IRES PIEMONTE

LA POLITICA INDUSTRIALE TRA EUROPA E REGIONI

RENATO LANZETTI
ROBERTO MARCHIONATTI

7 StrumentIRES

StrumentIres

7

L'IRES PIEMONTE è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socio-economico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.
Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IRES ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione Piemonte.
Giuridicamente l'IRES è configurato come ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.

Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:
- *la relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della regione;*
- *l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socio-economiche e territoriali del Piemonte;*
- *rassegne congiunturali sull'economia regionale;*
- *ricerche e analisi per il Piano Regionale di Sviluppo;*
- *ricerche di settore per conto della Regione Piemonte e di altri enti.*

© 2002 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte
via Nizza 18
10125 Torino
Tel. 011.66.66.411, telefax 011.669.60.12

Iscrizione al Registro tipografi ed editori n. 1699, con autorizzazione della Prefettura di Torino del 20/05/1997

ISBN 88-87276-37-4

Si autorizza la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto del volume con la citazione della fonte.

RENATO LANZETTI, ROBERTO MARCHIONATTI

LA POLITICA INDUSTRIALE TRA EUROPA E REGIONI
Note e riflessioni per il Piemonte

ISTITUTO DI RICERCHE ECONOMICO-SOCIALI DEL PIEMONTE

Ringraziamo Cristiano Antonelli, Aldo Enrietti, Alves Marchi e Giampaolo Vitali per i loro commenti.

INDICE

13 Introduzione. Le trasformazioni dell'economia e la politica verso l'industria

15 PARTE I
La politica industriale nei paesi europei e in Italia. Considerazioni sull'intervento e le sue forme dagli anni settanta ad oggi

17 Premessa. La politica industriale e i suoi compiti
21 Tra anni settanta e anni novanta: vecchi e nuovi paradigmi di politica industriale
28 La ridefinizione dell'intervento pubblico verso l'industria in Italia negli anni novanta

47 PARTE II
La politica industriale a livello regionale

49 Premessa
50 L'importanza della dimensione locale dello sviluppo
53 La politica industriale a livello locale
58 Il caso Piemonte: un'economia avanzata in transizione e la politica industriale. Prime considerazioni

63 PARTE III
Considerazioni conclusive

65 La questione della politica verso l'industria a livello regionale/locale. Una sintesi
69 Il caso Piemonte: una politica industriale per la transizione

73 Riferimenti bibliografici

PRESENTAZIONE

Da sempre l'IRES dedica un significativo impegno all'esame delle trasformazioni e degli snodi problematici del sistema produttivo regionale ed ha cercato, nel corso del tempo, di arricchire i suoi strumenti analitici e le sue capacità interpretative per soddisfare in misura sempre più adeguata, anche in questo campo, le esigenze conoscitive della collettività regionale oltre che le richieste programmatiche ed operative della Regione Piemonte.

Questo impegno non può che risultare rafforzato in un periodo nel quale i processi di apertura ed integrazione dei mercati mondiali a partire dalla unificazione dello spazio economico europeo, la diffusione sistemica delle tecnologie e dei servizi di rete e la tendenza alla terziarizzazione della domanda e dell'offerta dei paesi sviluppati a fronte degli impegni alla crescita anche industriale di quelli in via di sviluppo determinano un nuovo orizzonte economico e una nuova divisione internazionale del lavoro nella quale dovrà definirsi la futura posizione e specializzazione dell'economia del Piemonte.

Non sembra ancora essersi definito un nuovo modello di specializzazione regionale, anche se il sistema economico piemontese ha manifestato in questi ultimi anni una soddisfacente reattività alle sfide della competitività internazionale inserendosi in modo positivo nei processi di internazionalizzazione, avviando una riorganizzazione dei cicli produttivi e di fornitura, aumentando le sue dotazioni innovative specie nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

La rilevanza di questi profili evolutivi evidenzia ancor di più la cruciale importanza della recente attribuzione alle regioni, grazie alle cosiddette "leggi Bassanini" che hanno trovato un compimento operativo con il 2000, di più estese competenze e risorse in materia di politica industriale.

In questo contesto, che richiede capacità legislative ed operative sempre più affinate alle quali non può che corrispondere un maggior investimento in conoscenza e in elaborazione concettuale di cui l'IRES ritiene di dovere e poter essere un utile strumento, occorre ripensare l'intera tematica degli incentivi alle imprese e più in generale dei tradizionali strumenti di politica economica, a partire dalla loro logica e dalle loro finalità, riconsiderandone gli orientamenti per fattori, per settori o

per processi e gli strumenti diretti o indiretti, creditizi, fiscali, informativi, tecnologici o di esternalità.

Abbiamo pertanto ritenuto doveroso affrontare il tema della politica industriale cercando di definirne le caratteristiche nel contesto venutosi a creare negli anni recenti, costituito dall'interazione di più livelli – comunitario, nazionale, regionale – in questo rapporto che affronta tre grandi tematiche: la valutazione dell'evoluzione storica della politica industriale in Europa e in Italia e la questione della politica industriale oggi; la dimensione locale dello sviluppo; la politica industriale del Piemonte, cercando di evidenziare quali sono le ragioni per una politica industriale a livello regionale, quali le politiche che è utile condurre a livello locale, quali gli obiettivi perseguibili e quali le condizioni dell'efficacia delle politiche regionali.

Dal rapporto emerge l'importanza fondamentale di interventi generali volti a migliorare la funzionalità dei mercati, con politiche fondate sulla triade privatizzazione-deregolamentazione-liberalizzazione a cui vanno comunque affiancate le politiche microeconomiche esplicitamente volte al miglioramento della struttura industriale e la dimensione locale – la cui importanza è in crescita – delle politiche verso le imprese.

La rilevanza della dimensione locale dello sviluppo emerge dalla considerazione dei mutamenti avvenuti a livello internazionale ed europeo: da un lato globalizzazione e mercato unico europeo riducono la capacità degli Stati nazionali di controllare e influenzare il proprio spazio economico, dall'altro lato il contesto concorrenziale più aperto incoraggia la competizione fra sistemi regionali.

L'unificazione europea, che già ha comportato la cessazione della possibilità per i singoli paesi di ottenere vantaggi competitivi con la svalutazione della moneta nazionale, imporrà più stringenti vincoli finalizzati a far sì che le politiche di incentivazione nazionali si uniformino sempre più alle direttive comunitarie e agli obiettivi in esse contenute, nell'ambito di un orientamento della Commissione Europea, avviata a concedere sempre meno deroghe al principio della salvaguardia della concorrenza e delle condizioni di mercato, e a divenire sempre meno permissiva in materia di aiuti di Stato che potrà richiedere politiche per le imprese sempre meno imperniate sulle tradizionali forme di agevolazione finanziaria.

La stessa integrazione dei mercati finanziari potrebbe agire nella medesima direzione, con un abbassamento dei tassi di interesse e una maggior uniformità di condizioni, a fronte dei quali i tradizionali strumenti di politica economica diventerebbero meno "incentivanti", rendendo meno conveniente l'intervento pubblico in quanto erogatore di agevolazioni finanziarie.

In questo quadro il rapporto considera i vantaggi (maggiori conoscenze e informazioni sulle specificità locali che dovrebbero permettere la messa in atto di politiche più semplici e mirate; i processi di learning che vengono attivati, l'effetto partecipazione) e i rischi (duplicazione di interventi, eccesso di concorrenza tra istituzioni locali, creazione di rendite, localismi) delle politiche locali e l'esistenza di un problema di scala dell'intervento locale che non sempre raggiunge la sua dimensione "ottimale", come a dire non tutta la politica industriale può svolgersi a livello locale efficacemente ed efficientemente.

Nelle considerazioni di metodo sulla scelta di quali politiche condurre a livello locale si sottolinea come la definizione delle stesse necessiti di un quadro di riferimento nazionale e comunitario. L'integrazione dell'economia regionale in contesti più generali comporta infatti che vi siano condizioni da rispettare: di coerenza, oltre che interna, con gli altri livelli e con le altre politiche.

La terza tematica trattata è relativa ai contenuti della politica industriale in Piemonte, regione a elevato sviluppo economico in fase di transizione che la rende un caso tipico di regione avanzata che abbisogna di una politica industriale che in parte indirizzi, in parte assecondi le tendenze al cambiamento, al fine di rafforzarne la struttura competitiva.

Alcuni primi elementi cruciali di tale politica sono individuabili nella promozione dell'innovazione, valorizzando il circolo virtuoso imprese-università-centri di ricerca per un rapido ed efficace trasferimento tecnologico a favore del sistema delle piccole e medie imprese; nell'incoraggiamento degli sforzi collaborativi tra imprese, nel coinvolgimento delle grandi imprese nelle iniziative locali e nella fornitura di servizi specialistici al sistema produttivo in materia di internazionalizzazione, nella riorganizzazione produttiva e finanziaria, nel consolidamento delle strutture aziendali, nell'accesso ai servizi e alle tecnologie di rete.

Il rapporto sottolinea infine la necessità di attenzione alla dimensione territoriale dell'intervento, tenendo conto sia delle non uniformità della struttura produttiva piemontese che dell'appartenenza economica della regione a un'area i cui confini vanno al di là della regione stessa, e il problema delle responsabilità in termini di esigenza di monitoraggio e valutazione delle politiche realizzate.

Tenendo conto di tutti questi profili evolutivi e problematici l'IRES si impegnerà per continuare a fornire alla collettività regionale e alla regione sempre più aggiornati ed utili contributi di riflessione, di discussione e di operatività.

Il Presidente dell'IRES Piemonte
Avv. Mario Santoro

Abstract

Il rapporto esamina il tema della politica industriale cercando di definirne le caratteristiche nel nuovo contesto venutosi a creare negli anni recenti, costituito dall'interazione di più livelli: comunitario, nazionale, regionale. Esso affronta tre grandi tematiche: la valutazione dell'evoluzione storica della politica industriale in Europa e in Italia e la questione della politica industriale oggi; la dimensione locale dello sviluppo; la politica industriale del Piemonte.

Nell'affrontare la prima tematica, il rapporto esamina: il dibattito teorico su ragioni e modi della politica industriale e le politiche condotte in Europa tra anni settanta e novanta, ovvero nell'arco di tempo tra l'emergere della crisi che indusse un vasto e intenso intervento nei vari paesi europei e la riconsiderazione del tema nella prospettiva comunitaria; la ridefinizione dell'intervento pubblico verso l'industria avvenuta negli anni novanta a fronte del grave stato di crisi dell'economia e dell'industria italiana. La conclusione che si trae è duplice: a) l'importanza fondamentale di interventi volti a migliorare la funzionalità dei mercati, ma l'inadeguatezza di politiche fondate semplicemente sulla triade privatizzazione-deregolamentazione-liberalizzazione – a queste vanno affiancate politiche microeconomiche esplicitamente volte al miglioramento della struttura industriale; b) l'importanza della dimensione locale delle politiche verso l'industria.

La rilevanza della dimensione locale dello sviluppo, la seconda tematica affrontata, è il risultato di un cambiamento di visione sulle determinanti dello sviluppo. La sua importanza attuale emerge dalla considerazione dei mutamenti avvenuti a livello internazionale ed europeo: da un lato globalizzazione e mercato unico europeo riducono la capacità degli Stati nazionali di controllare e influenzare il proprio spazio economico, dall'altro lato il contesto concorrenziale più aperto ridefinisce i confini regionali e incoraggia la stessa competizione regionale. Il rapporto contempla i vantaggi e i rischi delle politiche locali e svolge considerazioni di metodo in ordine alla loro scelta: in particolare si sottolinea che la definizione delle politiche a livello locale necessita di un quadro di riferimento nazionale e comunitario.

La terza tematica trattata è relativa alla politica industriale in Piemonte. Il Piemonte è una regione a elevato sviluppo economico nel contesto europeo e si trova in questi anni in una situazione di transizione, o "ristrutturazione inconclusa", che

la rende un caso tipico di regione avanzata che abbisogna di una politica industriale che in parte indirizzi, in parte assecondi le tendenze al cambiamento, al fine di rafforzarne la struttura competitiva. Elementi cruciali di tale politica sono individuati nella promozione di centri di innovazione che sfruttino il circolo virtuoso imprese-università-centri di ricerca per un rapido ed efficace trasferimento tecnologico che permetta di aumentare il ritmo di introduzione di innovazioni da parte del sistema delle piccole e medie imprese; l'incoraggiamento degli sforzi collaborativi tra imprese; il coinvolgimento delle grandi imprese nelle iniziative locali; la fornitura di servizi specialistici al sistema produttivo. Il rapporto sottolinea la necessità di attenzione alla dimensione territoriale dell'intervento, sia nel tener conto delle non uniformità della struttura produttiva piemontese, che dell'appartenenza economica della regione a un'area i cui confini vanno al di là della regione stessa.

Introduzione. Le trasformazioni dell'economia e la politica verso l'industria

L'intervento dello Stato nell'economia, e in particolare nei confronti dell'industria, rappresenta una costante delle economie di mercato, malgrado ne sia stata sovente messa in discussione la sua utilità.

Negli ultimi trent'anni della storia europea e italiana la rilevanza pratica della politica verso l'industria è stata notevole, pur con diversa incidenza nelle varie fasi del periodo. Allo stesso tempo la discussione sulle motivazioni e i modi dell'intervento e la loro efficacia è stata intensa. Questa discussione si è accompagnata all'evoluzione dell'economia reale che ha in questo periodo attraversato grandi e rapidi cambiamenti – dalla sofferta modificazione della divisione del lavoro internazionale degli anni settanta, alla crescente globalizzazione dei mercati degli anni ottanta e novanta che si è accompagnata all'emergere di un'economia della conoscenza e dell'informazione, alla recente creazione del mercato unico europeo – che hanno modificato i confini dello spazio economico, e quindi lo spazio della concorrenza e la sua intensità, e messo in discussione l'organizzazione delle imprese e dei sistemi di imprese, ponendo anche la questione della loro dimensione adeguata a fronteggiare la concorrenza su mercati sempre più globali.

Ne è seguito in Europa il tentativo di ridefinizione del ruolo e dei modi dell'intervento pubblico per governare il cambiamento, di cui la politica industriale è una componente.

La riduzione dell'interventismo, con i severi limiti posti dalla Comunità Europea ai tradizionali aiuti di Stato, è stato un primo elemento caratterizzante tale ridefinizione. Un secondo elemento è stato il mutamento della dimensione spaziale delle politiche verso l'industria che ha seguito la modificazione dell'economia spaziale.

La dimensione nazionale delle politiche verso l'industria, prevalente negli anni settanta e ormai inadeguata se intesa come unica dimensione dell'intervento, è stata da un lato affiancata e sopravanzata per importanza da quella comunitaria, mentre d'altro lato la dimensione regionale ha assunto sempre maggior rilievo – per effetto anch'essa di una ridefinizione dei confini economici delle regioni, della riconosciuta importanza dei fattori locali per lo sviluppo, del generale riconoscimento del

relativo fallimento delle politiche di sviluppo industriale *from above*, cioè programmate e gestite centralmente, che sono state largamente prevalenti fino ai primi anni ottanta, e del conseguente decentramento di funzioni alle autorità regionali e locali.

In Italia molte competenze in materia di politica industriale sono state recentemente attribuite alle regioni. Più in generale, dal 1997-'98 con i provvedimenti contenuti nelle leggi c.d. Bassanini (59/1997) e Bersani (266/1997) si è avviato un processo di razionalizzazione dell'intervento pubblico alle imprese e un progressivo processo di decentramento. Non si è trattato di un fenomeno isolato, ma piuttosto dell'avvio in Italia di un processo di adeguamento alla situazione di molti altri paesi europei. Infatti, nel corso dell'ultimo ventennio, nella maggior parte dei paesi europei sono state progressivamente adottate politiche di decentralizzazione che hanno attribuito nuove responsabilità alle autorità regionali e locali.

La riconsiderazione della dimensione spaziale della politica verso l'industria ha posto due problemi di grande importanza e complessità:

1. i compiti rispettivi delle varie dimensioni: comunitaria, nazionale e regionale/locale;
2. il collegamento tra queste diverse dimensioni.

