi*

If manufacture matters for Italy, what can be done for an industrial renaissance? This is the starting point of a reflection that focusses on the possible positive role of relationships between the world of high education/research, productive systems, and their territorial contexts. Important factors play adversely against the wide extension of such relations. However some basic sources for progressing towards effective relations can be identified. They would need to be supported within an integrated frame of local, regional and national policies of industrial and territorial development.

##### **Five Unconventional Remedies to Restart a Jammed Transition**

*Enzo Rullani*

The discussion about crisis has opposed once more

the two conventional positions of market self-sufficiency and State intervention. There are reasons why for the one and the other option. This way of looking at things, however, is not enough when you consider the fact that our situation ought not to be described as a crisis, but as a transition: a process that is leading to a different paradigm of production and life. Consequently conventional remedies that are suggested for tackling a crisis can not work if we face a transition. To put in motion present transition, that is jammed and hampered by the narrow passages of the crisis, it is suggested to call in the field new players and new ideas that go beyond the traditional opposition between State and market. Starting from this premise, five unconventional remedies that can contribute decisively to transform the mode of operation of both markets and States are finally mentioned.

##### **The Compass of Policies and the Experience of the Emilia Romagna Region**

*Patrizio Bianchi*

This article analyses the redesign of the territorial planning of the Region Emilia Romagna. It has been reshaped taking in account the “Sundial of policies” proposed by Bianchi and Labory (2011, 2016). Supporting a whole-of-government approach, the regional administration has been reorganized to promote an integration of European structural funds within a coherent framework, consistent with the development goals proposed and shared through a “Patto per il Lavoro” signed by all the stakeholder of the territory.

##### **Investment, Innovation and Industrial Development Policies: Quo Vadimus?**

*Marco R. Di Tommaso, Elisa Barbieri*

In the aftermath of the economic crisis and the rise of new industrial powers, several old industrialized nations are expressing a renewed interest for industrial policy.

Stimulating public and private investment and stimulating innovation are increasingly becoming cogent issues the academic and policy-making debates, in Italy and abroad. In this scenario, how can we design truly innovative industrial policy practices, able to avoid past mistakes?

In this article we suggest that truly innovative practices are possible and might be promoted by improving some crucial aspects of industrial policies. In particular we suggest focussing on: the ability to improve the *selective practices* of industrial policies; the ability to verify and explain – with rigorous, participated and transparent analyses – the linkage between *objectives* and *strategic targets* of industrial policy; the capacity to understand and design industrial policies as policies for *human development*; the role of universities as a key actor in the process of structural adjustment and development.

### **On the (True or Supposed) Failures of Industrial Policies**

*Maurizio Franzini*

Industrial policies have attracted much criticism on the ground that they are doomed to fail and therefore to produce economic and social losses. This paper takes issue with such criticism and argues that many supposed failures are not true failures indeed. Moreover industrial policies are necessary to mend market failures and the result they produce in terms of efficiency and equity depends very much on a series of institutional conditions that policy makers can – and can be forced to – create.

### **A policy to Strengthen the Relationships between Firms in the Italian Clusters**

*Giampaolo Vitali*

The economic performances of the firms within the Italian districts today have a higher variance than ten years ago, mainly because the economic crisis of 2008 has been affecting firms in a mixed way, as well as globalization and technological change creates different threats and opportunities for local firms.

These three determinants increased the deviation of growth opportunities within the industrial dis-

tricts for large firms (district leaders) and small firms, as well as for firms located in the several steps of the production cycle or the several industries participating in the district.

The different growth models creates strong division within the upstream steps of the production cycle (raw materials and semi-finished goods) and the downstream steps (logistics and market distribution), as well as within the several industries of the district (machinery sectors vs general service, for example).

Lower homogeneity within the districts means lower external economies, in the fields of R&D, education, international services, finance, labor market, etc. As external economies are the most important driver for the competitive advantage of the industrial districts, a local policy to strengthen the relationships between companies and the unity of the district is recommended.

### **The Smart Specialization Strategy in Italian regions**

*Donato Iacobucci*

The paper discusses some issues about the design and the implementation of the Smart Specialization Strategy (S3) of Italian regions. After providing a broad picture of the specialization domains chosen by Italian regions it addresses two questions: the relations between research and innovation and the relatedness between technological domains, both within the same regions and between different regions. The original formulation of the S3 insists on the link between research and innovation and on resource concentrations; however, in its applications regions tend to focus on innovation and in broadening the sectors of application. Moreover, when choosing the specialization domains most regions failed to identify the potential relations between them. The paper discusses how these problems in the design and implementation of the S3 may reduce the efficacy of the strategy.

### **Effects and Problems of the Policy for R&D Collaboration in Southern Italy: Literature Implications**

*Alfredo Del Monte*

The purpose of the paper is to analyze with spe-

cial reference to Southern Italy and to small and medium firms (SME) the effect of the policy to create technological districts (PCTD). The areas object of these policies have different characteristics. The paper analyse two regions Marche and Toscana where there are mainly SME and these SME show an high propensity to collaborate. In these regions a policy to improve collaborations had positive effects. In the South areas where there are mainly SME the propensity to collaborate is

low. In these areas the effect of PCTD to create links between firms was weak, but the effect to create links between firm and research centers are much stronger. In the South in the areas where there are large non local plants in high tech sectors the PCTD has contributed to strength links with universities and research centers and between non local firms; the links between large non local firms and SME are weaker. In the last part of the paper some suggestions how to improve PCTD are given

## II – The innovation capabilities and investment strategies of companies

### **Industrial Policies to Foster Growth of “Beautiful Factories” and High-Quality Manufacturing**

*Antonio Calabrò*

Italy needs a new set of industrial policies. Not to grant privileges – varying with political choices – to specific investment sectors, nor to protect an “Italianness” simply meant as Italian ownership; but rather to strengthen corporate growth factors and pre-conditions, to foster investments, innovation and competitiveness. Industrial policies, meant as policies oriented to free market and competition. The key is developing high-quality manufacturing, both medium-tech and high-tech. Deeply rooted in its territories. Yet projected into global niches with higher value added. The winning paradigm is the “beautiful factory”: excellent industrial architecture and world-class productivity. A tradition starting with the good examples set by Olivetti and Pirelli, then constantly renewed, with international ambitions. And the motto of “knowing how to do it well”.