La politica verso l'industria che a partire dagli anni novanta si sta ridisegnando in Europa deve essere il risultato di un'efficace risposta a tali questioni. Se i compiti del livello comunitario sono ormai piuttosto chiari e definiti, ciò non si può dire, specie nel nostro paese, del ruolo e del compito, rispettivamente, del livello nazionale e locale.

Le note che seguono cercano di offrire un contributo alla discussione su un tema che sarà essenziale nel determinare caratteristiche ed efficacia della politica industriale in Italia e nelle sue regioni nel prossimo futuro.

PARTE I

La politica industriale nei paesi europei e in Italia. Considerazioni sull'intervento e le sue forme dagli anni settanta ad oggi

PREMESSA
LA POLITICA INDUSTRIALE E I SUOI COMPITI

La politica industriale consiste di quegli interventi di carattere essenzialmente microeconomico che hanno la finalità di accrescere l'efficienza e la competitività dell'apparato industriale di un paese[1].

La giustificazione teorica della politica industriale sta nell'esistenza di quelli che la letteratura economica chiama "fallimenti di mercato"[2], ovvero situazioni, che sono ampiamente diffuse[3], in cui

[1] Non consideriamo qui il ruolo delle politiche macroeconomiche, le quali influenzano indirettamente le strutture industriali e quindi operano una politica nei confronti dell'industria "implicita". Di esse si deve tener conto nell'esame dei casi concreti.

[2] I fallimenti del mercato (*market failure*), secondo la teoria tradizionale, sono dovuti all'esistenza di esternalità e imperfezioni del mercato. In questi casi l'intervento correttivo di un agente esterno al mercato si ritiene necessario per ripristinare, ove possibile, le condizioni di efficienza. Lo Stato dovrà intervenire con spese, sussidi e imposte per rimediare al sottoconsumo e alla sottoproduzione dei beni prodotti in condizioni di monopolio naturale, al sottoconsumo dei beni collettivi, alla sottoproduzione dei beni che provocano esternalità positive e alla sovrapproduzione di quelli che provocano esternalità negative; esso dovrà altresì intervenire nei casi in cui le imprese sfruttano il potere monopolistico attraverso cartelli, collusione e così via. Secondo la moderna teoria dei mercati, a questi fallimenti tradizionali vanno aggiunti quelli dovuti alle differenze informative (nella forma di *adverse selection* e *moral hazard*), alla conoscenza incompleta e alla razionalità limitata.

[3] La considerazione di informazione imperfetta, conoscenza incompleta e razionalità limitata ha permesso di riformulare la teoria dei fallimenti di mercato in modo radicale, rendendo obsoleta la tradizionale visione neoclassica, che considerava tali fallimenti come eccezioni al funzionamento normale dei mercati. Agli occhi dei teorici moderni dei mercati i "fallimenti di mercato" appaiono connaturati al normale funzionamento dei mercati reali, ben al di là quindi di quanto ritenessero i teorici neoclassici.

l'agire libero dei mercati non è in grado di determinare condizioni di efficienza statica e dinamica[4].

Con efficienza statica si intende il coordinamento e la distribuzione efficiente di risorse date, ovvero la corretta determinazione dei prezzi dei beni e dei fattori attraverso l'interazione tra domanda e offerta sul mercato, per livelli dati di dotazione di fattori produttivi, tecnologia e preferenza dei consumatori. In questo contesto la politica industriale opera essenzialmente per rendere possibile e migliorare il funzionamento del mercato: strumenti fondamentali a questo fine sono la liberalizzazione e la deregolamentazione.

Con efficienza dinamica, invece, si intende la capacità di aumentare le dotazioni fattoriali di un sistema economico onde aumentarne la competitività e le potenzialità di crescita. In questo contesto il compito della politica industriale è soprattutto quello di incentivare il sistema delle imprese ad innovare e promuovere l'accumulazione di conoscenza tecnologica e organizzativa: è questo il modo nel quale l'obiettivo dell'aumento della competitività si può raggiungere; in questo contesto liberalizzazione e deregolamentazione sono da concepirsi come strumenti atti a favorire il pieno dispiegamento dei processi dinamici, senza però esaurire compiti e strumenti dell'intervento. In tale prospettiva, i tradizionali interventi di generico sostegno agli investimenti non sono da considerarsi i più opportuni.

La teoria economica oggi tende sempre più a concepire la concorrenza dinamicamente, cioè come un processo nel quale competono fra loro soggetti attivi con strategie volte a mantenere o modificare gli equilibri stabiliti, in un contesto in cui esistono problemi di apprendimento e asimmetria tra i concorrenti. In questo contesto, in cui le imperfezioni che determinano i fallimenti di mercato sono ampiamente presenti e i vantaggi competitivi non sono soltanto "naturali" ma si creano[5], un'azione anche di indirizzo e selezione è ampiamente giustificabile in termini teorici per raggiungere l'effi-

[4] Se prendiamo in considerazione la struttura istituzionale, possiamo far riferimento a una possibile causa di inefficienze, non dovute a *market failure*, da alcuni considerata come una motivazione per la politica industriale: l'inefficienza della pubblica amministrazione, che può determinare costi aggiuntivi per le imprese, per cui la politica industriale, intesa come erogazione di sussidi, può intervenire a compensare tali inefficienze. Questa logica di intervento non risponde ovviamente alle esigenze di aumento dell'efficienza: in questi casi la politica corretta sarebbe quella volta a migliorare l'efficienza amministrativa.

[5] La tradizionale visione neoclassica della concorrenza, in cui il mercato in concorrenza perfetta è un allocatore efficiente delle risorse, e conduce perciò all'efficienza statica, assume l'esistenza di date risorse che determinano *naturalmente* i vantaggi competitivi. La moderna teoria dei mercati, che considera la concorrenza come un processo *dinamico*, riconosce la possibilità che l'intervento pubblico possa, oltreché migliorare il funzionamento dei mercati, anche influenzare le dotazioni stesse delle risorse, così contribuendo a "creare" i vantaggi comparati di un paese.

cienza statica e migliorare l'efficienza dinamica[6]. Non ne segue ovviamente che un intervento teoricamente giustificato possa anche essere efficace, a causa di difficoltà dovute alla complessità dell'ambiente reale e alla complessità degli effetti dell'intervento stesso. La vastità delle variabili in gioco e le loro interrelazioni richiedono, infatti, a coloro che gestiscono la politica industriale una capacità di comprensione e di adattamento continuo ai cambiamenti, onde poterli governare senza determinare effetti inattesi e perversi[7]. L'efficacia della politica industriale dipende dunque dai modi in cui l'intervento si compie.

Guardando in prospettiva storica al modo in cui l'intervento è avvenuto e avviene nei paesi industriali, il panorama appare estremamente vario. Da esso si possono comunque astrarre alcune caratteristiche generali.

L'evoluzione della politica industriale nel lungo periodo è rappresentabile come un insieme di fasi correlate agli stadi di sviluppo raggiunti da un paese o una regione: negli stadi iniziali e in quelli di declino, in cui il vantaggio competitivo è basso, l'intervento diretto ed esplicito di indirizzo e selezione è normalmente rilevante; negli stadi in cui i vantaggi competitivi sono elevati, invece, diminuisce la componente diretta ed esplicita a favore di una maggior attenzione alla funzionalità dei meccanismi concorrenziali, ovvero alla loro efficienza. Si tratta di due momenti sempre presenti, ma diversamente bilanciati in funzione dello stadio di sviluppo e della mutevole composizione dei vantaggi internamente a un paese o regione: il loro bilanciamento virtuoso è uno dei compiti cruciali di chi gestisce la politica industriale.

Va peraltro sottolineato che le strutture economico-istituzionali e gli atteggiamenti politico-culturali affermatisi storicamente influenzano la forma dell'intervento e limitano le reali possibilità di variazione delle politiche stesse. In altri termini, le politiche industriali sono culturalmente e istituzionalmente "localizzate" in uno spettro di variazione limitato, ovvero la curva delle possibilità di politica industriale permette un insieme di spostamenti limitati, almeno nel breve periodo: per questa ragione modificazioni radicali delle politiche industriali di un paese sono difficili da attuarsi, richiedono visioni chiare e un'"atmosfera" sociale favorevole.

[6] Si noti *en passant* come la visione della concorrenza come processo dinamico in cui agisce una molteplicità di attori, e quindi modifica la concezione del ruolo dell'intervento pubblico, rende di conseguenza anche di scarso significato la tradizionale questione ex ante se l'intervento sia da considerarsi distorsivo o correttivo del mercato.

[7] Vanno inoltre considerati i ben noti problemi di *rent seeking* e di cattura dello Stato da parte di specifici interessi privati e di auto-alimentazione della propria funzione da parte della burocrazia, che si presentano soprattutto quando gli incentivi sono allocati in modo discrezionale.

In effetti, si può sostenere che il problema della politica industriale stia in questo: compiere un intervento riconosciuto sul piano teorico come giustificato (e che sovente appare necessario sul piano pratico) per fini di efficienza e competitività, cercando di minimizzare gli effetti negativi degli errori dovuti alla complessità dell'ambiente in cui l'intervento opera e i rischi di distorsione del mercato, sempre possibili negli interventi di politica industriale, in particolare la cattura da parte di interessi privati.

A tal fine, accanto agli insegnamenti della teoria, l'esperienza e la pratica rappresentano una base fondamentale sulla quale definire indicazioni valide per il contesto in cui si deve operare e sugli strumenti realmente utilizzabili. La costruzione della politica industriale negli anni novanta, base dell'elaborazione attuale, si è fondata sulla lezione appresa negli anni settanta e ottanta: ad essa dobbiamo quindi innanzitutto rivolgerci.

TRA ANNI SETTANTA E ANNI NOVANTA: VECCHI E NUOVI PARADIGMI DI POLITICA INDUSTRIALE

La politica industriale in Europa tra anni settanta e ottanta: i limiti del neo-mercantilismo e del neo-liberismo

Nei primi anni settanta, nel periodo successivo al primo shock petrolifero, l'intervento pubblico in Europa nei confronti dell'industria assunse una grande importanza: la sua rilevanza quantitativa e le sue caratteristiche lo resero assimilabile a una nuova forma di mercantilismo[8], seppure definibile come "liberale". La crisi internazionale aveva allora indotto un drastico ridimensionamento dei tassi di crescita delle economie di tutti i paesi avanzati, proprio mentre queste dovevano, nello stesso tempo, adattarsi ai mutamenti della divisione internazionale del lavoro, causati dall'emergere dei paesi di nuova industrializzazione come concorrenti sui mercati internazionali. Le generali condizioni favorevoli alla crescita che avevano prevalso in Europa tra il secondo dopoguerra e gli anni sessanta vennero meno a seguito di un insieme di fenomeni che accrebbero la concorrenza e l'incertezza (si pensi all'elevata inflazione e ai cambi fluttuanti, due eventi che segnarono quell'epoca).

In questo contesto le politiche macroeconomiche di stampo keynesiano tradizionale, che avevano rappresentato la componente centrale dell'intervento pubblico nei paesi industriali, non furono più in grado di generare complessivamente una domanda mondiale espansiva. La volontà di recuperare vantaggi competitivi e alleviare diffi-

[8] Con il termine "mercantilismo" ci si riferisce a quell'insieme di concezioni e argomentazioni economiche, prevalenti nel pensiero economico prima di Adam Smith, secondo le quali lo Stato svolgeva un ruolo essenziale nell'economia delle nazioni e le politiche protezionistiche erano valutate positivamente. Esse vennero in seguito considerate per molto tempo "cattiva economia", per poi essere parzialmente recuperate in particolare nell'ambito dell'economia dello sviluppo e più recentemente nell'analisi contemporanea della concorrenza strategica.

coltà sociali determinò una crescita dell'interventismo a livello microeconomico, soprattutto in Europa, la cui economia aveva risentito in modo particolare della nuova situazione creatasi. I trasferimenti all'industria crebbero significativamente nell'insieme dei paesi europei, e furono affiancati da una politica commerciale di tipo protezionista. L'intervento fu condotto con intensità, modi e durata diversi da paese a paese. In generale il moltiplicarsi di interventi, tra loro anche contraddittori in relazione agli obiettivi, e la carenza di coordinamento internazionale, limitarono fortemente l'efficacia di tale intervento esplicito[9].

Con gli anni ottanta si ebbe un cambiamento nel clima teorico ed ideologico in cui si iscriveva la conduzione delle politiche in Europa, in un contesto di ripresa economica: nella maggior parte dei paesi l'azione pubblica si basò su politiche disinflazionistiche, sul contenimento degli squilibri delle finanze pubbliche e sull'adozione di provvedimenti strutturali a livello microeconomico per migliorare il funzionamento dei meccanismi di mercato. In questo ambito l'intervento diretto ed esplicito si ridusse: minor ruolo degli strumenti erogatori, crescente attenzione alle privatizzazioni, deregolamentazione e liberalizzazione dei mercati ne furono le caratteristiche emergenti, anche se tali politiche "neo-liberali" non ebbero sempre i risultati positivi attesi.

Nel periodo considerato, le politiche regionali[10] vissero un sostanziale ridimensionamento. Nel dopoguerra e fino agli anni settanta, il problema regionale fu concepito come problema di integrazione delle regioni svantaggiate a causa di sfavorevoli dotazioni fattoriali e lontananza dai mercati nel contesto nazionale, attraverso l'industrializzazione. Per raggiungere tale obiettivo i principali strumenti erano ritenuti l'investimento in infrastrutture e gli aiuti alle imprese a localizzarsi nelle regioni in via di sviluppo, con il focus dell'intervento sul ruolo delle grandi imprese, mentre alle piccole e medie imprese era lasciato un ruolo del tutto marginale. Essendo la politica verso l'industria essenzialmente

[9] È opinione largamente condivisa che l'efficacia dell'intervento di politica industriale negli anni settanta fu limitato a causa di vari fattori (che agirono in modo diverso da paese a paese). La concezione delle politiche stesse fu resa difficile da fattori scarsamente prevedibili e controllabili quali il ritmo del cambiamento tecnologico e organizzativo, la crescente internazionalizzazione, la forte eterogeneità delle strategie e performance delle imprese, oltreché il rafforzarsi dei gruppi di pressione. Ma fu soprattutto sul piano della conduzione delle politiche che l'intervento manifestò limiti crescenti, a causa di scarsa adeguatezza degli strumenti impiegati, carenza di coordinamento interno e internazionale, moltiplicazione di strumenti e obiettivi e loro collisione.

[10] Si noti che il concetto di regione allora prevalente nella formulazione delle cosiddette politiche regionali era differente dall'attuale: una tipica "regione" era considerata ad esempio il Mezzogiorno.

centralizzata, la politica regionale era affidata ad agenzie di sviluppo regionale dipendenti dal governo centrale. Con la crisi degli anni settanta le politiche regionali subirono un progressivo ridimensionamento mentre le politiche prevalenti divennero quelle di tipo settoriale. Negli anni ottanta, l'affermarsi di politiche neoliberiste e di privatizzazione delle imprese pubbliche attenuò la componente dirigista della politica regionale, riducendo ancora l'enfasi su di esse.

L'esperienza degli anni settanta e ottanta ha permesso di trarre alcune lezioni che sono state alla base della ricostruzione dell'intervento pubblico degli anni novanta.

Gli scarsi effetti in termini di efficienza dell'interventismo esplicito degli anni settanta hanno indicato che in un mercato sempre più interdipendente e globale non vi sono spazi per politiche mercantilistiche pure. Si è così affermata l'idea che il mercato è uno strumento di selezione industriale, quindi di efficacia e dinamismo, che non può essere trascurato, perciò si è ampiamente riconosciuto, sia a livello teorico che pratico, che è necessario:

- non inibire la dinamica concorrenziale ma piuttosto promuoverla e regolarla;
- intervenire per migliorare l'ambiente in cui le imprese operano, il sistema educativo, il mercato finanziario, il sistema delle infrastrutture (ovvero creare esternalità).

Pur ridimensionato, il ruolo dell'intervento esplicito e mirato non è eliminabile. Infatti, la funzionalità dei meccanismi concorrenziali da sola non è adeguata alla creazione di vantaggi competitivi: si è riconosciuto in particolare che un tale intervento è necessario per sostenere e migliorare la struttura industriale, dove la semplice mano visibile dell'impresa non è sufficiente; che l'utilizzo di strumenti di intervento indiretto e automatico (con incentivi fiscali) è sovente opportuno, per ovviare alle discriminazioni di fatto e ai rischi di privilegio dei gruppi di interesse che si verificano con l'erogazione diretta, tenendo anche conto che i sussidi sono uno strumento raramente efficace e appropriato in caso di imperfezioni informative; *last but not least*, si è prodotta una vasta convergenza, ampiamente supportata, teoricamente ed empiricamente, sulla base dell'esperienza dei paesi di maggior successo, sull'opinione che: a) le politiche di diffusione e modernizzazione tecnologica e organizzativa, sono da riconoscersi come chiave di volta microeconomica del successo industriale; b) la messa in opera delle politiche trova vantaggio, in termini di efficacia delle stesse, dal loro decentramento.

La politica industriale negli anni novanta: la costruzione della politica industriale dell'Europa integrata

Negli anni novanta la politica industriale si è mossa lungo le linee elaborate e sperimentate negli anni ottanta e si è cercato un compromesso tra le diverse concezioni dell'intervento.

Ma il fatto nuovo a livello europeo è stato certamente il ruolo centrale assunto dalla Comunità Europea.

Il superamento della crisi degli anni settanta e primi anni ottanta, con le sue lezioni di politica industriale, si è affiancato a due cambiamenti che dalla seconda metà degli anni ottanta hanno caratterizzato la nuova fase dello sviluppo economico europeo e internazionale: la costituzione del mercato unico e la sempre maggior integrazione economica e politica delle economie europee da un lato, il processo di liberalizzazione e globalizzazione dell'economia internazionale dall'altro. Questi fenomeni hanno fatto sorgere la questione della dimensione europea della politica industriale e la sua relazione con la dimensione nazionale – che è stata ridimensionata – e regionale – che torna ad imporsi come elemento cruciale in un contesto ambientale che enfatizza le differenze.

In Europa, dalla fine degli anni ottanta, la definizione delle linee generali dell'intervento che avviene a livello della CEE determina i compiti e i limiti delle politiche a livello nazionale.

L'atto unico europeo entrato in vigore nel 1987 fissava l'obiettivo del completamento del mercato interno entro il 1992. Esso non definiva una linea di condotta specifica in materia di politica industriale, ma vedeva il completamento del mercato interno come il più rilevante strumento di politica industriale a disposizione della CEE per sostenere la propria economia. In effetti l'adozione dell'atto unico significò per l'industria europea la rimozione delle barriere non tariffarie che impedivano la concorrenza intra CEE.

Nel 1990 il rapporto Bangemann ridefiniva la visione dell'azione pubblica nell'economia. Esso criticava l'idea dirigistica di promuovere campioni nazionali, o di proteggere le imprese in difficoltà con politiche di stampo neo-mercantilista.

Il rapporto diffondeva un atteggiamento favorevole ad una maggior apertura e competitività del mercato europeo e, nello stesso tempo, delineava un nuovo approccio alla politica industriale che privilegiava gli interventi orizzontali volti a migliorare il sistema competitivo, sinteticamente definibile come "politica per fattori".

L'obiettivo era di rendere l'industria europea in grado di competere a livello internazionale attraverso l'aggiustamento strutturale, ovvero l'adeguamento continuo delle proprie strutture industriali all'evolversi delle condizioni esterne. L'azione della CEE era concepita in questo contesto come rivolta a favorire il processo di adeguamento attraverso la predisposizione di "catalizzatori" dell'aggiustamento strutturale (la realizzazione del mercato unico e una politica commerciale aperta) e di "acceleratori" del processo di aggiustamento: questi ultimi sono rappresentati dalle politiche per l'innovazione, le politiche per le piccole e medie imprese, lo sviluppo di reti di servizi e di cooperazione industriale. La politica per la concorrenza era considerata il prerequisito per l'aggiustamento strutturale.

Con il Trattato di Maastricht del febbraio 1992 si ebbe per la prima volta un preciso riferimento all'opportunità di realizzare politiche per lo sviluppo della competitività industriale confermando l'approccio delineato nel rapporto Bangemann. L'articolo 130 del Trattato di Maastricht individua compiti e ambiti di una politica industriale europea. Essa è concepita essenzialmente come un insieme di azioni per ampliare l'estensione del mercato e agevolare il cambiamento organizzativo e tecnologico delle imprese. Gli obiettivi individuati sono:

- accelerare l'adattamento dell'industria alle trasformazioni strutturali;
- promuovere un ambiente favorevole all'iniziativa e allo sviluppo delle imprese di tutta la Comunità, segnatamente delle piccole e medie imprese;
- favorire un miglior sfruttamento del potenziale industriale delle politiche d'innovazione, di ricerca e di sviluppo tecnologico.

Convivono nell'articolo due differenti concezioni dell'intervento pubblico nell'economia: da un lato, si cerca di influire sull'efficienza dell'apparato produttivo nel suo complesso, senza interagire direttamente con l'impresa, attraverso la fornitura di beni pubblici in grado di generare esternalità positive (infrastrutture a rete, istruzione, tutela della concorrenza, sviluppo dei mercati finanziari); dall'altro, si tenta di modificare il comportamento delle imprese stesse spingendole ad accelerare il processo innovativo.

Il Trattato riconosce un ruolo importante anche ai singoli Stati, in base al principio di sussidiarietà.

Esso si basa sulla proposizione che il livello di governo più appropriato nello svolgimento di una politica pubblica è quello nella cui sfera di giurisdizione si genera la maggior parte dei costi e

dei benefici associati alla funzione pubblica considerata. Le politiche comunitarie sono giustificate nei casi in cui gli obiettivi possono essere raggiunti più efficacemente su scala europea, mentre nei restanti casi la competenza deve rimanere agli Stati membri e alle regioni interessate.

Gli articoli 130A e seguenti indicano un'altra area di intervento sovranazionale, comunitario, importante: quella volta a ridurre il divario tra le regioni con la politica regionale. Tale intervento dà risalto ai fondi a finalità strutturale (Fondo Sociale Europeo, Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e alla Banca Europea degli Investimenti. È così ribadito il principio di un intervento sovranazionale a supporto di attività con caratteristiche comunitarie che superano la capacità degli Stati membri. La responsabilità delle politiche è condivisa tra Unione Europea e Stati membri: il meccanismo prescrive un collegamento intergovernativo e un coordinamento comunitario (art. 130 par. 2). Lo scopo è di realizzare una rete di rapporti tra istituzioni sovranazionali, nazionali e locali, al fine di armonizzare le varie iniziative e realizzare piani di sviluppo integrati.

In questa nuova prospettiva della politica industriale i singoli Stati incontrano vincoli alla loro azione.

L'aiuto statale è considerato incompatibile con gli obiettivi comunitari allorquando questo favorisca talune imprese e produzioni e falsi la concorrenza, ovvero abbia effetti distorsivi sulla concorrenza, quale sia il tipo dell'intervento. Peraltro la necessità di correggere gli squilibri economici comporta deroghe che sono riconosciute nell'articolo 87 par. 2 e 3: alcune sono di "pieno diritto" e prevedono la compatibilità automatica – si tratta di aiuti volti al sostegno delle aree colpite da eventi calamitosi e di aiuti rivolti alle regioni tedesche per compensare gli svantaggi economici della divisione; altri aiuti sono considerati compatibili con il mercato comune ma necessitano di notifica – tra questi quelli volti a favorire lo sviluppo delle regioni con tenore di vita particolarmente basso o afflitte da pesante disoccupazione, e quelli destinati a promuovere la realizzazione di progetti di interesse europeo.

La politica industriale in Europa oggi è concepibile come l'insieme di tre livelli: sovranazionale, nazionale e regionale/locale. Il primo offre le linee guida e il quadro di riferimento entro cui operare, oltreché gestire le politiche più efficacemente conducibili su scala europea; i livelli nazionali e locali rappresentano i luoghi di intervento in funzione delle diverse esigenze, ma il livello nazionale tende a decentrare molti compiti di attuazione e, in prospettiva, anche elaborativi.

L'importanza della dimensione locale delle politiche per l'industria costituisce un elemento di novità: essa emerge principalmente come il risultato di un cambiamento di visione sulle determinanti dello sviluppo.

Prima di affrontare questa tematica ci soffermeremo sulla ridefinizione dell'intervento di politica industriale in Italia.

LA RIDEFINIZIONE DELL'INTERVENTO PUBBLICO VERSO L'INDUSTRIA IN ITALIA NEGLI ANNI NOVANTA

Il caso italiano

Il caso italiano del secondo dopoguerra è caratterizzato dalla presenza di un intervento pubblico di notevole rilievo quantitativo fino alla fine degli anni ottanta, ma, nello stesso tempo, di una capacità elaborativa non sempre adeguata da parte degli organi deputati all'intervento.

Limitandoci agli anni settanta e ottanta, possiamo affermare che la logica dell'intervento è stata quella del sostegno a una politica di ristrutturazione dell'industria condotta sia con strumenti macroeconomici che microeconomici. In effetti, dopoché negli anni settanta venne condotta una politica di aggiustamento che combinò il deprezzamento del tasso di cambio e l'erogazione di sussidi al fine di aumentare i profitti compressi dall'aumento dei costi e accrescere gli investimenti, negli anni ottanta si cercò di modificare le scelte allocative delle imprese attraverso il perseguimento di una politica economica fondata su una politica monetaria restrittiva, affiancata, a livello microeconomico, da aiuti diretti alle imprese, cassa integrazione, forme di protezione settoriale[11]. Ciò appare però l'esito contorto e difficoltoso di un insieme scarsamente coordinato di interventi dove i propositi ex ante hanno sovente trovato smentita ex post[12].

[11] Quanto detto si rifà a una interpretazione dell'economia italiana degli anni settanta-ottanta suggerita in un ormai classico articolo di Giavazzi e Spaventa (*Italy: the Real Effects of Inflation and Disinflation*, in "Economic Policy", n.8, 1989). Vedi anche Marchionatti R., *Protezione e aggiustamento settoriale in Italia. Il caso dell'industria tessile*, in "Rivista di politica economica", luglio-agosto, 1991.

[12] Tipico esempio delle modalità di intervento negli anni ottanta è stato il Fondo Rotativo Innovazione Tecnologica introdotto dalla legge 46/1982. Strumento di tipo erogatorio e discreziona-

La carenza di un intervento progettuale pubblico negli anni ottanta ha avuto come conseguenza una razionalizzazione condotta prevalentemente dalla "mano visibile" dell'impresa che non ha portato ad un'adeguata riallocazione industriale verso settori e segmenti produttivi dove la componente prezzo della competitività è meno rilevante. In altri termini l'intervento non ha inciso sulla composizione settoriale dell'industria italiana, la quale non ha compiuto in misura adeguata quello spostamento verso produzioni e tecnologie più avanzate a cui hanno coscientemente puntato in misura massiccia altri paesi avanzati. Ad aggravare la situazione si aggiungano ritardi e carenze nel campo delle privatizzazioni e della deregolamentazione.

L'esigenza emergente alla fine degli anni ottanta è stata quella di elaborare un quadro progettuale generale coerente con quello europeo. La riduzione di competitività del sistema economico italiano rese urgente tale rielaborazione.

Lo stato di crisi dell'economia e dell'industria italiana all'inizio degli anni novanta

All'inizio degli anni novanta l'economia italiana si trovava sull'orlo del dissesto economico a causa di una finanza pubblica fuori controllo e di un apparato produttivo sempre meno capace di far fronte alla crescente concorrenza internazionale.

In effetti, dalla seconda metà degli anni ottanta, l'Italia ha mostrato una crescita del PIL inferiore alla media OECD. La quota di R&S detenuta dall'Italia è stata, come è ben noto, sempre modesta, ma, quel che è peggio, all'inizio degli anni novanta essa appariva inferiore a quella di trent'anni prima, per di più con un ruolo marginale delle imprese private. Ciò significa che in termini di potenziale tecnologico il sistema industriale italiano risultava in grave ritardo rispetto ai principali concorrenti internazionali.

L'Italia è stata e rimane essenzialmente un *technological follower*. Essa ha potuto sostenere fino agli anni settanta una crescita tecnologicamente dipendente grazie alla forte capacità di esportare

le, il Fondo pretendeva di esprimere una capacità di indirizzo e selezione specifica; ma il suo funzionamento, data l'eterogeneità (in termini cognitivi, di capacità di apprendimento, ecc.) dei potenziali beneficiari, ha finito per privilegiare di fatto le grandi imprese. Peraltro mancava in Italia l'esplicitazione e la trasparenza di una politica implicitamente volta al rafforzamento delle grandi imprese e di pochi centri nevralgici dell'apparato industriale: l'intervento così è stato in genere caratterizzato da una discrezionalità parziale.

mostrata nel tempo nei settori tradizionali e ad elevata diversificazione d'offerta (i settori *supplier-dominated* e *specialised* della classificazione di Pavitt), ma con gli anni ottanta l'Italia ha mostrato crescenti segnali di cedimento nella sua performance internazionale.

Il sistema delle piccole imprese, base dei settori tradizionali di successo, ha incontrato crescenti difficoltà a mantenere il suo ruolo cruciale nello sviluppo italiano.

Sistema dalle strutture dimensionali fragili, che tuttavia ha mostrato una significativa "solidità sistemica" e notevole capacità dinamica, specializzato in attività a forte intensità di lavoro qualificato ma a basso contenuto di conoscenza tecnologico-scientifica, esso non ha per lo più saputo elaborare forme organizzate ed evolute di innovazione, necessarie per adeguarsi alla mutata concorrenza del periodo successivo alla seconda metà degli anni ottanta e poi pienamente affermatasi negli anni novanta, rimanendo legato a schemi di capitalismo familiare e quasi artigianale – con assetti proprietari e manageriali arretrati dunque, e con una prospettiva strategica sovente prevalentemente nazionale[13].

Le difficoltà del capitalismo delle piccole imprese sono poi state enfatizzate dal fatto che nel corso degli anni novanta si sono rovesciate quelle condizioni macroeconomiche che avevano favorito la crescita degli anni settanta e, in piccola parte, degli anni ottanta.

Il capitalismo delle piccole imprese si era allora costituito sotto la spinta di una domanda interna trascinante e una politica valutaria accomodante – la cosiddetta svalutazione competitiva ha rappresentato una componente essenziale della "politica industriale" verso il capitalismo delle piccole imprese, contribuendo al suo rafforzamen-

[13] Il fatto che la prospettiva strategica sia prevalentemente nazionale è vero anche allorquando un'ampia parte delle vendite viene esportata. Troppo sovente, soprattutto in passato, le piccole imprese italiane, pur facendo parte di settori fortemente esportatori (come le statistiche ci rivelano), hanno avuto un atteggiamento passivo verso i mercati esteri, senza cercare di penetrarli all'interno di una strategia di espansione, ma "subendo" la domanda estera (si pensi al fenomeno dei buyer esteri e dell'intermediazione dei grandi distributori) o concependo le vendite all'estero come residuali, cioè come collocazione residua della produzione non venduta all'interno. Queste considerazioni si ricollegano alla questione dell'anomalia della struttura dimensionale dell'industria italiana e del cosiddetto "nanismo" delle sue imprese. Senza affrontare in questa sede tale complessa questione, ci limitiamo a sottolineare che parlare di "nanismo" – termine che porta con sé una valenza negativa – è inadeguato se non si tiene conto delle ragioni, molteplici, che possono spiegarlo. In particolare va detto che: 1) la dimensione delle imprese va considerata in relazione alla specializzazione produttiva dell'industria italiana; 2) la questione si pone in termini essenzialmente diversi se si guarda alle singole imprese o ai sistemi di piccole imprese, i cosiddetti distretti.

to e quindi alla configurazione settoriale e dimensionale che ha caratterizzato l'industria italiana, allargando la base produttiva del sistema economico nazionale. Negli anni novanta invece il contesto macroeconomico ha cambiato segno, e invece di esprimere un effetto espansivo ha teso a produrre un effetto recessivo, caratterizzato da contrazione della domanda pubblica, riduzione delle rendite finanziarie e irrigidimento della politica valutaria.

Le mediocri prestazioni dell'economia italiana sono state dunque principalmente l'effetto dell'incapacità di accrescere l'efficienza dinamica del sistema, determinando un rischio di marginalizzazione del sistema industriale italiano nel contesto europeo e internazionale[14].