### **Four Priorities for an Industrial Policy**

*Cosmo Colonna*

The paper sees the general problems and proposes solutions and adjustments starting from the angle of “labor”. Starting from a general analysis about the results and the lessons that come from the crisis are defined four priorities for an industrial policy. The dimension of the enterprises, the financial system for the enterprises, the question of the research and training, the productivity.

### **Glocal Competitiveness, Urban Development and Quality of Places for Attractivity, Creativity and Innovation**

*Luciano Pilotti*

Endogeneous growth is the main focus of that work looking for a specific role of the enterprise/ entrepreneur profiles of actors associated to a good quality of urban context as leverage of both cognitive productivity and open innovation. We think necessary a change of organizational model of our firms able to sustain new knowledge resources for future development towards technical flexibility, high and medium education in a network-of-network perspectives for an extended and connected enterprise.

### **The Finance and the Enhancement of Research Spin-Offs Can Be A Development Driver of Local Communities?**

*Loris L. M. Nadotti*

The innovation is a physiological need for a modern economic system and derives from the need of boosting its productivity as much as possible. The potential for innovation and economic development in a Knowledge Society lies in a more prominent role for the university and the hybridisation of elements from University, Industry and Government to generate new institutional and social formats for the production, transfer and application of knowledge. The aim of this paper is to focusing how to boost a movement toward collaborative relationships among the three major institutional spheres (University,

Industry and Government) in which innovation policy is increasingly an outcome of interaction rather than a prescription from Government. The interaction between linear and reverse linear dynamics results in the emergence of an interactive model of innovation. Globalization becomes decentralized and takes place through regional networks among universities as well as through multi-national corporations and international organizations.

In 2012 the Italian government has established rules and a register of Innovative Startups to stimulate their creation and growth. In the last four years they have registered 6,534 technology startups, It is up to University to know how to train and guide young people not only to search for jobs but also to create new jobs.

### **Urban Hierarchies, Airports, Milan Metropolitan Area**

*Pietro Modiano*

Italy has to deal with the limits of an industrial and territorial development model lacking hierarchies due to the weakness of large corporations and the loss of strategic importance of the main metropolitan areas. But, after years of uncertainty, Milan is resuming its role as a leader and reasserting its historic ambitions. A metropolitan area that is keen to compete at global level must be equipped with appropriate infrastructure to connect it with the world, and an intercontinental airport is an essential piece of infrastructure as regards the physical mobility of people and goods in the global network. The question of the airports of the North of Italy, and the most important one among them, is therefore a strategic issue to be addressed in a coordinated and informed way. Without forgetting the need to plan the right institutional governance solutions too, if possible removing the anomaly by which the biggest metropolitan infrastructure dedicated to intercontinental mobility in the North is not part, in institutional terms, of the metropolitan area of reference.

### **Are Utilities Useful?**

*Lorenzo Giussani*

Without claiming to make an exhaustive definition of the role of a modern multi-utility company, it

is becoming more and more pressing to pursue the following macro-goals: the development and re-launch of local demand, the execution of medium-long term projects aimed at the protection of the environment, enhancing the quality of life and safeguarding health. If emphasis on domestic demand is self-explanatory, it is less clear how multi-utilities, as first partners, can help to provide innovative social services for both local authorities and their communities. Given that multi-utility companies work in a competitive service environment, this emerges as a logical turning point as well as an adjustment to the changed market conditions.

multi-utility, inserite come le altre imprese nell'arena competitiva di servizi, è un'inversione di logica e un adattamento alle mutate condizioni dei mercati di riferimento.

### **The Establishment of the Italian Metropolitan Cities, the High Speed Connections and the Urban Regeneration**

*Carlo de Vito*

The Italian Law No. 56/2014 has established ten new "Metropolitan Cities", Turin, Milan, Genoa, Venice, Bologna, Florence, Naples, Bari, Reggio Calabria, in addition to Rome that has also been included with specific tasks referred to the role of capital of Italy. Metropolitan Cities are land authorities ruling wide areas with the institutional aim of developing strategies that integrate services management, infrastructure and communication networks.

The business plan of the Ferrovie dello Stato Italiane identifies as a priority the development of the High Speed / High Capacity (called HS/HC) Networks, the Urban Hubs and their connection with the Local Public Transport and the redevelopment of disused areas localized close to the railway. This process is also related to the implementation of multimodal corridors TEN-T, which will link the major European Metropolitan Areas.

The HS/HC Networks result in travel time saving, but also in the possibility to create specific tracks for goods for regional, metropolitan and urban mobility. In particular, the relocation of some railway functions far from the city center offers

the opportunity to have wide central areas which can be used for urban regeneration. Former railway areas become a strategic place to locate new directional and commercial centres, as confirmed by the recent construction of new Bank Headquarters near the HS railway station of Milano Garibaldi (Unicredit), Roma Tiburtina (BNL) and Torino Porta Susa (Intesa San Paolo). The settlement of these functions close to the terminal areas will determine a positive effect on the other assets to be reconverted and on the improvement of the transportation hubs.

### **Investments in Highways Infrastructure Meeting New Objectives of Re-Qualification and Development**

*Ruggiero Borgia*

Within a renewed policy framework geared towards development, as well as to upgrading the infrastructure and logistics system, investment plans of motorway concessionary companies may take on a strong innovative relevance.

The Italian toll motorway network, about 5,580 km, plays a vital role in the organisation of mobility; it actually sustains about 25% of national mobility and more than 30% of metropolitan mobility.

Investment by motorway concessionary companies (12.6 billion euro over the period 2008-2014, in addition to about 1.5 billion for maintenance work) is predominantly concentrated on modernisation, upgrading and completion of the network, with beneficial effects on regional planning, the strengthening of connections and urban and met-

ropolitan accessibility.

In the current phase new investment strategies are unfolding: from increasing the importance of motorways to the irregular coverage across the national territory, from the regulation of access to the repairing and upgrading of local and secondary road networks, from intermodal transport services to computerised management of infrastructure and related services.