Solo un sistema fortemente innovativo può garantire il necessario recupero di efficienza dinamica capace di migliorare la capacità competitiva del paese necessaria a recuperare un trend di crescita sostenuto. A tal fine una ridefinizione dell'intervento pubblico risulta necessaria: questo processo ha avuto il suo inizio nei primi anni novanta ed è proseguito negli anni successivi, senza peraltro essere ancora giunto a una conclusione.

La ridefinizione dell'intervento pubblico verso l'industria in Italia

Premesse per una politica industriale europea

Nei primi anni novanta la politica industriale italiana è stata in gran misura ancora di natura difensiva: molti interventi sono stati rivolti a dare ossigeno al sistema delle imprese in crisi attraverso l'offerta di ammortizzatori sociali (CIG, prepensionamenti) in presenza di crisi settoriali e aziendali, e una politica di trasferimenti alle imprese ancora generosa. Essi hanno permesso alle imprese qualche grado di flessibilità nell'uso del lavoro, qualche sostegno dal lato della domanda e qualche boccata d'ossigeno finanziario. Una politica di brevissimo periodo, ovviamente, che negli anni successivi, a causa dei più stretti vincoli di bilancio pubblico e del controllo comunitario sugli aiuti, è diventata non più sostenibile.

[14] Al rallentamento dell'economia italiana negli anni novanta, che è risultato dalla perdita di competitività, ha anche contribuito l'imponente aggiustamento della finanza pubblica ottenuto con prevalenza di aumento della pressione fiscale rispetto ai tagli di spesa corrente e accompagnato da condizioni di notevole stringenza monetaria: ma è importante sottolineare che questa causa "congiunturale" è stata aggiuntiva rispetto alla causa strutturale – la particolare specializzazione settoriale e dimensionale dell'industria italiana.

In effetti la prima metà degli anni novanta – e in particolare il periodo 1990-'93 – è anche caratterizzata da due fenomeni tra loro strettamente connessi che tendono a modificare sostanzialmente il contesto della politica industriale, ponendo le basi per un mutamento di forma: a) il graduale trasferimento di poteri a Bruxelles; e contemporaneamente b) l'avvio di un nuovo quadro legislativo che cambia il disegno e le regole dell'intervento.

Alla fine del 1991 il processo di integrazione europea compiva un passo verso l'unione economica e monetaria che rendeva sempre più difficile e onerosa, anche nella fase intermedia conclusasi nel 1999, la possibilità di effettuare riallineamenti delle parità e quindi di compensare con variazioni di cambio eventuali perdite di competitività (come nel caso italiano della svalutazione del 1992). Da allora le grandi linee della politica industriale si decidono ormai e si decideranno sempre più a livello comunitario e lo spazio per le politiche nazionali viene ad essere sempre più condizionato dalle politiche di Bruxelles. Ciò rendeva necessaria una politica industriale diversa dal tradizionale sostegno alle imprese.

Il recepimento nella normativa nazionale dei parametri imposti dall'Unione Europea in materia di aiuti alle imprese – nel 1993 si è adeguata la legge 317/1991 e nel 1994 la legge 46/1982 – costituisce l'innovazione legislativa più rilevante del 1993-1994. Con questa riforma, che si è accompagnata al rifinanziamento delle principali leggi nazionali di politica industriale – in particolare con la legge 237/1993 sono state rifinanziate le importanti leggi 46/1982 e 1329/1965 – si è nei fatti introdotta, direttamente e indirettamente, anche una diversa gerarchizzazione negli obiettivi dell'insieme delle politiche volte a favorire lo sviluppo industriale. La riduzione dei livelli di agevolazione, articolata per dimensioni d'impresa, ha di fatto limitato l'accesso delle grandi imprese alle normative agevolative e, quindi, ha accresciuto, a parità di condizioni, le risorse a disposizione delle imprese minori.

I tasselli del nuovo quadro

Un insieme di nuove leggi ha modificato in modo rilevante il disegno e le regole dell'intervento di politica verso l'industria in Italia. Vediamone le principali caratteristiche.

a. Le politiche per il mercato

Il primo insieme di interventi ha riguardato l'introduzione di politiche per il mercato: concorrenza, privatizzazioni, deregolamentazione, efficienza dei mercati finanziari e ristrutturazione finanziaria delle imprese.

La legge 287/1990 ha creato in Italia una normativa a tutela della concorrenza e un'Autorità Garante. Con il decreto legislativo 333 del luglio 1992 e poi la legge 359/1992 – che ha trasformato IRI, ENI, ENEL e INA, da enti pubblici a Spa ed ha attribuito al Ministero del Tesoro la totalità delle azioni delle nuove società – si sono poste le premesse per il passaggio ai privati delle holding pubbliche. La legge 202/1993 ha soppresso il Ministero delle Partecipazioni Statali, prendendo atto dei risultati del referendum abrogativo. Con la legge 474/1994 il quadro normativo delle privatizzazioni è stato definito in modo completo. Nel corso del 1995 sono stati approvati provvedimenti relativi alle operazioni di privatizzazione ancora da realizzare, e la regolamentazione di settori interessati da provvedimenti di liberalizzazione e privatizzazione.

Vari provvedimenti per l'ammodernamento del mercato finanziario hanno introdotto una legislazione ancorata ai principi europei: la legge OPA 149/1992, i decreti di attuazione delle direttive comunitarie in tema di Fondi Comuni di Investimento Mobiliare e Immobiliare (leggi 77/1993 e 16/1994), di trasparenza e pubblicità delle operazioni finanziarie con appello al pubblico risparmio (legge sull'*insider trading* 149/1992), l'istituzione dei Fondi Pensione (decreto legge 124/1993), il testo unico in materia bancaria e creditizia (decreto legge 385/1993) e quello in materia di mercati finanziari e intermediari finanziari non bancari (decreto legge 58/1998).

Infine, sul versante delle misure generali destinate ad avere importanti riflessi sul sistema industriale, si è sviluppata un'azione in materia tributaria per favorire la ristrutturazione finanziaria delle imprese. Il sistema fiscale italiano è stato oggetto dal 1997, con la cosiddetta "riforma Visco", di un'ampia riforma strutturale con l'obiettivo di garantire una maggiore neutralità del sistema tributario in ordine alla struttura finanziaria delle imprese, seguendo la direzione delle riforme attuate da altri paesi, anche se con ritardo considerevole. L'introduzione della *Dual Income Tax* (DIT) e dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) ha teso ad assicurare tale neutralità, tassando in maniera uguale il capitale proprio e quello di debito e garantendo un trattamento fiscale agevolato agli utili prodotti da una parte del capitale proprio, e quindi favorendo la capitalizzazione delle imprese[15]: la DIT garantendo un incentivo fiscale alla capitalizzazione,

[15] Una simulazione degli effetti della riforma su un campione di imprese (Mediocredito Centrale 1998) evidenzia che: 1) le società che traggono benefici dalla riforma sono quelle capaci di generare utili elevati e bassa incidenza degli oneri finanziari; 2) gli effetti delle riforme IRAP-DIT risultano significativamente legati al ciclo economico e alle redditività delle imprese, in particolare in una fase di utili crescenti le imprese in utile realizzano vantaggi fiscali; per tali imprese la riforma fiscale consente la realizzazione di un circolo virtuoso che va dalla profittabilità all'autofinanziamento, all'aumento del grado di capitalizzazione e alla riduzione del costo del capitale.

l'IRAP un disincentivo al ricorso all'indebitamento – così modificando il comportamento delle imprese stimolando le decisioni di capitalizzazione, le uniche capaci di generare risparmi d'imposta.

b. Gli interventi specifici di politica industriale

Gli interventi specifici di politica industriale hanno riguardato principalmente due questioni: la trasformazione dell'intervento straordinario in intervento per le aree depresse, in armonia con la normativa CEE, e l'intervento per le piccole e medie imprese in connessione con la politica dell'innovazione.

La legge 488/1992 ha disciplinato la fine dell'intervento straordinario e il decreto legge 96/1993 ha ripartito tra le amministrazioni ordinarie le competenze del nuovo intervento nelle aree depresse. In conformità con i criteri CEE gli interventi di sostegno hanno ora natura regionale e riguardano le aree depresse, di declino industriale e rurali svantaggiate, di tutto il territorio nazionale.

La legge 317/1991 per lo sviluppo delle piccole imprese è stata definita il primo intervento organico per le imprese minori. Essa è però diventata operante solo dal 1993, con ulteriori modifiche introdotte negli anni successivi: infatti nel 1992 risultava ancora operante un solo strumento, le agevolazioni degli investimenti innovativi; poi nel dicembre 1992 è stata oggetto di contenzioso con la Comunità, risoltosi nel marzo 1993, che ha portato alla modifica della legge in alcune sue parti (decreto legge 58/1993).

Tra i nuovi strumenti attivati sono da indicare: l'agevolazione dell'investimento in tecnologie avanzate e l'acquisto di servizi reali; gli interventi a sostegno delle imprese appartenenti a distretti industriali per programmi innovativi che coinvolgano più imprese; la promozione di società finanziarie per le innovazioni e lo sviluppo che hanno per oggetto sociale l'assunzione di partecipazioni temporanee nel capitale di rischio delle piccole imprese, al fine di agevolare l'accesso delle imprese minori al capitale di rischio; l'agevolazione per consorzi e l'introduzione di prestiti partecipativi. La nuova normativa si occupa anche della partecipazione ad azioni comunitarie e consente il cofinanziamento dei programmi CEE. La legge prevede il ricorso al credito di imposta come principale strumento di intervento: ciò risponde a una logica di accelerazione delle procedure di intervento e riduce la selettività (recuperata però, in parte, con la tipologia degli investimenti ammessi ad agevolazione).

Nel 1995 si è anche semplificato l'accesso al Fondo per la Ricerca Applicata introducendo la possibilità per le imprese minori di utilizzare una procedura semplificata per piccoli progetti di ricer-

ca. Tale procedura semplificata è stata estesa nel 1997 alle grandi imprese e sono stati adeguati alla normativa comunitaria i limiti e le modalità degli interventi. Il Fondo Speciale Rotativo per l'Innovazione Tecnologica è stato riformato seguendo i rilievi comunitari nel 1994.

c. La razionalizzazione e il decentramento delle politiche

Il terzo tassello della nuova politica industriale avviata negli anni novanta consiste nella razionalizzazione della normativa e specializzazione delle competenze e nel decentramento di funzioni, che rappresentano una condizione necessaria per avviare strategie efficaci.

Il primo atto importante in questo senso è stata la legge 537/1993 che ha unificato nel CIPE i poteri di programmazione e indirizzo della politica economica, con la soppressione dei comitati dei ministri con competenze settoriali, quali CIPI, CIP, ecc.

Poi, dal 1996, si è avviata un'opera di "manutenzione straordinaria" della strumentazione di politica industriale. L'asse del riordino è stato individuato nella ricostruzione della coerenza tra procedimenti di concessione degli aiuti (automatici, valutativi e negoziali[16]) e modalità di erogazione delle agevolazioni (incentivi fiscali, creditizi, contributi a fondo perduto) da un lato, obiettivi dei provvedimenti e caratteristiche dei destinatari dall'altro. In questo contesto sono le varie amministrazioni a determinare, per gli interventi di competenza, le procedure applicabili e le modalità di erogazione, scelte tra quelle regolate in generale dal legislatore.

Infine, fatto centrale della nuova forma di governo della politica industriale, si è avviato il passaggio di competenze alle regioni.

Il primo elemento che ha segnato una svolta nelle politiche regionali italiane è stato costituito, come già rilevato, dal ripensamento dell'intervento straordinario avvenuto all'inizio degli anni novanta che ha posto fine all'intervento straordinario e ha previsto che l'intervento non fosse più concepito come rivolto al solo Mezzogiorno ma come destinato a tutte le aree depresse del territorio nazionale, da individuare sulla base della disciplina comunitaria. Criterio guida dell'intervento è diventato il collegamento tra programmi nazionali

[16] Con la legge 266/1997 gli interventi vengono classificati a seconda che siano attuati con procedimento automatico, valutativo o negoziale. La procedura automatica non prevede un'attività istruttoria di carattere tecnico, economico e finanziario del programma di spesa; la procedura valutativa si applica a progetti complessi e si realizza dopo la presentazione della domanda; la procedura negoziale si applica a interventi di sviluppo territoriale o settoriale nell'ambito della programmazione concertata.

e programmi definiti dalle politiche strutturali comunitarie (dando priorità in fase di attuazione agli interventi cofinanziati con i Fondi Strutturali Europei).

Dal 1997 il fatto più importante nel ridisegno della politica industriale è stato costituito dal passaggio di competenze in materia di politica industriale alle regioni. Dal 1999 molte competenze in materia di politica industriale sono state attribuite alle regioni. Questo ha rappresentato un passaggio che può rivelarsi decisivo del processo di riforma della politica industriale in Italia, mutandone radicalmente il quadro istituzionale.

Il punto di partenza di questo processo di regionalizzazione delle politiche industriali si è avuto nel 1997 con i provvedimenti Bassanini (legge 59/1997 che introduce anche elementi di semplificazione del sistema amministrativo) e Bersani (legge 266/1997) che prefiguravano la riforma istituzionale. Nel 1998 il decreto legislativo 123/1998 ha indicato le misure di razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese e il decreto 112/1998, ha trasferito consistenti funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali.

Quest'ultimo decreto definisce le competenze che lo Stato conserva in materia di industria. All'amministrazione centrale sono attribuite:

- piene competenze rispetto alla gestione degli incentivi della legge 46/1982 sull'innovazione e la ricerca applicata, per l'attuazione delle misure della legge 44/1986 sull'imprenditoria giovanile e per la gestione dei fondi della legge 227/1977 per il sostegno alle esportazioni. La ragione dell'attribuzione allo Stato di tali interventi sta nel fatto che si è ritenuto che non sia possibile una loro efficiente gestione decentrata, data la natura strettamente nazionale dell'intervento;
- specifiche competenze riferite all'insieme degli strumenti di agevolazione: determinazione dei criteri generali, ecc.
- l'attuazione delle misure di cui alla legge 488/1992 (aree depresse), mentre le direttive per la concessione delle agevolazioni saranno determinate dal Ministro dell'Industria d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni;
- analogamente, gli interventi relativi alla legge 215/1992 (sulla imprenditorialità femminile), seppure di titolarità statale nella fase programmatoria, sono oggetto di una nuova modalità applicativa che prevede la partecipazione delle regioni sia nell'indicare le priorità (territoriali o settoriali) nell'ambito della valutazione dei progetti, sia nel cofinanziare le misure statali già predisposte utilizzando i fondi comunitari, sia nella fase gestionale;

- il compito di coordinamento delle intese istituzionali di programma della legge 662/1996 (fondo centrale di garanzia).

Le competenze decentrate a livello regionale riguardano un ampio insieme di leggi, in gran misura relative alle politiche nei confronti delle PMI (in questo senso il provvedimento fondamentalmente configura il decentramento delle politiche nei confronti delle PMI alle regioni):

- la legge 317/1991;
- la legge Sabatini (legge 1329/1965);
- le agevolazioni Artigiancassa (legge 949/1952);
- gli incentivi automatici per la ricerca (leggi 140/1997 e 598/1994);
- gli incentivi automatici previsti dalla legge 266/1997;
- gli interventi per le calamità naturali;
- gli incentivi per i consorzi all'export (legge 83/1989);
- gli incentivi per il risparmio energetico previsti dalla legge 10/1991;
- tutti gli incentivi previsti per le aree depresse ad esclusione della legge 488/1992 (legge 341/1995);
- la legge 449/1997.

Il meccanismo adottato per trasferire risorse in materia di agevolazioni alle imprese è stato quello della creazione di un fondo unico per tutti gli interventi: esso rappresenta uno strumento transitorio in vista della maggiore responsabilizzazione locale con l'entrata in vigore del "federalismo fiscale".

Le risorse da trasferire sono state definite in 1.004 miliardi di lire nel 2000, 1.337 nel 2001, 1.471 per gli anni 2002 e successivi, a cui sono da aggiungersi risorse per le spese di funzionamento, risorse dal fondo di garanzia per l'artigianato e il passaggio di fondi rotativi giacenti presso Isveimer, IRFIS e CIS. Queste risorse confluiscono nel fondo unico che è ripartito tra le regioni secondo percentuali basate sostanzialmente sulla distribuzione percentuale tra le regioni dell'ammontare complessivo delle agevolazioni concesse alle imprese nel periodo 1997-'99. L'importo complessivo delle agevolazioni concesse con le leggi decentrate ammontava nel triennio 1997-'99 a circa 4.750 miliardi di lire, il che significa una media annua di circa 1.580 miliardi, che è di fatto la cifra distribuita nel 2000 alle regioni italiane.

A questi fondi si devono aggiungere i fondi regionali preesistenti e la gestione regionale dei Fondi Strutturali Europei.

La riforma Bassanini prevedeva anche, accanto al trasferimento di competenze dello Stato alle regioni, due importanti innovazioni

organizzative – che permettono una notevole semplificazione delle procedure e un più facile accesso alle informazioni per le imprese – che sono in corso di adozione da parte di molte regioni: la creazione a livello comunale dello sportello unico per le imprese per le funzioni di assistenza e semplificazione amministrativa e lo sportello per l'internazionalizzazione delle imprese sulla base dell'intesa tra regione e Ministero dell'Industria.

Il ridisegno proposto dai due decreti si completa con gli istituti della programmazione negoziale, individuata con la legge 662/1996 (che modifica una precedente disciplina introdotta con la legge 104/1995). Le tipologie della programmazione negoziata sono state individuate da diversi provvedimenti:

- il patto territoriale, promosso dagli enti locali, per lo sviluppo locale;
- i patti comunitari, cioè i patti territoriali per l'occupazione indicati dalla Comunità Europea come uno degli strumenti destinati a rafforzare l'efficacia dei fondi strutturali in materia di occupazione;
- il contratto d'area istituito con la legge 662/1996, per lo sviluppo dell'occupazione in territori circoscritti;
- il contratto di programma (legge 662/1996) stipulato tra amministrazione centrale e grandi imprese, consorzi di PMI e rappresentanti di distretti industriali, per realizzare interventi oggetto di programmazione negoziata;
- l'intesa istituzionale di programma, accordo tra amministrazione centrale e regionale per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi comuni;
- l'accordo di programma quadro, tra amministrazione centrale o regionale ed enti locali e altri soggetti privati o pubblici.

Nello stesso tempo si è anche cercato di procedere al riordino di organismi nazionali con competenze di politica industriale in modo coerente con il decentramento.

Nel 1999 è stato istituito un nuovo soggetto unitario, Sviluppo Italia, con il compito di riorganizzare e rilanciare le iniziative di promozione industriale prima attribuite a varie società dell'area pubblica con funzioni di promozione di attività produttive e attrazione di investimenti, sviluppo di sistemi locali d'impresa e supporto alle pubbliche amministrazioni centrali e regionali. Questo nuovo soggetto dovrebbe assolvere una funzione strategicamente importante: i suoi primi anni di vita sono stati però particolarmente tormentati, di fatto rendendo poco rilevante la sua presenza.

La questione della politica industriale in Italia all'inizio del nuovo decennio

Negli anni novanta è stata condotta in Italia l'opera di ridefinizione dell'intervento pubblico, sopra descritta, che ha avuto per fine l'adeguamento della normativa italiana alla legislazione comunitaria e il porre le basi giuridiche per il recupero di competitività del sistema produttivo nazionale e una sua solida, non marginale, collocazione nell'Europa unita.

In effetti, almeno "sulla carta", l'intervento pubblico nei confronti dell'industria è stato ridisegnato in modo sostanziale (anche se ancora incompleto). La pratica del cambiamento si è rivelata, come ci si poteva attendere, faticosa.

I processi di liberalizzazione dei mercati e di privatizzazione delle imprese pubbliche sono stati avviati, ma avrebbe potuto essere perseguito più nettamente l'obiettivo di rendere più efficiente l'offerta di servizi finanziari e degli altri servizi cruciali per un'"economia dell'informazione", secondo la caratterizzazione ormai distintiva delle moderne economie. Ciò non è avvenuto perché le privatizzazioni si sono realizzate prima del pieno compimento o dell'avvio stesso dei processi di liberalizzazione, oppure sono state condizionate da vincoli regolamentativi distorsivi.

Tra 1993 e 2001 sono state effettuate cessioni di quote di aziende pubbliche per oltre 232.000 miliardi di lire – il che ha contribuito significativamente al risanamento dei conti pubblici e all'accrescimento della dimensione del mercato finanziario –, di cui però solo 72.000 circa si riferiscono alla cessione di quote di controllo, il che riduce considerevolmente la quota delle privatizzazioni "effettive", sebbene vada riconosciuto che il ridimensionamento della presenza pubblica nell'industria italiana è stato sensibile e più ampio che negli altri paesi europei. Il processo di liberalizzazione, che deve accompagnare le privatizzazioni per evitare che si attui semplicemente un passaggio da monopoli pubblici a privati (riducendo o impedendo quindi guadagni di efficienza), è rimasto incompiuto: in particolare, non solo il controllo delle public utility è ancora ampiamente in mano pubblica, ma anche la liberalizzazione di molti segmenti di mercato che potrebbero essere aperti a più operatori non è ancora stata compiuta.

La modernizzazione dell'ordinamento societario, che ha già raggiunto importanti risultati, non ha però completato il suo cammino. Sebbene vi sia consenso crescente sull'importanza della qualità dei sistemi nazionali di diritto societario e di *corporate governance* – più in generale sull'importanza delle strutture giuridiche e dell'ambiente normativo in cui l'impresa opera – per lo sviluppo economico e per attirare capitali, il processo di riforma ha trovato forti difficoltà di attuazione.

La politica fiscale verso le imprese, a seguito della riforma del sistema avviata nel 1997, ha fatto registrare un deciso cambiamento, più funzionale alla crescita delle imprese: essa ha comportato una riduzione del prelievo, aumentato la neutralità del sistema tributario, e introdotto misure di semplificazione per le imprese. Malgrado ciò, la pressione tributaria resta elevata – ma va ricordato che il potenziamento della DIT compiuto nel 2000-2001 è andato nella direzione della riduzione del prelievo per le imprese "virtuose" – come pure i costi d'adempimento[17].

La politica industriale in senso stretto ha mostrato segni di cambiamento, ma anche permanenze. Recenti indagini mostrano un ridimensionamento dei livelli di intervento e la riduzione della scala delle imprese che possono avere accesso alle agevolazioni[18]. L'VIII censimento degli aiuti di Stato alle imprese manifatturiere della Comunità Europea evidenzia tra il 1995 e il 1998, per il complesso dei 15 paesi dell'Unione Europea, una diminuzione nel quadriennio di oltre il 20%, da circa 38.000 miliardi di ECU a circa 30.000 (-21%). L'Italia mostra uno dei più elevati ammontari di aiuti, ma in discesa più forte di quanto non si sia verificato nella media degli altri paesi, passando da oltre 10.000 miliardi di ECU a 7.600 (-26%). La composizione di tale aiuto a livello europeo mostra una prevalenza netta dei fondi destinati ad aiuti regionali per le aree depresse (quasi il 60%), quota che in Italia è ancora superiore (74%)[19]: in effetti, al netto degli incentivi per le aree depresse, gli aiuti italiani a favore degli obiettivi orizzontali (R&S, ambiente, piccole-medie imprese, risparmio energetico, internazionalizzazione) risultano non raggiungere la media europea.

All'interno di questo trend si evidenziano in Italia segnali positivi, come la crescita del sostegno pubblico all'innovazione e della programmazione negoziata a fronte di un calo degli interventi tradizionali della politica industriale, e un più facile accesso delle piccole e medie imprese ai contributi per R&S, area in cui la loro presenza rimane ancora relativamente meno riconosciuta. Al contempo

[17] Confindustria (2001) ritiene che la riforma fiscale, pur essendo di vasta portata, abbia modificato solo parzialmente lo svantaggio competitivo delle imprese italiane causato dall'elevatezza del prelievo fiscale: ciò viene attribuito in maniera rilevante all'IRAP.

[18] A causa dei rilievi comunitari sulle politiche di sostegno alle imprese, negli anni novanta si è assistito al ridimensionamento dei livelli di intervento. I vincoli di finanza pubblica hanno concorso ad agevolare la riduzione delle risorse destinate alla politica industriale. In termini di peso percentuale sul PIL, secondo i dati ministeriali, i trasferimenti all'industria sono passati dal 10,4% del 1985 al 7,5% del 1990, all'8,9% del 1993 per ritornare al 7,4% nel 1996, restando intorno a tale valore negli anni successivi.

[19] Secondo stime dell'ufficio studi della Confindustria, i dati dell'indagine della Comunità sovrastimano gli incentivi statali alle imprese italiane nelle aree depresse.

emergono anche segnali negativi. In primo luogo, si nota un frazionamento e una despecializzazione dell'intervento, con effetti probabili di sovrapposizioni e concorrenza tra provvedimenti. In secondo luogo la tipologia di agevolazione prevalente è rimasta quella tradizionale, probabilmente ormai poco efficace: le leggi di maggior importanza si sono caratterizzate infatti, per lo più, per fornire contributi in c/c o in conto interessi[20] – a scapito di agevolazioni fiscali (bonus e sgravi) –, e per tipologia di procedimento valutativa. Se poi guardiamo alle singole leggi possiamo notare che:

- una legge innovativa come la 317/1991 – che opportunamente offre strumenti fiscali per accompagnare gli investimenti – è stata scarsamente rilevante a causa di mancanza di risorse finanziarie adeguate;
- il sistema di incentivazione della 488/1992 – che ha rappresentato quasi il 45% delle somme complessivamente impegnate per gli aiuti alle imprese tra 1997 e 1999 (tab. 1)[21] – ha garantito per la prima volta una gestione degli incentivi trasparente a differenza di quanto avveniva ai tempi dell'intervento straordinario al Sud, ma non sembra aver favorito in modo sostanziale la crescita del sistema imprenditoriale del Mezzogiorno d'Italia;
- la programmazione negoziata ha avuto un modesto impatto, a causa di ritardi nelle erogazioni a livello centrale, difficoltà attuative a livello locale, eccesso di burocratizzazione, che hanno portato a un'erogazione effettiva drasticamente inferiore alle somme erogabili.

Interessante, da ultimo, risulta la distribuzione regionale degli aiuti (tab. 2): essa evidenzia la preponderante importanza delle regioni meridionali, in particolare Campania, Sicilia e Puglia, grazie agli stanziamenti della 488/1992; se però si esclude questa legge, il peso delle regioni meridionali diventa esiguo, in particolare gli stanziamenti della legge 46/1982 (approssimativamente un terzo delle somme rese disponibili con la 488/1992 nel triennio 1997-'99) hanno avuto per destinazione per oltre il 90% le regioni centrosettentrionali – Lombardia, Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Lazio.

[20] I contributi in conto interessi in particolare sembrano di scarsa utilità in un contesto in cui il costo del denaro è sceso a livelli prossimi al tasso di inflazione.

[21] Si noti che la tabella mostra indicatori di rapporto erogato/impegnato delle varie leggi molto vari. La loro interpretazione non è però facile ed immediata: infatti l'apparente successo o insuccesso delle leggi può dipendere da varie cause, solo indagando le quali si può valutare la legge.

Tab. 1 Principali leggi di politica industriale negli anni novanta. Somme impegnate ed erogate nel triennio 1997-'99 (miliardi di lire)

	Impegnato	%	Erogato	%	Erogato/ impegnato
Totale interventi	29.761	100,0	25.292	100,0	85,0
Attività produttive aree depresse (488/92 artt. 1c, 2, 3)	12.699	42,7	9.932	39,3	78,2
Incentivi automatici aree depresse (341/95 art. 1)	1.019	3,4	112	0,4	11,0
Patti territoriali (662/96 art. 2)	2.484	8,3	105	0,4	4,2
Contratti d'area (662/96 art. 2, c)	2.963	10,0	451	1,8	15,2
Contratti di programma (488/92 art. 1 c. 3)	444	1,5	678	2,7	152,7
Imprenditoria giovanile (95/95)	468	1,6	700	2,8	149,6
Invest. prod. imprese artigiane (949/52)	1.115	3,7	1.054	4,2	94,5
Sabatini (1329/65)	984	3,3	1.081	4,3	109,8
Fondo inn.tec. FIT (46/82 artt. 14, 19)	1.566	5,3	867	3,4	55,4
Fondo ricerca app. FRA (46/82 artt. 1, 12)	2.245	7,5	1.152	4,6	51,3
Altri interventi per l'innovazione (317/91, 598/94)	172	0,6	403	1,6	234,3

Fonte: Ministero dell'Industria, 2000

Tab. 2. Distribuzione regionale delle domande approvate relative ad alcune delle principali leggi di politica industriale 1997-'99 (miliardi di lire)

	488/92 art.1,2		FRA*		FIT		949/52		1329/65*	
	Mld	%	Mld	%	Mld	%	Mld	%	Mld	%
Piemonte	430,84	3,5	111,83	7,0	268,44	17,2	118,70	10,0	55,80	9,4
Valle d'Aosta	3,14	–	5,02	0,3	3,69	0,2	2,75	0,2	0,40	–
Lombardia	71,98	0,6	540,73	34,1	440,74	28,2	265,55	22,4	140,60	23,7
Trentino-Alto Adige	–	–	11,56	0,7	5,14	0,3	–	–	2,00	0,3
Veneto	284,26	2,3	187,32	11,8	177,13	11,3	161,48	13,6	87,30	14,7
Friuli-Venezia Giulia	36,88	0,3	37,80	2,4	35,98	2,3	25,63	2,2	8,20	1,4
Liguria	180,80	1,5	96,27	6,1	28,23	1,8	43,56	3,7	5,30	0,9
Emilia	50,19	0,4	212,83	13,4	264,23	16,9	144,34	12,2	59,70	10,1
Toscana	338,74	2,7	96,46	6,1	57,55	3,7	81,13	6,8	24,60	4,2
Umbria	181,81	1,5	8,13	0,5	19,18	1,2	18,37	1,6	7,60	1,3
Marche	126,21	1,0	42,47	2,7	37,50	2,4	68,82	5,8	21,40	3,6
Lazio	245,39	1,9	133,62	8,4	170,57	10,9	23,90	2,0	17,80	3,0
Centro-Nord	*1.950,24*	*15,7*	*1.484,04*	*93,5*	*1.508,38*	*96,4*	*954,23*	*80,5*	*430,70*	*72,6*
Abruzzo	323,97	2,6	25,14	1,6	9,92	0,6	15,70	1,3	19,90	3,4
Molise	134,97	1,1	3,67	0,2	–	–	6,07	0,5	4,70	0,8
Campania	3.194,95	25,7	30,80	1,9	24,80	1,6	50,19	4,2	41,50	7,0
Puglia	1.722,43	13,8	24,09	1,5	13,65	0,9	59,92	5,1	34,10	5,8
Basilicata	409,59	3,3	4,92	0,3	–	–	10,84	0,9	7,00	1,2
Calabria	1.431,26	11,5	0,68	–	0,67	–	17,66	1,5	15,50	2,6
Sicilia	2.542,39	20,4	14,54	0,9	5,05	0,3	42,14	3,6	25,60	4,3
Sardegna	728,48	5,9	–	–	1,98	0,1	26,95	2,3	13,50	2,3
Mezzogiorno	*10.488,04*	*84,3*	*103,84*	*6,5*	*56,07*	*3,6*	*229,47*	*19,4*	*161,80*	*27,4*
Totale	*12.438,28*	*100,0*	*1.587,88*	*100,0*	*1.564,45*	*100,0*	*1.183,70*	*100,0*	*592,50*	*100,0*

*1998 e 1999.

Fonte: Ministero dell'Industria, 2000

Non esistono ancora informazioni confrontabili sulla politica industriale condotta dalle regioni sulla base del decentramento avviato nel 1999, mentre si dispone di dati, pur incompleti, sulle politiche di sostegno alle imprese condotte negli anni novanta dalle regioni: infatti, pur in assenza di competenze specifiche nel campo della politica industriale, le regioni hanno condotto un intervento quantitativamente non irrilevante. Gli aiuti regionali hanno rappresentato una quota stimabile, sulla base delle informazioni ministeriali, in circa il 10% delle risorse complessive disponibili nella seconda metà degli anni novanta. Tale intervento non è stato esente dalle stesse caratteristiche negative dell'intervento nazionale: proliferazione di provvedimenti spesso despecializzati e basati su logiche di tipo difensivo, con probabile sovrapposizione con interventi nazionali, e assenza di scelte territoriali all'interno delle regioni. Inoltre l'intervento regionale ha mostrato una larga prevalenza dei provvedimenti finalizzati allo sviluppo produttivo e alla razionalizzazione, utilizzando prevalentemente il procedimento valutativo, valendosi poco dell'automatico e del negoziale.