### **The Plan Industry 4.0 and the need for a modern industrial policy**

*Raffaele Barberio*

The Italian economy is at a standstill. The industrial system is in trouble, the demand languishes, unemployment does not decrease, while also increasing among young people, the digitization of the country, while strong in the minds of many, is slow to change the production processes of companies and the PA administrative procedures. In this context, the Government presents the Industry Plan 4.0, which aims to revive investment in innovation to boost businesses and support the market. The Plan has elements of strong interest, but is unlikely to guarantee the country the turnaround waiting, without a real industrial policy stating the main road, which ensures compliance with the rules and looks to the long term. Italy has the numbers to do so, as long as you look not only to the revival of the manufacturing sector, but also to a renewed relationship between tourism and culture and an essential strengthening of logistics: a sector that either the network economy it cannot do without.

## **III – Finance for investments and macroeconomic policies**

### **Recovery of Investment and Aggregate Demand to end Stagnation**

*Enrico Marelli*

This chapter presents, first of all, new empirical evidences concerning the depth and length of the double crisis in Europe and Italy. The crisis has caused a huge contraction of aggregate demand and a collapse of investment, private and public. One reason of the current stagnation has to be found in the wrong, delayed or inadequate economic

policies. The conclusive section illustrates some proposals for a different economic policy, in Italy and in the EU.

### **Relationships between Bank and Enterprises: Knowledge Asymmetries and Brake on Growth**

*Maurizio Baravelli*

The Italian banking system is highly focused on “traditional banking” and has not developed the

professional know-how and an adequate human capital to operate in “innovation banking”.

The relationship between banks and the industry isn't only affected by information asymmetries; it is mostly affected by knowledge asymmetries which are amplified within commercial banking. While information asymmetries regard a lack of information about single investment projects, knowledge asymmetries regard the knowledge gap between the financial world on one side and the industrial and scientific world on the other. Knowledge asymmetries represent a significant obstacle in financing the enterprises' innovation, restructuring and growth processes.

Such market failure is hardly resolvable as it would require significant cultural and organizational changes as well as the revision of the banking business models.

Banks need to enrich their current commercial banking model by revising their lending systems, giving more weight to analysts' judgment, activating corporate finance services, improving the organizational structure adding new professional figures and becoming more proactive in supporting the growth of local enterprises.

Such structural evolution is further complicated by the Italian banks' profitability problems caused by the economic crisis and by the more stringent capital requirements imposed by regulators seeking to create a more resilient financial system.

However the current situation is also an once in a lifetime opportunity for Italian banks to revise their business models in light of Europe's structural reduction in lending combined with non conventional monetary measures

### **Eurozone: Empirical Evidences and Policies**

*Marcello Signorelli*

This chapter briefly discuss key empirical evidence regarding Eurozone (and selected countries) “double crises” and suggest the necessary policies to stop the long crisis and return to pre-crisis labour market performance. The definition and implementation of a (quantitatively and qualitatively) adequate “European plan of public investment” is of crucial importance.

### **Investment, Employment, Aggregate Demand: Lessons for Europe**

*Gioacchino Garofoli*

Two economic problems exist in Europe. The first one is linked to the austerity economic policies; the second one depends on the objective of European competitiveness. The paper shows how the second one is a false problem because European effective exports (in extra-European countries) cover around 10% of total GDP. This means the crucial market is the European internal one and this explains again the crucial problem is the lack of aggregate internal demand. Only an economic policy oriented to investment could solve the lack of jobs and the missing internal demand.

We need, then, developmental industrial policies oriented to the satisfaction of European citizen needs. But local communities cannot wait for the changing European policies. Territorial and urban investment are necessary to solve territorial and social problems and to change the regulation of the economic system.

### **Why a New Policy Is Needed Public Investment in the South**

*Guido Pellegrini*

The recent crisis amplified the economic and social disparities between the South and the rest of Italy. This paper suggests a plan for a massive intervention in infrastructure investment is particularly useful to fill this gap. I consider at least three reasons: the multiplier effects on domestic demand; the activation of demand also in the Centre-North; the supply effects on the southern productions, with an improvement in public services. The goal is to recover at least partially the fall of -38 per cent of public investment in the South between 2008 and 2014.

### **Financial Crisis, Credit Market and Structural Change**

*Salvatore Capasso*

A credit crunch affects the production structure and it may have long run negative effect on the economy since it reduces asymmetrically the rate of investment flows. The idea is that a credit crunch

has a greater negative impact on more dynamic and high tech sectors since these, more than others, are in need of external resources to finance investments and growth. By carefully analyzing credit market conditions in Italy following the 2008 financial crises, the chapter tests this hypothesis and it verifies the impact of the bank system's credit crunch on the Italian economy's greater sectors and on the country's macro regions. The results seem to confirm that the financial crisis has selectively hit more harshly the most dynamic sectors and suggest possible negative and persistent effects on the rate of economic growth.

#### **The Fourth Industrial Revolution in Italy: The Challenge for Firms and the Role of Banks**

*Angela Botticini, Attilio Pasetto, Zeno Rotondi*

In this paper we have tried to describe the main challenges and opportunities that the transition to the fourth industrial revolution involves, focusing on the impact on business models and supply chains. As shown by some surveys, almost all Italian companies are still unprepared to face the new challenge and are likely to start with a severe handicap compared to foreign competitors. The banks, that are the main source of financing for Italian firms, have to play a very important role in this historic transition. However, the European comparison shows that the financing of Italian corporate companies absorbs more bank capital than corporate companies of other European countries, like Germany. Then it's important to strengthen the government guarantees schemes, freeing capital for banks and facilitating the access to the Central Guarantee Fund even by Mid Caps (the firms from 250 to 500 employees). Even now in some European countries such as Germany the access to government guarantees schemes covers medium and large companies. The greater use of this tool is desirable both for banks and for businesses.