Queste brevi considerazioni mostrano che seppure lo sforzo per cambiare è stato ingente, resta ancora molto da fare. All'inizio del decennio appena trascorso molti si posero la domanda se vi era ancora bisogno di una politica industriale esplicita e specifica in Italia. La risposta non può che essere positiva. La struttura industriale italiana era ed è debole: le quote del mercato internazionale nell'alta tecnologia sono in declino; vi è prevalenza di settori industriali destinati al ridimensionamento; vi è scarsa capacità di generare innovazioni; molti servizi sono in condizioni di arretratezza e inefficienza; il grado di multinazionalizzazione delle imprese italiane è basso. In questo contesto una politica fondata sulla triade privatizzazione-deregolamentazione-liberalizzazione, pur essendo queste assolutamente necessarie, è inadeguata. Le esigenze di un'azione di politica economica nazionale sono perciò fortissime viste le specificità e i problemi dell'economia italiana.

Nella prospettiva europea in cui ci si deve porre, la politica industriale assume anzi un rilievo cruciale dato che a livello nazionale soltanto la politica microeconomica è praticabile.

Infatti l'adesione dell'Italia all'euro, unitamente ai numerosi vincoli istituzionali che scaturiscono dall'Unione Europea, concorre a definire la politica economica in un quadro comunitario in cui le leve di azione della politica macroeconomica sono sempre più trasferite a quel livello: le politiche monetarie e valutarie, strumenti principi della politica macroeconomica, sono istituzionalmente

impedite a livello nazionale; la politica fiscale deve muoversi in un sentiero stretto, determinato dal Patto di Stabilità e Crescita del dicembre 1995.

In queste condizioni gli strumenti di politica economica che possono legittimamente essere utilizzati sono soltanto microeconomici: la politica del lavoro e la politica industriale. D'altra parta l'uso degli strumenti più tradizionali della politica industriale è a sua volta fortemente limitato dalla legislazione comunitaria.

In conseguenza di questi limiti e delle lezioni apprese nel recente passato, una politica industriale per l'ammodernamento del sistema industriale italiano dovrebbe focalizzarsi sulla ricerca e sull'innovazione (non solo tecnologica, ma anche organizzativa e finanziaria), per aumentare i livelli di efficienza sistemica e creare e rafforzare i vantaggi competitivi, e articolarsi sui livelli europeo, nazionale e locale.

Per quanto riguarda il primo livello, l'obiettivo, essenziale dati gli storici ritardi italiani, è l'inserimento all'interno delle iniziative di progetti dell'Unione Europea per la formazione di un sistema tecnico-scientifico comunitario.

Per quanto riguarda il livello nazionale, l'obiettivo primario sembra individuabile nel tentativo di colmare il ritardo italiano nel campo delle nuove tecnologie dell'informazione. Si noti che la possibilità di sostenere il tradizionale asse portante dell'economia italiana – i sistemi locali di piccole e medie imprese, che hanno mostrato forti capacità di iniziativa imprenditoriale, ma stentano ad adeguarsi alla nuova concorrenza – dipende anche dalla capacità di fornire loro le nuove esternalità offerte dai servizi innovativi tipici dell'economia dell'informazione: le tradizionali esternalità tipiche dei sistemi di piccole imprese non sembrano più sufficienti per assicurare la competitività internazionale, esse vanno integrate e ridefinite mediante un utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della telecomunicazione. Questo significa che una politica industriale volta a promuovere il saggio di diffusione di tecnologie dell'informazione e della comunicazione deve in primo luogo basarsi su una politica di concorrenza nelle industrie high-tech che assicuri la rapida riduzione degli extra profitti nei mercati che offrono beni capitali e prodotti intermedi ad alta intensità di informazione e comunicazione, e una politica delle infrastrutture di comunicazione e telecomunicazione.

Accanto a questo tipo di intervento se ne devono affiancare altri.

Due interventi fondamentali, sull'importanza dei quali vi è ampia convergenza, sono il perseguimento di una maggior effi-

cienza burocratica e la mobilizzazione del capitale di rischio attraverso l'alleggerimento fiscale e il sostegno di nuove forme di intervento finanziario.

Ma questi essenziali interventi vanno considerati come strumenti per favorire quello che dovrebbe essere concepito come obiettivo cruciale: il sostegno dell'accumulazione di sapere tecnologico e organizzativo localizzato, capace di valorizzare le sinergie tipiche dei processi collettivi di apprendimento.

In questa prospettiva, oltre al tradizionale sostegno all'investimento per l'innovazione, sembra opportuno favorire forme di collaborazione tra università e imprese, la formazione di centri di ricerca e innovazione industriali e regionali cofinanziati da parte delle imprese interessate in aree geografiche e tecnologiche selezionate, la ridefinizione dei rapporti tra ricerca universitaria, pubblica e aziendale, la formazione di network per stimolare l'innovazione nelle PMI e assicurare la più ampia disseminazione dei risultati della ricerca, il sostegno alla partecipazione dei centri di ricerca italiani alle gare indette dall'Unione Europea (sovente carenze informative e difficoltà amministrative frenano la partecipazione alla ricerca comunitaria).

A tal fine, si sostiene da più parti l'utilità del riconoscimento dei distretti e sistemi tecnologici in cui già si concentrano le risorse destinate a rafforzare la competenza scientifico-tecnologica-organizzativa del paese. Il radicamento locale delle iniziative è infatti da considerarsi una condizione fondamentale del buon funzionamento delle stesse.

Queste considerazioni ci segnalano che una componente cruciale della politica verso l'industria ha carattere locale.

Ciò fa ritenere che il decentramento della politica industriale alle regioni è un elemento essenziale perché può permettere un'elaborazione più "consapevole" della politica industriale.

Ciò rende anche necessario indagare più approfonditamente la dimensione locale dell'economia e quale debba essere il ruolo delle politiche locali affinché la loro percepita importanza si traduca in capacità di rendere efficace la politica industriale.

PARTE II

La politica industriale a livello regionale

PREMESSA

La crescente globalizzazione dell'economia e la costruzione del mercato unico europeo sono due macrofenomeni che modificano in modo sostanziale la possibilità di fare politica industriale. Infatti una loro fondamentale implicazione è che diminuisce la capacità dei governi di controllare e influenzare il proprio spazio economico. Con la riduzione del ruolo degli Stati centrali, da un lato la politica industriale diventa sempre più sovranazionale, ovvero europea, dall'altro i governi regionali diventano soggetti più attivi: ciò è la conseguenza del fatto che la geografia regionale europea stessa si ridefinisce e il nuovo contesto concorrenzialmente più aperto incoraggia una competizione tra regioni per investimenti, tecnologie e mercati.

Questi mutamenti inducono a una riconsiderazione della dimensione locale delle economie per lo sviluppo.

L'IMPORTANZA DELLA DIMENSIONE LOCALE DELLO SVILUPPO

In anni recenti è tornata ad affermarsi sia in economia, con la rinascita dell'economia neo-marshalliana e lo sviluppo della nuova geografia economica, sia più in generale nelle scienze sociali, una visione teorica che ha sottolineato l'importanza della dimensione locale per lo sviluppo ed evidenziato le diversità in termini di morfologia, livelli di competitività e tendenze evolutive, delle strutture spaziali. Nella spiegazione di tali differenze una importanza cruciale è attribuita al fenomeno dell'agglomerazione spaziale e alla disuguale distribuzione territoriale non solo di fattori fisici ma anche di capacità, oltreché a fattori istituzionali, culturali e sociali, nel generare e consolidare le strutture spaziali.

Secondo tali teorie, l'agglomerazione spaziale di insiemi di imprese, il cui modello storico è offerto dai distretti industriali marshalliani[22], genera esternalità positive e processi di apprendimento dinamico essenziali nel determinare il processo di crescita di sistemi localizzati.

La vicinanza spaziale delle imprese dà luogo a un sistema integrato di attività connesse. L'indagine storico-empirica dei sistemi di successo sottolinea l'importanza della cooperazione tra le imprese che permette un'elevata divisione del lavoro, ovvero un processo spinto di specializzazione tra le imprese stesse. Le intera-

[22] Alfred Marshall (1842-1924), grande economista inglese di fine Ottocento, studiò le ragioni dell'efficienza delle imprese di diversa dimensione e individuò nell'esistenza di economie esterne, sfruttabili all'interno di agglomerazioni spaziali di imprese, la causa dell'elevata efficienza delle piccole imprese. In tale studio l'analisi approfondita di alcuni "distretti" industriali inglesi – in particolare quello tessile del Lancashire – fu di fondamentale importanza per la definizione del modello teorico.

zioni tra gli agenti sono più fluide che nei mercati generali e tali da permettere una circolazione rapida delle informazioni e una rapida accumulazione di conoscenza, codificata e tacita. Ciò facilita un'elevata sperimentazione di tecnologie e nuove soluzioni organizzative, il che accelera l'apprendimento organizzativo e tecnologico, facilita l'innovatività e la diffusione delle tecnologie e delle innovazioni. È da sottolineare che l'accumulo di conoscenza che si verifica nel processo è conoscenza collettiva nell'ambito del contesto in cui è avvenuta, essa è cioè incorporata collettivamente a livello locale.

La condizione di esistenza di questo meccanismo virtuoso di efficienza dinamica è l'esistenza di quella che Marshall chiamava un'"atmosfera sociale" favorevole alle attività imprenditoriali, ovvero legami culturali e di fiducia tra agenti sociali, e norme di comportamento che facilitino il coordinamento delle azioni e riducano i costi di transazione.

A tal fine si parla oggi di "capitale sociale", termine con cui si intende l'esistenza di quelle caratteristiche di organizzazione sociale appena ricordate che permettono quel bilanciamento di concorrenza e cooperazione, che ha come effetto la produzione di beni pubblici per il sistema locale e l'effettuazione di investimenti di lungo termine. Tale "capitale sociale" infatti migliora il funzionamento di mercati e istituzioni col ridurre gli sforzi spesi nel contrattare, monitorare e rafforzare i termini delle transazioni; crea la possibilità di più profonde relazioni economiche e una prospettiva a lungo termine; aiuta a costruire fiducia negli affari da parte di clienti e partner commerciali.

In questo ambito teorico la dimensione spaziale non è considerata mera localizzazione fisica, bensì come un complesso di relazioni sociali, norme e istituzioni. Dunque lo sviluppo economico non è il risultato di un semplice assemblamento di fattori di produzione in uno spazio fisico. Ciò che diventa rilevante è la struttura istituzionale. Secondo la classica definizione di North la struttura istituzionale è costituita da "the rules of the game in a society or, more formally, the humanly devised constraints that shape human interaction"; perciò essa incorpora le istituzioni che sono le unità di decisione in un'economia (imprese, autorità pubbliche, ecc.) e la struttura socio-istituzionale in cui le decisioni sono prese – essa include cioè aspetti come la cultura prevalente, la tradizione storica, le norme sociali di comportamento e i sistemi giuridici.

Il buon funzionamento della struttura istituzionale, ai suoi vari livelli, è così un fattore fondamentale nello sviluppo locale, esercitando un'influenza almeno uguale a quella dei più tradizionali, tan-

gibili, fattori come le infrastrutture fisiche. Vi è qui un compito di tipo generale per la politica di sviluppo locale: il mantenimento del meccanismo istituzionale che facilita l'esistenza di un meccanismo economico di sviluppo. Più specificatamente, in questa prospettiva lo scopo della politica di sviluppo locale può essere identificato nella creazione e nel consolidamento di conoscenze e di economie esterne.

La politica industriale a livello locale

L'attribuzione di competenze in materia di politica industriale a livello regionale pone una serie di questioni teoriche, che possiamo riassumere nelle tre seguenti:

a) Quali le ragioni per una politica industriale a livello regionale?
b) Quali politiche è utile condurre a livello locale? Con quali obiettivi?
c) Quali sono le condizioni dell'efficacia delle politiche regionali?

Vantaggi e rischi delle politiche locali

Le ragioni generali per una politica industriale a livello locale – rinunciando ad affidarsi unicamente ai diversi impatti locali delle politiche nazionali – stanno nell'esistenza di differenze regionali.

Le politiche a livello locale possono consentire di differenziare gli interventi, individuando il mix di politiche ottimali meglio di quanto potrebbe farsi a livello centralizzato, perché a livello locale sono disponibili migliori e maggiori informazioni sulle scelte da compiersi. Ciò a sua volta rende possibile una miglior scelta degli strumenti di attuazione delle politiche.

Le politiche possono essere più differenziate e al contempo può essere più semplice la loro individuazione. Inoltre le strategie di sviluppo locale possono essere più flessibili.

Le politiche locali possono poi contribuire alla creazione di "capitale sociale".

Infatti definire localmente le politiche di sviluppo può consentire una maggior partecipazione di tutti gli attori alle scelte, e determinare processi di apprendimento da parte degli agenti coinvolti. Inoltre può permettere di creare una visione condivisa di quel che c'è da fare. Condivisione e credibilità di una visione a loro volta influenzano positivamente la partecipazione, la fiducia, le aspettative e quindi i comportamenti in senso cooperativo.

I vantaggi dell'intervento locale possono dunque essere vari: maggiori conoscenze e informazioni sulle specificità locali, il che dovrebbe permettere la messa in atto di politiche più semplici e mirate; i processi di apprendimento che risultano così attivati; l'effetto partecipazione.

Le politiche locali comportano, oltreché potenziali vantaggi, anche dei rischi.

Un primo rischio è insito nella scala dell'intervento, che essendo locale, mira ad avere impatti locali ed è localmente dimensionato. In molti casi, però, la scala efficiente non è locale, ma interregionale o nazionale, o comunitaria.

Un secondo rischio è quello delle duplicazioni: interventi di politica economica ripetuti a livello locale, oltreché nazionale – quindi non coordinati – attraverso regimi di aiuto specifico, determinano sprechi e inefficienze.

Un terzo rischio è la creazione di un eccesso di concorrenza fra le politiche locali: la liberalizzazione a livello regionale degli strumenti di attrazione degli investimenti può creare un gioco a somma negativa[23]. Criteri di omogeneità fiscale e massimali nelle incentivazioni finanziarie alle imprese sono necessari per evitare effetti negativi delle politiche.

Un quarto rischio è quello della creazione di rendite locali. Si tratta di un rischio presente in ogni politica di aiuti alle imprese, ma che può presentarsi in modo rilevante a livello territoriale: per le classi dirigenti locali con l'uso strumentale, a fini elettoralistici, degli strumenti disponibili, per finanziare in modo discriminante le iniziative locali; per i professionisti esperti nel confezionamento di progetti di investimento (se questi richiedono un impegno rilevante e specifico); per le imprese che sono privilegiate dalle agevolazioni, sia quando possono sopravvivere solo grazie all'aiuto, sia quando l'efficienza acquisita permette loro di godere di vantaggi tali da spiazzare i concorrenti.

[23] Le politiche di incentivazione regionali possono risolversi in "guerre" in cui le diverse regioni si contendono le imprese senza portare a miglioramenti del benessere collettivo. Inoltre esse possono produrre effetti distorsivi sulla distribuzione del reddito: infatti le aree con maggiori risorse finanziarie possono reggere più a lungo tali "guerre".

La scelta delle politiche locali: considerazioni di metodo

Lo sviluppo a livello locale non può essere soltanto, e neppure principalmente, il risultato delle azioni locali. Infatti la struttura e la competitività di un'economia regionale sono il risultato dell'interazione di molteplici fattori: le dotazioni specifiche di quell'economia, fisiche e non; ma anche le politiche a livello comunitario e nazionale, oltreché le politiche locali.

Per quanto riguarda il livello della Comunità Europea, oltre alla definizione delle linee della politica industriale europea che pongono le possibilità e i limiti delle politiche nazionali e locali, la creazione del mercato unico e l'introduzione della moneta unica hanno avuto due effetti fondamentali: esse hanno favorito l'integrazione commerciale tra le regioni europee e quindi la determinazione di specializzazioni regionali; hanno reso impossibili svalutazioni competitive, obbligando le regioni europee a mantenere dinamiche del costo del lavoro compatibili con i livelli di produttività, pena disoccupazione ed emigrazioni.

A livello nazionale, le politiche economiche in tema di fiscalità, le politiche del *welfare* e del lavoro, le politiche di regolazione e liberalizzazione dei mercati, sono tutti fattori che interagiscono con lo sviluppo locale, con effetti asimmetrici dovuti alle diversità territoriali. Va poi considerato il fatto che alcune politiche nazionali hanno espliciti obiettivi territoriali, favorendo od ostacolando lo sviluppo locale.

In conclusione: le politiche sovranazionali e nazionali hanno effetti differenziati (sovente non intenzionali) sulle diverse aree.

Ne deriva che le politiche di sviluppo locale, disegnate localmente, possono essere efficaci solo se sono sostenute da un quadro di riferimento nazionale coerente, e se si muovono in accordo con le politiche nazionali e comunitarie. L'integrazione dell'economia regionale in contesti più generali comporta che vi siano condizioni da rispettare: di coerenza, interna e con gli altri livelli.

La definizione di quali politiche vadano condotte a livello locale necessita dunque di disporre di un quadro di riferimento nazionale e comunitario. In altri termini, l'economia regionale deve essere considerata nel contesto economico più ampio in cui si muove e da cui è influenzata.

A questo proposito un altro problema si aggiunge, che non può essere trascurato: quello dell'appropriata dimensione delle regioni. Infatti dal punto di vista delle interazioni economiche una regione può non identificarsi – e normalmente non si identifica – con le

regioni così come istituzionalmente definite all'interno di un paese.

Il problema dell'interazione con le politiche nazionali è particolarmente importante in questo momento in Italia in cui le diverse competenze sono state indicate ma non ancora perfettamente definite.

In primo luogo va rilevato che il compito del governo centrale, soprattutto nelle fasi iniziali della costituzione del nuovo sistema, si mantiene cruciale. Il semplice decentramento può lasciare le autorità locali con poteri accresciuti ma con difficoltà nel loro esercizio. In questo senso il ruolo delle autorità nazionali deve essere quello di partner nello sviluppo locale.

In secondo luogo, le politiche di sviluppo locale, per essere efficienti, necessitano di meccanismi di coordinamento e di cooperazione tra il livello locale e quello nazionale: la Conferenza Stato-Regioni e le Intese Istituzionali di Programma sono due strumenti ideati per realizzare una forma di governo verticale non gerarchico indispensabile per realizzare un quadro coerente di interventi. In altri termini, l'efficacia delle politiche locali dipende non solo dalla loro qualità intrinseca ma anche da come si raccordano con le politiche nazionali.

L'intervento locale, a sua volta, deve essere differenziato perché le regioni non sono al loro interno omogenee: ciò richiede livelli subregionali di intervento (oltreché intraregionali).

Le regioni sono differenziate al loro interno per dimensioni, dotazioni, mercati del lavoro, culture specifiche. Inoltre la determinazione dei confini subregionali è complessa perché l'area ottimale per le varie politiche può non essere la stessa: ad esempio, le politiche del lavoro e le politiche di trasferimento tecnologico per essere efficaci devono probabilmente far riferimento a diverse suddivisioni territoriali.

Il decentramento dunque non rappresenta una semplificazione della politica industriale. Quanto detto evidenzia al contrario la complessità della gestione di un sistema in cui le politiche di sviluppo locale hanno un loro ruolo. Quattro sono i livelli di rapporti da considerare nel definire la politica industriale a livello locale: Unione Europea, Stato, regioni e livello locale subregionale. L'efficacia delle politiche regionali dipende dunque dalla virtuosità del dialogo e coordinamento tra Unione Europea, Stato nazionale, regione e livello locale nell'ambito di un quadro di governo complessivo, che eviti sovrapposizioni, collisioni, duplicazioni.

Le condizioni dell'efficacia delle politiche locali

Una prima condizione di efficacia, quasi implicita in quanto detto precedentemente, riguarda le capacità dei responsabili locali delle politiche industriali. Essi devono essere capaci di rispondere alle nuove responsabilità di un approccio locale, cioè contribuire attivamente ad aumentare quella che è definibile come la capacità regionale di produrre in modo competitivo. In questo senso, ad esempio, essi devono saper coinvolgere la comunità imprenditoriale nella formulazione e attivazione delle iniziative, cogliere le esigenze dell'industria nel campo della formazione, saper dialogare con i vari interlocutori della politica nei confronti delle imprese, ecc.

In secondo luogo, l'esistenza di una responsabilità fiscale locale dovrebbe costituire una ulteriore condizione di efficacia: infatti, se le politiche di sviluppo locale vengono finanziate attraverso un sistema di prelievi fiscali locali, ciò dovrebbe accrescere la responsabilità delle stesse autorità locali che definiscono le politiche di sviluppo. Questo può ovviamente essere concepito solo nel quadro di un sistema fiscale nazionale che operi una perequazione delle risorse fiscali a favore delle regioni più povere, altrimenti si ottiene il risultato di avere maggiori risorse per il finanziamento di politiche di sviluppo locale nelle aree relativamente più ricche e sviluppate, con effetti incerti sulla competitività del paese, oltreché sulla sua coesione sociale e istituzionale.

Infine, necessario complemento alla responsabilizzazione fiscale è l'attuazione di un sistema di monitoraggio e valutazione che dia trasparenza su costi e risultati delle politiche, e sui possibili usi alternativi delle risorse.

Ciò significa che l'efficacia ed efficienza delle politiche locali dipende anche, e fortemente, dalle responsabilizzazione delle classi dirigenti locali.

Il caso Piemonte: Un'economia avanzata in transizione e la politica industriale. Prime considerazioni

Il Piemonte è una regione ad elevato grado di sviluppo economico nel contesto europeo.

Gli studi comparati indicano che il Piemonte si caratterizza per un alto PIL pro capite medio, superiore alla media europea, una composizione economica fortemente caratterizzata dall'industria manifatturiera metalmeccanica, una elevata specializzazione tecnologica, una medio-alta propensione a innovare – che si collega all'esistenza di importanti centri di ricerca – una rilevante terziarizzazione dell'economia, con elementi di maturità.

Le indagini recenti sull'economia piemontese ci segnalano che l'immagine tradizionale del Piemonte – un'area forte, a preminente vocazione industriale, dominata da un centro motore coincidente con la sua area metropolitana – è ormai inadeguata. Infatti il Piemonte ha conosciuto negli anni novanta processi di cambiamento: destrutturazione delle grandi imprese e creazione di sistemi di piccole-medie imprese e distretti che hanno ridefinito lo spazio economico piemontese. Oggi il settore manifatturiero si caratterizza per una minor concentrazione territoriale e una maggior diversificazione settoriale, con una crescente importanza della media impresa, e per il rafforzamento dell'internazionalizzazione, sia in termini di capacità di attrazione di iniziative estere all'interno della struttura imprenditoriale, sia in termini di attivismo delle imprese piemontesi sui mercati esteri, il che rende il Piemonte un'area caratterizzata da un inserimento solido nei processi di globalizzazione.

La regione si trova in questi anni in una situazione di transizione o "ristrutturazione inconclusa".

In *Piemonte oltre il 2000*[24] si legge: "Ancora negli anni novanta [il Piemonte] ha messo a frutto un rilancio dei suoi motori economici classici, mentre nuove specializzazioni e nuovi attori hanno mosso passi significativi, ma senza ancora riuscire a configurare un trend di crescita strutturato in modo alternativo rispetto a quello consegnatoci dalla storia del ventesimo secolo".

Si ritiene che la principale linea di tendenza dell'economia piemontese sia rappresentabile da una traiettoria evolutiva fondata sulla riattivazione dei motori classici dell'economia regionale, più che su un loro radicale rinnovamento e sull'enucleazione di nuovi protagonisti. Si pone l'esigenza di "ritrovare un ruolo di centralità per il nodo torinese" capace di agire "come un centro pulsante, attivatore di processi di crescita". Ma si sottolineano i rischi di dualismo: "Nel passaggio di una tale regione industriale matura da funzioni centrate sulla fabbricazione di massa a funzioni prevalentemente tecnologiche, progettuali, direzionali, il settore produttivo viene percorso da radicali tensioni di tipo selettivo. Se le imprese dominanti sono indotte a riconfigurarsi come centrali organizzative delocalizzando le operazioni di ordine esecutivo in aree a minor costo di manodopera, si generano importanti conseguenze sul contesto territoriale di appartenenza: si attivano reti di relazioni di orizzonte sovranazionale legate alla promozione dell'innovazione tecnologica e al controllo dei mercati, mentre perdono di forza o di rilevanza i rapporti con il tessuto imprenditoriale e istituzionale locale, ad eccezione di quei segmenti direttamente funzionali alla crescita internazionale coinvolti nello stesso processo; si crea dunque una struttura tendenzialmente dualistica".

Queste caratterizzazioni e tendenze rendono il Piemonte un caso tipico di regione avanzata che abbisogna di una politica industriale che in parte indirizzi, in parte assecondi le tendenze di cambiamento individuate, al fine di rafforzare la struttura competitiva dell'area, per una sua collocazione non marginale nella competizione internazionale.

Pur in assenza di competenze specifiche nel campo della politica industriale, la Regione Piemonte ha condotto in passato un proprio limitato intervento in favore dell'industria con leggi regionali quali la legge sulle aree industriali attrezzate, la legge 56/1987 per la qualità e l'innovazione, e, più recentemente, l'innovativa legge 24/1997 sui distretti industriali, che ha messo in atto una possibilità di inter-

[24] Buran P. (a cura di), *Piemonte oltre il 2000. Uno scenario di tendenze e nodi problematici*. Torino: IRES, 1999, "Quaderni di ricerca", n. 90.

vento regionale a sostegno dei distretti contenuto nella legge 317/1991 (una ventina di miliardi di lire di finanziamenti tra 1998 e 2000). A questo si sono affiancati gli interventi attuati regionalmente attraverso il cofinanziamento dei Fondi Strutturali Europei, che tra 1994 e 1999 hanno fornito contributi pubblici complessivi per circa 1.600 miliardi di lire (di cui 700 miliardi come contributi comunitari), in particolare per il sostegno agli investimenti delle PMI e per la creazione di aree attrezzate e Parchi Tecnologici, e che avranno maggior rilevanza nel futuro prossimo. Il nuovo Documento Unico di Programmazione del FESR 2000-2006 prevede un contributo pubblico complessivo pari a circa 2.000 miliardi di lire, da impiegare in quattro "assi strategici di intervento": internazionalizzazione, qualificazione del sistema produttivo – con particolare riferimento alla diffusione delle tecnologie dell'informazione – sviluppo locale, coesione sociale.

Con il 2000 anche il Piemonte dispone delle risorse in materia di agevolazioni alle imprese trasferite attraverso il decentramento di funzioni relative alla gestione di vari provvedimenti. Al Piemonte è stato attribuito l'8,92% delle risorse confluite nel "fondo unico": la quota corrisponde a 140,6 miliardi nel 2000 e 155,6 nel 2001. La quota 2000 equivale sostanzialmente alla media annua delle agevolazioni attribuite al Piemonte nel triennio 1997-'99 con le leggi decentrate.

Tab. 3 Agevolazioni alle imprese piemontesi nel triennio 1997-'99 sulla base delle principali leggi decentrate nel 2000 (miliardi di lire)

Leggi	Piemonte	Italia
317/91	10,17	211,33
1329/65	93,70	984,80
949/52	118,70	1.183,72
140/97	68,65	437,77
266/97 art. 8	35,32	564,81
341/95 art. 1	76,18	1.016,29
598/94	6,10	112,39
83/89	5,60	61,00
449/97	n.d.	226,65
Totale	*414,42*	*4.798,76*

Fonte: Ministero dell'Industria e Regione Piemonte

Nell'insieme queste risorse, pur limitate sia in termini assoluti che in termini di peso sull'ammontare di risorse annualmente impiegate nella regione, possono rendere qualitativamente significativo un intervento di politica industriale, nel contesto di una politica integrata di sviluppo regionale, che dia maggior rilevanza al ruolo delle istituzioni locali, e quindi possa permettere loro di affrontare con maggior efficacia che in passato le problematiche del sistema produttivo locale.

Le riflessioni contenute in questo lavoro inducono a ritenere che il tipo di politica industriale che la Regione Piemonte dovrebbe favorire debba essere rivolta, in primo luogo, alla promozione di centri di innovazione rilevanti per le specializzazioni locali, mettendo a frutto la circolarità tra imprese produttrici, università e centri di ricerca, all'incoraggiamento degli sforzi collaborativi tra le imprese, al coinvolgimento delle grandi imprese nelle iniziative locali, alla fornitura di servizi specialistici per il sistema delle imprese minori.

Nelle "Considerazioni conclusive" si cercherà di indicare in modo più particolareggiato gli obiettivi che sembra opportuno perseguire.

PARTE III

Considerazioni conclusive

La questione della politica verso l'industria a livello regionale/locale. Una sintesi

La ridefinizione dello spazio economico a livello globale ed europeo verificatosi nell'ultimo decennio ha indotto un mutamento della dimensione spaziale delle politiche verso l'industria. La dimensione nazionale di tali politiche è stata da un lato affiancata e sopravanzata per importanza da quella comunitaria: dalla fine degli anni ottanta la definizione delle linee generali dell'intervento avviene a livello della CEE, che determina i compiti e i limiti delle politiche a livello nazionale. D'altro lato, la dimensione regionale ha assunto un crescente rilievo, istituzionalmente riconosciuto dal decentramento di funzioni alle autorità regionali e locali.

L'importanza della dimensione locale delle politiche per l'industria costituisce un notevole elemento di novità: essa emerge non solo come un risultato degli scarsi risultati del tradizionale approccio *from above* ma anche, e forse principalmente, come il risultato di un cambiamento di visione sulle determinanti fondamentali dello sviluppo. Si è infatti avuto un progressivo riconoscimento dell'importanza del livello locale per lo sviluppo: l'agglomerazione spaziale può generare esternalità positive e processi di apprendimento dinamico essenziali nel determinare il processo di crescita.

In Italia il parziale decentramento alle regioni della politica industriale è un fatto molto recente. Esso costituisce l'ultimo tassello di un complesso ridisegno della politica industriale, avviato e faticosamente condotto negli anni novanta, con esiti non del tutto soddisfacenti. Tale ridisegno è stato indotto da un lato dalle esigenze di armonizzarsi alla legislazione europea, dall'altro da quello di riordinare la strumentazione ai fini di contribuire al recupero di competitività del sistema industriale italiano caratterizzato da evidenti segni di difficoltà strutturale.

Le mediocri prestazioni dell'economia italiana fin dalla metà degli anni ottanta sono state l'effetto dell'incapacità di accrescere

l'efficienza dinamica del sistema, il che ha determinato un rischio di marginalizzazione del sistema industriale italiano nel contesto europeo e internazionale. Il necessario recupero di efficienza dinamica, si sostiene in questo lavoro, può essere permesso soltanto da un sistema fortemente innovativo sul piano tecnologico e organizzativo, capace di migliorare la capacità competitiva del paese necessaria a recuperare un trend di crescita sostenuto. E questo richiede un progetto di politica industriale esplicita, che completi un decennio di innovazione legislativa e amministrativa: tale progetto risulta cruciale nel contesto europeo in cui ci si deve porre, contesto che consente di praticare a livello nazionale in gran misura soltanto azioni di politica microeconomica.

In questa prospettiva il perno della politica verso l'industria – ovvero la condizione necessaria per rendere efficaci le varie forme dell'intervento – deve essere costituito da azioni volte a favorire l'accumulazione e la diffusione di sapere tecnologico e organizzativo localizzato, capace di valorizzare le sinergie tipiche dei processi collettivi di apprendimento.

Una componente ormai riconosciuta cruciale della politica verso l'industria ha carattere locale. Ciò fa ritenere che il decentramento della politica industriale alle regioni sia un elemento essenziale, perché può permettere un'elaborazione più "consapevole" della politica industriale capace di creare e fornire economie esterne localizzate. Questa logica può risultare particolarmente efficace ai fini del consolidamento del tessuto delle imprese minori.