#### **Credit or Services? What Is Truly Necessary to Businesses**

*Gregorio De Felice, Fabrizio Guelpa*

Along the value chain, there are leading buyers and their suppliers. The prospects of both are linked in particular to the action of the former, that in order to strengthen competitiveness must act mainly on four fronts: internationalisation, innovation, size, rebalancing of financial sources. These companies therefore need credit but especially banking services. The integrated fulfilment of these needs can only come from large banks; local banks remain a fundamental actor to ensure sufficient credit to the entire supply chain, but are not structured to cope with the offer of high value added services.

#### **The Territorial Commercial Bank in the Market Crisis**

*Giampio Bracchi*

The long financial crisis has widely impacted the European and the Italian banking system, opening the debate on the efficiency and sustainability of different bank business models.

In the early stages of the crisis, the banking system of countries, like Italy, in which the retail commercial bank model prevails, appeared to demonstrate greater resilience. However, in these same countries, with the severe downturn of their economic conditions, banks have subsequently revealed more critical areas: an important indicator is the sharp decline in profitability, that has been amplified by the new and more rigorous framework concerning banks regulatory capital, making it essential to rebalance costs and revenues and reconsider growth strategies. This is particularly true for the Italian banking system, which has experienced a long term fall in profitability since the early 1990's.

Even in 2013-2015, the generous ECB refinancing schemes and the significant improvement in the Italian Government Bond market induced a rebound of profitability that was widely eroded by provisions for expected loan losses, due to the still weak economic cycle.

## IV – New needs in urban areas and territorial policies

### **The competitiveness of Italian metropolitan cities in the European context**

*Fiorenzo Ferlaino, Francesca S. Rota*

In Italy, the approval of Law no. 56/2014, also known as “Delrio”, has finally brought to a close the long process for the establishment of the metropolitan cities. At this point, two scenarios can be envisaged: i) a strong scenario based on synergies between the dispositions of the law and the other national and regional policies (namely, the national strategy for inner areas); ii) a weak scenario based on isolation and self-referentiality of the metropolitan cities. The increasingly lower competitive advantage of the Italian polycentric metropolises within the European metropolitan system would impose the adoption of synergetic relationships, but they are not easily realisable and a scenario of slow decline is also probable.

### **Leaving the Stability Pact Behind, with Regulations that Foster Local Public Investments**

*Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo, Giuseppe Gori*

Italy witnessed in 2015 the first signs of economic recovery, although still tentative. Many observers believe that re-launching public investments is the right consolidation strategy as an effective way out of the crisis. Among the measures the government put in place to this end, we find the replacement of the Stability Pact, and the adoption of a less rigorous fiscal compact. The reform, already passed into law a few months ago (L. 164/2016), redefines the balanced-budget requirements, the indebtedness provisions and the extent of the contribution to public debt reduction from the sector. Even though an important step forward from the past was reached, the balance between public finance constrains and the promotion of investments is still a delicate one.

### **Converging and Conflicting Interests in the Design and Management of Infrastructure Investments**

*Lanfranco Senn*

The complexity of infrastructural investments derives very often from the fact they are only a necessary but not sufficient condition for industrial and territorial development. The real issue at stake are the “services” that infrastructure enable to produce in the different sectors (transport, energy, ICT, ...). To avoid to limit the evaluation of infrastructure and the discussion on it is important to move from a problem setting to a problem solving approach for a real effectiveness of the related decisions. A problem solving approach needs to take account of all stakeholders at the different stages of project design, realization and management of infrastructure investment and subsequent services. In this brief paper the identification of actual stakeholders and their conflictual and (only sometimes) converging interests are reviewed and commented in view of designing and implementing effective policies.

### **The Role of Urban Policies in Creativity Governance**

*Augusto Cusinato*

The governance of creative processes, rather than the generic facilitation of individual creativity, is the new frontier of competitiveness, at the levels of both enterprise and local productive systems. The aptitude to shape and modulate the relationships among the stakeholders, which lies inherent to such an approach, requires competences and system conditions that collide with the now dominant short run culture in the political and entrepreneurial domains, especially at low-middle size levels. The city is a key device for acquiring and diffusing those competences, because it is the privileged location for knowledge intensive services, the generative place of cultural and behavioural variants, the gymnasium for interacting with symbolic

codes, and a hub for external and tendentially global networks, as well. Medium-long run urban policies for the governance of the relationships between local productive systems and the city, mainly through the recourse to knowledge brokers, fit with the above issue: to enhance the generative power of the brokers themselves, to improve the enterprise capacities to interact with them and also the policy-makers' aptitudes to act as the masters of complex, generative systems.

### **Poverty, Taxes, Environment: A Required Paradigm Change**

*Leonardo Becchetti*

The project of increasing life satisfaction of the largest number of human beings conceived by the founders of economics was based on the idea of increasing the production and the availability at cheap prices of the largest quantity and quality of goods has been extremely successful.

Unfortunately the anthropological premises on which that project hinged has serious fallacies since they did not properly considered social and environmental externalities and inequality. Such limits are currently threatening the social, political and environmental sustainability of such project in high income countries. In the present work we suggest three corrections (in the domains of poverty, fiscal and environmental policies) that can help to redress the target toward common good.

### **Why Businesses Should Invest in Sustainability**

*Carlo Antonio Pescetti*

Since 20 years Fondazione Sodalitas has successfully developed initiatives to promote Corporate Social Responsibility or, in other words, a good Corporate Citizenship in Italy. Key for that development was and still is the collaboration between the two founding members of Sodalitas: the managers, who offers "pro bono" consulting, and the companies, who contribute providing financial resources and engaging in the governance.

During these years more and more companies engaged in CSR initiatives and increased their consciousness that "being responsible" means not only behaving well toward their stakeholders

or developing good philanthropic initiatives for the benefit of the community, but it requires to make Sustainability the strategic criterion of the business management, through the integration in the business conduct of solid standards of Environmental protection, Economic sustainability, Respect for People and Society.

Today the most advanced companies are aware that sustainability is a key condition for development, economic growth and competitiveness in the medium to long run, and that the vision of the long-term sustainability of human behaviors should be updated. Actions that were useful and effective 20 or 40 years ago, are no longer effective today. Despite the efforts made so far, attempts to curb the degradation and limit the risk factors in various areas have shown their failure when our behavior patterns remained fundamentally unchanged.

The orientation of the investment policies towards goals aligned with the "Agenda for Sustainable Development" of the United Nations (17 SDGs – 169 targets) is not only necessary, but could be valuable for businesses and organizations engaged in undertaking the effort.

The roadmap to a new paradigm of development requires considerable resources, technical and scientific, organizational, intellectual and financial, but moreover ethical and political energies, involving the will and the capacity of all stakeholders, of the public sector, the private companies and the civil society, in a convergent process that is able to overcome opportunism and selfishness. The benefits of such a commitment are potentially of great value to all the stakeholders involved: to generate a process of sustainable development means to revive hops, trust, social cohesion and creating the basis for a shared value (sustainable, smart and inclusive) generation.

### **The Third Sector as an Engine for the Economy of the Country**

*Aldo Cavadini*

The Third Sector (TS), embedded in the local economy and an increasingly significant player in the Italian system, with nearly 5% of GDP, is experiencing a strong and accelerated change as a result of

many causes, primarily, the increasing gap between available public resources and social needs .

The transformation from ‘redistributive welfare’ to ‘productive welfare’ is creating new mechanisms of production of value. The development of new Social Finance offers innovative funding opportunities to social entrepreneurship, characterized more and more by the blending of for profit and non profit and by the pursuit of measurable social impact objectives.

‘Impact investing’ has already gained traction in Anglo-Saxon countries and this trend is taking off in Europe, driven by the new commitment to social finance. In Italy, global regulatory reform of the TS and a substantial injection of resources both aim to support and facilitate this change.

This process of radical transformation has to be supported since the TS is able to make an important direct contribution to the recovery of competitiveness of the Italian economy. Another indirect and perhaps even more significant benefit, is ensuring social cohesion through narrowing the funding gap, an essential basis for long-term improvement.

### **The Tsunami of Innovation and Renewal of Urban Infrastructure**

*Giuseppe Longhi*

The paper proposes the hypothesis that the Italian society underestimated the “disruptive” innovation processes of the last two decades, by not addressing the essential infrastructural renewal of our cities.

The paper analyzes the innovation cycles occurred since the second world war, summarizing them into three phases: the era of innovation archeology, from the end of the 50s until the early 90s, the era of innovation planning, running from the Rio Conference until today, the era of innovation ‘tsunami’, manifesting in the new millennium, driven by the need to re-evaluate the physical and human capital. Consequently, the output from the current decline will depends on the ability to quickly deal

with the urban infrastructure renewal challenges dictated by undervalued ‘disruptive’ innovations.

### **Redevelopment of Milan’s Railway Stations and the New Perspectives of Urban Development**

*Giorgio Goggi*

Si prendono le mosse dal dibattito originato dalla mancata ratifica dell’accordo di programma sugli scali ferroviari milanesi per mettere in luce la carenza della recente pianificazione urbanistica, la dimensione strategica delle scelte di riuso delle ingenti aree pubbliche inutilizzate nelle città italiane e della localizzazione delle funzioni pubbliche sulla rete di trasporto ad alta accessibilità. Strategie che, correttamente sviluppate, possono aprire un nuovo ciclo di evoluzione delle città.

### **Economic growth and the urbanism of needs: why to “re-found” a discipline**

*Luca Beltrami Gadola*

The development of the country requires a new approach to urban planning. Many myths of the past fall: the building sector is no longer the engine of growth unless there are strong government interventions, which today cannot be anticipated. The changing role of cities, as producers of wealth, requires new approaches and new knowledge. The widespread knowledge and the policy of participation are the new key words of urbanism.

## V – Industrial and regional economics and development policies

### **A Development Policy Focused on Cities: Theoretical Foundations and Operational Directions**

*Enrico Ciciotti*

A new urban policy may be the opportunity for innovative investments by the firms and the national and European economic recovery according to a sustainable development approach. Starting from this assumption, the paper analyses: theoretical and empirical evidences of the connections between cities, innovation and economic development (paragraph 1); why to invest in urban areas, from structural and strategic points of view (paragraph 2); the characteristics, weakness and opportunities of new industrial, territorial and urban policies, (paragraph 3). The paper ends with some policy suggestions (paragraph 4).

### **Territorial development and the new role of local public services**

*Alberto Bramanti, Francesco Silva*

Public utilities (PUs) play a central role in the economies of industrialized countries. They supply essential services for production and consumption activities, and they produce and help spread technological innovation. However, do PUs contribute to the growth of local economic systems? Moreover, under which conditions can they be proactive within their territorial markets?

The chapter unifies two streams of literature – the industrial and the regional ones – looking at territorial development according to that specific awareness and sensibility rooted into the discussion Group “Growth, Investments, and Territory”. In the first section we define PUs clarifying their evolution over the last decades from both technological and organizational points of view. Specifically, the chapter focuses on local public services (LPSs). In the second section we discuss some alternative scenarios for LPSs and the relation between these utilities and local development.

In the third section of the chapter three main trends are discussed. The first is related to the shapes of urban organization (i.e., “smart cities”). The second deals with emerging environmental awareness (i.e., the “green economy”). The third is connected to the trend toward active aging with its explosion in new needs and new (urban) services. At the intersection of these trends, new business opportunities are arising for PUs and, in particular, we look at the survival conditions for many small PU providers, which are under pressure from strong competition in the market.

The last section looks at some governance problems and stresses the need for LPSs to radically change their strategies, possibly inventing a new role for themselves as local coordinators of multiple services that are devoted to citizen users and territories.



# I curatori

**Maurizio Baravelli** è professore ordinario di Economia e Gestione della Banca alla Sapienza – Università di Roma, Dipartimento di Management, dove insegna Corporate e Investment Banking nel Corso di Laurea magistrale in “Intermediari, Finanza Internazionale e Risk Management”. Ha insegnato anche presso l’Università Bocconi, dove è stato professore associato, la Scuola di Direzione Aziendale della stessa Università, l’Università di Messina, la Luiss Guido Carli. Le sue pubblicazioni riguardano principalmente le strategie e i modelli organizzativi, le condotte manageriali e i modelli di *governance* nell’industria bancaria, le dinamiche competitive dei mercati dei servizi bancari e finanziari, il finanziamento dell’innovazione, le relazioni fra la morfologia dei sistemi finanziari e la crescita economica.

**Marco Bellandi** è professore ordinario di Economia Applicata presso l’Università di Firenze dove insegna Economia e politica industriale e Local industrial development. È membro del consiglio direttivo di AISRe; è stato prorettore al trasferimento tecnologico e ai rapporti col sistema territoriale dell’Università di Firenze dal 2009 al 2015. 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, internazionalizzazione e innovazione, economie esterne e beni pubblici, rapporti industria ricerca.

**Roberto Camagni** è ordinario di Economia Urbana e di Analisi 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 all’Università di Parigi 1, Panthéon-Sorbonne. È stato membro del comitato scientifico della DATAR di Parigi, Vice-presidente del Group on Urban Affairs dell’OECD (1998) e Capo del Dipartimento Aree Urbane della Presidenza del

Consiglio sotto il Governo Prodi (1996-1998). Nel 2007 ha ricevuto il Premio della Fondazione Confalonieri per i suoi studi sulla sostenibilità urbana e nel 2010 il Premio ERSA / European Investment Bank per i suoi contributi alle scienze regionali. È autore di un manuale di Economia Urbana, edito da Carocci, tradotto in francese e spagnolo.

**Salvatore Capasso** è professore ordinario di Politica Economica presso l'Università di Napoli Parthenope e dal 2015 è Direttore dell'Istituto di Studi sulle Società del Mediterraneo del CNR. I suoi interessi di ricerca si centrano su temi di Economia dello Sviluppo e della Crescita Economica e su temi di Economia Monetaria e Finanziaria. In particolare, negli ultimi anni si è occupato della relazione tra economia sommersa e sviluppo finanziario e della relazione tra corruzione e crescita economica. È stato membro del Comitato Direttivo dell'ISR e ha coordinato diversi gruppi di ricerca in progetti nazionali e internazionali. Oltre ad insegnare presso l'Università di Napoli Parthenope, ha insegnato anche presso numerose altre università, tra cui l'Università del Wisconsin Milwaukee (USA), l'Università di Santiago de Compostela (Spagna) e l'Università di Manchester (UK).

**Riccardo Cappellin** è stato tra i fondatori nel 1980 dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali e il primo segretario della stessa. Dal 2010 al 2013 è stato Presidente dell'ISR. È il coordinatore del Gruppo di Discussione "Crescita, Investimenti e Territorio", creato nell'ottobre 2013 e ha curato la pubblicazione dei primi due ebook e l'organizzazione di quattro Policy Workshops dello stesso Gruppo di Discussione. 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, professore straordinario all'Università della Calabria ed è attualmente professore ordinario all'Università di Roma "Tor Vergata", ove insegna Economia e Politica Industriale, Economia dell'Innovazione e Economia Regionale. Le sue pubblicazioni recenti (<https://uniroma2.academia.edu/RiccardoCappellin>) si focalizzano sulla dimensione europea, macroeconomica e finanziaria delle politiche industriali, sull'economia della conoscenza e dell'innovazione, sui servizi ad alta intensità di conoscenza, sulle politiche urbane e sul decentramento e il modello della *governance* nelle politiche nazionali e regionali.

**Enrico Ciciotti** è stato tra i fondatori dell'ISR, 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.

**Enrico Marelli** è professore ordinario di Politica Economica presso l'Università degli studi di Brescia. Ha studiato, fatto ricerca e/o insegnato presso le università Bocconi, di Cagliari, di Trieste, la London School of Economics e la University of Pennsylvania. È stato nel Consiglio direttivo dell'European Association for Comparative Economic Studies. Ha pubblicato libri e numerosi articoli scientifici su temi di politica economica, economia regionale, economia e politica del lavoro, sistemi economici comparati. Il libro *“Politica economica – Le politiche nel nuovo scenario europeo e globale”* (co-autore M. Signorelli, Giappichelli Editore, Torino, 2015), ha ricevuto il Primo Premio Nazionale di Editoria Universitaria, per l'area di Scienze economiche e statistiche, dall'Associazione Italiana del Libro. Opera più recente: *“Europe and the Euro – Integration, Crisis and Policies”* (con M. Signorelli), Palgrave Macmillan, 2017.



## **Gli autori**

Gaetano Aiello, Università di Firenze e AIDEA  
Maurizio Baravelli, Università di Roma “Sapienza”  
Raffaele Barberio, Rivista Key4biz.it – Roma  
Elisa Barbieri, Università di Udine  
Leonardo Becchetti, Università di Roma “Tor Vergata”  
Marco Bellandi, Università di Firenze  
Luca Beltrami Gadola, Rivista Arcipelagomilano.org  
Patrizio Bianchi, Università di Ferrara e Regione Emilia e Romagna  
Ruggiero Borgia, Esperto nel settore autostradale – Roma  
Angela Botticini, UniCredit – Roma  
Giampio Bracchi, Politecnico di Milano  
Alberto Bramanti, Università Bocconi – Milano  
Antonio Calabrò, Pirelli & C. S.p.A. e Confindustria – Milano  
Salvatore Capasso, Università di Napoli “Parthenope”  
Riccardo Cappellin, Università di Roma “Tor Vergata”  
Aldo Cavadini, Fondazione Sodalitas – Milano  
Enrico Ciciotti, Università Cattolica di Piacenza  
Cosmo Colonna, CISL – Roma  
Augusto Cusinato, IUAV di Venezia  
Gregorio De Felice, Intesa Sanpaolo – Milano  
Carlo De Vito, FS Sistemi Urbani – Roma  
Alfredo Del Monte, Università di Napoli “Federico II”  
Marco Di Tommaso, Università di Ferrara e SIEPI  
Claudia Ferretti, IRPET Toscana – Firenze  
Maurizio Franzini, Università di Roma “Sapienza”  
Gioacchino Garofoli, Università dell’Insubria – Varese  
Lorenzo Giussani, A2A – Milano  
Giorgio Goggi, Politecnico di Milano  
Giuseppe Gori, IRPET Toscana – Firenze

Fabrizio Guelpa, Intesa Sanpaolo – Milano  
Donato Iacobucci, Università Politecnica delle Marche – Ancona  
Fiorenzo Ferlaino, IRES Piemonte – Torino,  
Patrizia Lattarulo, IRPET Toscana – Firenze  
Giuseppe Longhi, IUAV – Venezia  
Enrico Marelli, Università di Brescia  
Fabio Mazzola, Università di Palermo e AISRe  
Pietro Modiano, SEA SpA – Milano  
Loris Nadotti, Università di Perugia  
Attilio Pasetto, UniCredit – Roma  
Guido Pellegrini, Università di Roma “Sapienza”  
Carlo Antonio Pescetti, Fondazione Sodalitas – Milano  
Luciano Pilotti, Università di Milano  
Francesca Rota, IRES Piemonte – Torino  
Zeno Rotondi, UniCredit – Roma  
Enzo Rullani, Università di Venezia “Cà Foscari”  
Lanfranco Senn, Università Bocconi – Milano  
Marcello Signorelli, Università di Perugia  
Francesco Silva, Università di Milano Bicocca  
Giampaolo Vitali, CERIS-CNR e GEI – Moncalieri (TO)

# Il Gruppo di Discussione

## 1. Le attività del Gruppo di Discussione “Crescita, investimenti e territorio”

<http://economia.uniroma2.it/dmd/crescita-investimenti-e-territorio>

Il Gruppo di Discussione “Crescita Investimenti e Territorio” è un think-tank indipendente organizzato da un “Comitato Organizzatore” composto da: Maurizio Baravelli, Roberto Camagni, Salvatore Capasso, Riccardo Cappellin (coordinatore), Enrico Ciciotti, Marco Bellandi e Enrico Marelli.

Il Gruppo di Discussione mantiene un rapporto stretto con le diverse Società Scientifiche, come l’Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe, [www.aisre.it](http://www.aisre.it)) e la Società Italiana di Economia e Politica Industriale (SIEPI, [www.siepi.org](http://www.siepi.org)), che da molti anni organizzano la discussione tra gli studiosi di economia regionale e industriale, e con altre Associazioni e gruppi di discussione su temi economici, sociali e culturali.

Le attività del Gruppo di Discussione sono sostenute finanziariamente dai partecipanti al Gruppo di Discussione stesso (*crowdfunding*).

## 2. Finalità

Il Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio” è un gruppo di lavoro che agisce come un *think tank* ed elabora analisi e proposte nel campo della politica industriale e regionale e su altri temi d’interesse economico, sociale, culturale e politico.

Il Gruppo di Discussione mira a promuovere una “Nuova Politica Industriale e Regionale” in Italia e in Europa e a contribuire all’ideazione, progettazione e realizzazione di grandi investimenti innovativi per lo sviluppo economico delle città e del territorio. E’ necessario promuovere un orientamento all’innovazione, all’investimento e alla crescita di tutti gli attori economici e dell’opinione pubblica. In particolare, è necessario che i governi e le istituzioni europee adottino

una nuova politica industriale e regionale, che deve integrare le tradizionali politiche macroeconomiche (politica monetaria, politica del bilancio pubblico e “riforme strutturali”), che hanno determinato una stagnazione di lungo periodo in Italia e Europa. Il Gruppo di Discussione ha iniziato a diffondere in lingua inglese i propri contributi e a promuovere un dibattito sui temi suindicati anche a livello internazionale e europeo.

Il Gruppo di Discussione mira a promuovere una stretta collaborazione tra i ricercatori dell’università e delle associazioni scientifiche nazionali e internazionali, i tecnici delle Amministrazioni Pubbliche locali, regionali e nazionali, gli economisti delle banche e delle istituzioni finanziarie, i responsabili delle confederazioni sindacali nazionali e locali e delle associazioni imprenditoriali.

Nella sua attività il Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio” stimola la riflessione teorica e la cultura dell’innovazione, promuove incontri, seminari, forum, iniziative culturali e dibattiti pubblici su analisi e proposte di intervento ed elabora studi, documenti e libri.

Il Gruppo di Discussione nelle sue diverse attività segue un metodo di lavoro di tipo aperto, interattivo e progettuale (modello dei network di innovazione), basato su: a) incontri ristretti con gli attori economici e sociali e l’elaborazione comune di proposte di politica economica, b) la presentazione pubblica di contributi scritti ad alcuni policy workshops presso le università italiane, c) la pubblicazione di libri, e-book e di interventi e documenti on line.

Il Gruppo di Discussione è interessato a partecipare a iniziative di dibattito pubblico organizzate da istituzioni e associazioni, nel campo dell’ideazione, progettazione tecnica-operativa e avvio della realizzazione, d’investimenti innovativi per lo sviluppo economico delle città e del territorio, e può assicurare alle stesse iniziative un’ampia visibilità nazionale, tramite i workshop e le pubblicazioni organizzati dal Gruppo di Discussione stesso.

### 3. Attività

**IV Policy Workshop** – *Investimenti, innovazione e nuove strategie di impresa: quale ruolo per la nuova politica industriale e regionale?* Palazzo Medici Riccardi, Firenze, 19 febbraio 2016.

**III Policy Workshop** – *La ripresa economica e la politica industriale e regionale: dalla strategia ai progetti*, Politecnico di Milano, Dipartimento ABC, 20 marzo 2015.

**II Policy Workshop** – *Crescita, investimenti e territorio: dalle idee ai progetti*, XXXV Conferenza dell’Associazione Italiana di Scienze Regionali, Padova, 12 settembre 2014.

**I Policy Workshop** – *Le politiche per la crescita in Italia e in Europa: il ruolo delle politiche industriali e regionali*, Università degli Studi di Milano, 9 luglio 2014.

- Incontri pubblici di discussione delle proposte del gruppo di discussione:
- **12 gennaio 2016**, Università di Napoli Pathenope (organizzatore: Salvatore Capasso e relatori: Carlo Panico, Massimo Deandreis, Riccardo Realfonzo).
  - **11 aprile 2016**, Sapienza Università di Roma (organizzatore: Maurizio Franzini, e relatori: Mario Pianta e Anna Maria Simonazzi).
  - **28 aprile 2016**, Università Cattolica, Milano (organizzatore: Marco Vivarelli, e relatori: Maurizio Baussola, Carlo Bellavite Pellegrini, Luigi Campiglio, Massimo Colombo, Luigi Filippini, Vito Moramarco).
  - **20 maggio 2016**, Università Cà Foscari Venezia (organizzatori: Enzo Rullani, Giancarlo Corò, Augusto Cusinato, e relatori: Francesca Gambarotto Stefano Micelli, Antonio Massarutto, Patrizia Messina, Jan Van der Borg, Mario Volpe).
  - **16 Giugno 2016**, Università degli Studi di Napoli “L’Orientale”, presentazione delle attività al “Tredicesimo Workshop c.MET05”, Special Panel “New Research in Progress”.
  - **21 settembre 2016**, Università di Ancona, Congresso dell’AISRe - Associazione Italiana di Scienze regionali: a) sessione “Crescita Investimenti e Territorio: nuovi modelli di sviluppo per i paesi industriali avanzati”, organizzatore: Riccardo Cappellin, e relatori Enrico Ciciotti e Alberto Bramanti-Francesco Silva, e b) tavola rotonda su “strategie nazionali basate su territori e nuova industria”, organizzatore Marco Bellandi e relatori Riccardo Cappellin, Enrico Ciciotti, Giancarlo Corò, Donato Iacobucci.

#### **4. Libri pubblicati e disponibili gratuitamente sul sito del gruppo di discussione**

<http://economia.uniroma2.it/dmd/crescita-investimenti-e-territorio>

Cappellin R., Baravelli M., Bellandi M., Camagni R., Ciciotti E., Marelli E. (a cura di) (2015), *Investimenti, innovazione e città: una nuova politica industriale per la crescita*. Milano: Egea.

Contributi di: Maurizio Baravelli, Raffaele Barberio, Massimo Battaglia, Marco Bellandi, Luca Beltrami Gadola, Alberto Bramanti, Giampio Bracchi, Aurelio Bruzzo, Roberto Camagni, Riccardo Cappellin, Salvatore Capasso, Enrico Ciciotti, Innocenzo Cipolletta, Vittorio Coda, Fulvio Coltorti, Cosmo Colonna, Giancarlo Corò, Augusto Cusinato, Marco Di Tommaso, Giuseppe Farina, Fiorenzo Ferlino, Marco Frey, Gioacchino Garofoli, Anna Gervasoni, Maria Letizia Giorgetti, Giorgio Goggi, Giuseppe Gori, Fabrizio Guelpa, Maurizio Laini, Patrizia Lattarulo, Giuseppe Longhi, Enrico Marelli, Sergio Mariotti, Fabio Mazzola, Marco Mutinelli, Luigi Orsenigo, Attilio Pasetto, Gabriele Pasqui, Guido Pellegrini, Luciano Pilotti, Maria Prezioso, Edoardo Reviglio, Zeno Rotondi, Enzo Rullani, Franco Sacchi, Riccardo Sanna, Gaetano Sateriale, Francesco Silva, Alessandro Sterlacchini, Marco Vitale, Giampaolo Vitali.

Cappellin R., Marelli E., Rullani E., Sterlacchini A. (a cura di) (2014), ***Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali***. Website “Scienze Regionali”, eBook 2014.1

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.

## **5. Libro di prossima pubblicazione**

Discussion Group “Growth, Investments and Territory” (eds.) (2017), ***Growth, Investment and Territory: the role of a new industrial and regional policy in the European Union***. Cheltenham: Edward Elgar.

Il Gruppo di Discussione "Crescita, Investimenti e Territorio" è un *think-tank* composto da più di 50 noti economisti, sia del mondo accademico sia di altre istituzioni, e in questo libro propone le linee guida di una "nuova politica industriale e regionale", che mira alla ripresa dell'economia europea e italiana.

La ripresa dell'economia è insoddisfacente ed è urgente cambiare le politiche economiche seguite dai governi e dalle istituzioni europee, che hanno fatto perdere tempo e risorse con l'obiettivo dell'*austerità* "ordo-liberista" e delle riforme strutturali "neo-liberiste". Il rilancio dell'economia deve essere promosso da un grande programma di investimenti sia pubblici che delle imprese private. Il "mercato" da solo non è in grado di dare risposte al problema della crescita e della disoccupazione.

L'obiettivo della piena occupazione richiede la creazione di nuove produzioni e nuove imprese, che mirino a rispondere ai nuovi bisogni dei cittadini nel territorio. Nuovi investimenti materiali e immateriali sono necessari per innalzare la produttività e i salari e far crescere così la domanda interna per consumi. Gli investimenti devono focalizzarsi sulle aree urbane, che rappresentano i nodi geografici, economici e culturali dell'economia europea e possono essere un grande laboratorio per lo sviluppo di nuovi prodotti, servizi e occupazione.

La "nuova politica industriale e regionale" deve stimolare la creazione di nuova conoscenza, la fiducia nel futuro, la volontà di intraprendere delle imprese. La proposta di politica economica, industriale e regionale del Gruppo di Discussione "Crescita, Investimenti e Territorio" mira a promuovere lo sviluppo delle reti di innovazione e di conoscenza, la collaborazione tra i diversi attori nei sistemi di innovazione nazionali, regionali e locali, e il sostegno all'innovazione e all'investimento da parte delle università, delle banche, dei lavoratori, del sindacato, delle amministrazioni pubbliche e delle associazioni dei cittadini e consumatori.

Risulta necessario potenziare le istituzioni intermedie, adottare moderne forme di *governance* multilivello, assicurare un maggiore decentramento delle decisioni di politica, e rafforzare le capacità progettuali delle istituzioni pubbliche locali e la loro capacità nella fornitura di nuovi servizi pubblici, di migliore qualità e più efficienti.

La ripresa dell'economia europea e italiana e la fiducia nel futuro di una più solida integrazione europea devono iniziare da una "nuova politica industriale e regionale" centrata su un grande programma europeo di investimenti innovativi, che parta dal territorio e si concentri sulla rete delle centinaia di città e regioni europee delle diverse dimensioni, ove operano le imprese e vivono i cittadini.