L'attribuzione di competenze in materia di politica industriale a livello regionale pone una serie di questioni sui suoi vantaggi, le sue caratteristiche, le condizioni dell'efficacia.

I vantaggi dell'intervento locale sono vari: le maggiori conoscenze e informazioni sulle specificità locali, il che dovrebbe permettere la messa in atto di politiche più semplici e mirate, anche con possibili specificazioni settoriali; i processi di apprendimento che sono localmente attivati; l'effetto partecipazione che l'intervento può creare. Ma le politiche locali comportano, oltreché potenziali vantaggi, anche dei rischi che riguardano la scala dell'intervento (in molti casi la scala efficiente non è locale, ma interregionale o nazionale, o comunitaria); la duplicazione di interventi ripetuti a livello locale e nazionale, con conseguente spreco di risorse – il che richiede, come nel caso precedente, interventi di coordinamento tra le iniziative ai vari livelli –; la creazione di un eccesso di concorrenza fra le politiche locali – che rende necessari criteri di omogeneità fiscale e massimali nelle incentivazioni finanziarie alle imprese per evitare effetti negativi delle politiche –; la creazione di rendite locali – che rende opportuna l'attivazione di procedure semplici e trasparenti e il monitoraggio dei risultati dei progetti cui mira l'intervento pubblico.

La definizione di quali specifiche politiche è opportuno svolgere a livello locale deve partire dalla considerazione che lo sviluppo locale non è soltanto o principalmente il risultato delle azioni locali, ma è il risultato dell'interazione di molteplici fattori: le dotazioni specifiche di quell'economia, fisiche e non; ma anche le politiche a livello comunitario e nazionale, e le politiche locali. Ne deriva che le politiche di sviluppo locale, e localmente concepite, per essere efficaci devono esse sostenute da un quadro di riferimento nazionale coerente e devono muoversi in coerenza con le politiche nazionali e comunitarie. L'efficacia delle politiche locali dipende non solo dalla loro qualità intrinseca ma anche da come si raccordano e si integrano con le politiche nazionali.

Il problema dell'interazione/integrazione con le politiche nazionali è particolarmente importante in questo momento in Italia in cui le diverse competenze sono indicate ma non perfettamente definite. In primo luogo va rilevato che il compito del governo centrale, come partner nello sviluppo locale, soprattutto nelle fasi iniziali della costituzione del nuovo sistema, si mantiene cruciale, perché il semplice decentramento può lasciare le autorità locali con poteri accresciuti ma con difficoltà nel loro esercizio. In secondo luogo, le politiche di sviluppo locale, per essere efficienti, necessitano di meccanismi di coordinamento e di cooperazione tra il livello locale e quello nazionale: abbiamo ricordato come la Conferenza Stato-Regioni e le Intese Istituzionali di Programma sono due strumenti ideati per realizzare una forma di governo verticale non gerarchico indispensabile per realizzare un quadro coerente di interventi.

L'intervento locale a sua volta deve essere differenziato perché le regioni non sono al loro interno omogenee: ciò richiede livelli subregionali di intervento.

In conclusione l'efficacia delle politiche regionali dipende dalla virtuosità del dialogo e del coordinamento tra Unione Europea, Stato, Regione e livello locale nell'ambito di un quadro di governo complessivo. Più specificatamente le condizioni di efficacia riguardano le capacità dei responsabili locali delle politiche industriali, che devono essere in grado di rispondere alle nuove sfide dell'approccio locale, cioè contribuire attivamente ad aumentare la "capacità regionale" di produrre in modo competitivo, sapendo coinvolgere la comunità imprenditoriale e i *business leader* nelle iniziative locali, e le grandi imprese che rappresentano una cospicua riserva di abilità ed esperienza manageriale, tecnologica e finanziaria, aumentando la cooperazione imprenditoriale che rafforza l'accumulazione di conoscenza.

Le regioni devono inserirsi nell'obiettivo di accumulazione e diffusione di sapere tecnologico e organizzativo che è comune ai tre livelli – comunitario, nazionale e regionale/locale – senza operare

duplicazioni o interventi di scala inefficiente: piuttosto indirizzarsi verso quegli interventi maggiormente capaci di enfatizzare i vantaggi più facilmente valorizzabili a livello locale.

Tenendo conto dell'importanza di politiche per l'innovazione nel raggiungere l'obiettivo dell'accumulazione di sapere tecnologico (e organizzativo), si possono indicare in via preliminare quegli ambiti di intervento che sembrano più necessari a livello locale per la creazione/mantenimento di vantaggi competitivi attraverso l'induzione di un tasso di innovazione elevato:

- la creazione di centri di innovazione rilevanti per le specializzazioni locali;
- l'incoraggiamento di sforzi collaborativi tra imprese;
- il coinvolgimento delle grandi imprese nelle iniziative locali poiché esse rappresentano una cospicua riserva di abilità ed esperienza manageriale, tecnologica e finanziaria;
- interventi coordinati a livello regionale e multiregionale di formazione;
- l'assistenza alle piccole imprese con la fornitura di servizi reali (di vario tipo, tra cui si possono citare, per l'importanza che la questione viene assumendo nel dibattito corrente, i servizi per favorire l'internazionalizzazione delle piccole imprese);
- la promozione del rapporto tra università, grandi e piccole imprese, al fine di attuare un efficace trasferimento tecnologico e la diffusione delle cosiddette *information technologies*;
- le azioni specifiche per promuovere l'imprenditorialità (ad esempio la promozione di *business incubator*, e di servizi di informazione ad accesso limitato sulle piccole imprese innovative capaci di attirare i cosiddetti *business angel*).

Il caso Piemonte: una politica industriale per la transizione

Il tipo di politica industriale che sembra opportuno condurre in Piemonte nei prossimi anni – sulla base dell'analisi fin qui condotta, e delle peculiarità dell'economia piemontese, che la rendono un caso tipico di economia regionale avanzata in transizione – è centrato primariamente sui fattori citati nel paragrafo precedente: la promozione di centri di innovazione rilevanti per le specializzazioni locali, sfruttando la circolarità tra imprese produttrici, università e centri di ricerca, l'incoraggiamento degli sforzi collaborativi tra imprese, il coinvolgimento delle grandi imprese nelle iniziative locali e la fornitura di servizi specialistici per il sistema produttivo.

Obiettivo centrale è certamente il rafforzamento dell'integrazione nel tessuto produttivo locale della ricerca accademica e di quella condotta dai centri di ricerca delle grandi imprese (CRF e CSELT).

Gli *spill over* di questi centri di ricerca, tradizionalmente forti, sono stati finora marginali, e solo molto recentemente il trasferimento di tecnologia[25] all'esterno del proprio gruppo è stato preso in considerazione dalle imprese.

D'altro lato abbiamo una maggioranza di PMI che non sono in grado di soddisfare internamente i loro fabbisogni di innovazione, perché non sono in grado di raggiungere la "massa critica" adeguata per fare ricerca, e perché sopravvalutano "naturalmente" il rischio.

Ci troviamo in presenza di una domanda potenziale di servizi innovativi che non è in grado di incontrare l'offerta potenzialmente

[25] Con trasferimento tecnologico si intende un insieme di servizi: informazione; check-up tecnologico; assistenza tecnica, commerciale e finanziaria; consulenze per il miglioramento incrementale di prodotto e di processo; assistenza al cambiamento; formazione; trasferimento di personale; messa a disposizione di laboratori.

esistente (ma che non ha incentivi sufficienti per andare sul mercato), e quindi di una situazione nella quale l'autorità pubblica può intervenire con sussidi e incentivi per promuovere il trasferimento tecnologico.

In una politica per il trasferimento tecnologico, il ruolo dell'università, in particolare, può diventare cruciale[26]. L'università può infatti agire come laboratorio esterno o incubatore per le imprese che non sono in grado di fare ricerca autonoma o in modo non sufficiente, e può fornire ricercatori in distacco temporaneo presso le imprese (uno strumento previsto per le PMI dalla legge 449/1997 ma non utilizzato per l'inadeguato sistema di incentivi contemplato).

Questo coinvolgimento dei grandi centri di ricerca esistenti in loco in funzione di un più rapido ed efficace trasferimento tecnologico – ma anche di competenze manageriali – può contribuire in modo fondamentale alla crescita delle imprese di minori dimensioni e dei sistemi di piccole imprese. L'accelerazione del trasferimento della conoscenza scientifica, tecnologica e organizzativa può aumentare i ritmi di introduzione di innovazioni e quindi la competitività del sistema delle PMI. In effetti, nel processo di transizione in atto, alle PMI – che presentano difficoltà di adeguamento a livello organizzativo e di disponibilità di risorse umane – servono servizi di R&S e di formazione, più che aiuti diretti per promuovere l'attività innovativa. L'aumento della loro propensione a innovare può quindi essere il risultato di un trasferimento di tecnologie e conoscenze. Solo imprese inserite nel sistema di sapere tecnologico locale sono in grado di giovarsi di aiuti specifici all'innovazione.

Nel processo di rafforzamento del sistema locale possono poi concorrere imprese straniere attratte in loco dalle opportunità che l'ambiente offre. L'esistenza di un'Agenzia per gli Investimenti a Torino e in Piemonte può ovviamente favorire questa attrazione.

Infine, consideriamo la dimensione territoriale dell'intervento.

In primo luogo va ribadito il fatto che l'economia della regione non è uniforme. Al di là del centro torinese, il Piemonte è, soprattutto a seguito della ristrutturazione degli anni novanta, una regione a imprenditorialità diffusa, con l'emergere, accanto a sistemi distrettuali tradizionali, di sistemi di piccolo-medie imprese che non hanno ancora espresso, si dice, "un autentico decollo", il che pone un problema di intervento differenziato subregionale. Obiettivo da perse-

[26] Più in generale va rilevato come la performance di un sistema innovativo dipende oggi più che in passato dall'intensità e dall'efficacia dell'interazione tra mondo scientifico e industria.

guire è il rafforzamento di questi sistemi di imprese. Anche in questo caso tale obiettivo può raggiungersi attraverso la costruzione di una infrastruttura di conoscenza, che sia regionalmente dispersa, ponendo particolare enfasi sulla necessità di fornire servizi di formazione, assistenza e ricerca – soprattutto attraverso una politica di diffusione delle nuove tecnologie e di promozione di network e aree di collaborazione tra imprese.

In secondo luogo va rilevato che l'area regionale a cui il Piemonte naturalmente appartiene va al di là dei confini della regione. La creazione di un mercato unico europeo e di una moneta unica ha reso l'Europa dal punto di vista economico uno spazio all'interno del quale si sta compiendo una ridefinizione delle aggregazioni economiche territoriali. Il Piemonte fa parte di un'area – l'arco alpino che la Comunità Europea identifica come un importante polo europeo – che coinvolge parte della Francia sudorientale e della Svizzera occidentale, passaggio tra l'Europa centromediterranea e l'Europa nordoccidentale. Questa appartenenza da un lato rappresenta un fondamentale punto di forza del Piemonte, dall'altro rende necessario che la politica industriale, come quella delle infrastrutture, sia pensata tenendo conto dell'appartenenza a quest'area multiregionale: ciò comporta quindi azioni volte al rafforzamento della cooperazione transfrontaliera, l'esigenza di potenziare le grandi reti di trasporto, l'opportunità di interventi coordinati a livello regionale e multiregionale di formazione.

In questi anni il Piemonte si trova di fronte a grandi opportunità e altrettanto grandi sfide. Cogliere le opportunità di crescita comporta accettare la sfida di compiere un salto di qualità in termini di struttura economica e istituzionale. Il decentramento delle funzioni di politica industriale offre alle autorità deputate ad esse la prospettiva di una complessa e impegnativa azione di promozione dell'accumulazione di sapere tecnologico e organizzativo che faciliti la creazione di vantaggi competitivi: l'obiettivo è la permanenza e il rafforzamento del Piemonte tra le aree più avanzate dell'Europa integrata.

Riferimenti bibliografici

Sono qui riportati i principali testi su cui si è basata la presente riflessione. Essi non esauriscono perciò la bibliografia sull'argomento. Si è per lo più omesso il riferimento a interventi a convegni disponibili on line sui siti della UE e dell'OECD.

AMENDOLA V., ANTONELLI C., GINEBRI S., *La politica italiana verso l'industria. Una duplice analisi degli strumenti per il sostegno all'attività innovativa: il caso del Fondo rotativo innovazione tecnologica*, in MARCHIONATTI R., PENNACCHI L., 1991.

ANTONELLI C., *L'attività innovativa in un distretto tecnologico*. Torino: Fondazione G. Agnelli, 1986.

ANTONELLI C., CALDERINI M., *Le misure della ricerca. Attività scientifica a Torino*. Torino: Fondazione G. Agnelli, 2001.

ANTONELLI C., MILITELLO G., *Italia in transizione. Il ruolo dello Stato e quello dei mercati*. Roma: Ediesse, 2000.

BARCA F., *Una politica per la competitività territoriale: spunti teorici e disegno istituzionale*, relazione alla VI sessione della XLI riunione scientifica annuale della Società degli economisti, ottobre 2000.

BANCA D'ITALIA, *Modelli di sviluppo locale: produzione, mercati e finanza*. Roma, 2000.

BANCA D'ITALIA, *Sintesi delle note sull'andamento dell'economia delle regioni italiane nel 2000*. Roma, 2001.

BECATTINI G., *Il distretto industriale*. Torino: Rosenberg & Sellier, 2000.

BELCREDI M., MICOSSI S., *Diritto societario, corporate governance e autodisciplina: il dibattito in Italia*, in "Economia Italiana", n. 1, 2001.

BELUSSI F., *Policies for the Development of Knowledge-intensive Local Production Systems*, in "Cambridge Journal of Economics", n. 23, 1999.

BURAN P. (a cura di), *Piemonte oltre il 2000. Uno scenario di tendenze e nodi problematici*. Torino: IRES, 1999, "Quaderni di ricerca", n. 90.

CER-IRS, *Quale strategia per l'industria? Rapporto sull'industria e la politica industriale in Italia*. Bologna: Il Mulino, 1986.

CER-IRS, *Un'industria in Europa. Secondo rapporto sull'industria e la politica industriale in Italia*. Bologna: Il Mulino, 1987.

CER-IRS, *Mercato e politica industriale. Terzo rapporto sull'industria e la politica industriale in Italia*. Bologna: Il Mulino, 1989.

CER-IRS, *La politica industriale tra Europa e Regioni. Quarto rapporto sull'industria e la politica industriale in Italia*. Bologna: Il Mulino, 1990.

CER-IRS, *Una politica industriale per la nuova legislatura. Quinto rapporto sull'industria e la politica industriale in Italia*. Bologna: Il Mulino, 1992.

CER-IRS, *La trasformazione difficile. Sesto rapporto sull'industria e la politica industriale in Italia*. Bologna: Il Mulino, 1993.

CER-IRS, *La ricostruzione industriale. Settimo rapporto sull'industria e la politica industriale in Italia*. Bologna: Il Mulino, 1995.

CER-IRS, *Più tecnologia, più concorrenza. Ottavo rapporto sull'industria e la politica industriale in Italia*. Bologna: Il Mulino, 1997.

CER-IRS, *Competitività e regolazione. Nono rapporto sull'industria e la politica industriale in Italia*. Bologna: Il Mulino, 1998.

CER-IRS, *Fra decentramento amministrativo e integrazione europea. Decimo rapporto sull'industria e la politica industriale in Italia*. Bologna: Il Mulino, 2000.

CONFINDUSTRIA, *Azioni per la competitività. Proposte per lo sviluppo del paese*. Roma, 2001.

DAVIS A., *Local Economies and Globalisation*. Paris: OECD, 1995.

DEL VERME G. (a cura di), *Gli effetti della riforma fiscale sulle imprese industriali*. Mediocredito Centrale, "Quaderni di politica industriale" n. 27, 1998.

ENRIETTI A., *La dinamica innovativa nel distretto tecnologico dell'auto in Piemonte*, in "Quaderni di ricerca del Dipartimento di Economia dell'Università di Torino", n. 1, 1999.

GIAVAZZI F., SPAVENTA L., *Italy: the Real Effects of Inflation and Disinflation*, in "Economic Policy", n. 8, 1989.

HUGONNIER B., *Regional Development Tendencies in OECD Countries*. Paris: OECD, Territorial Development Service, 1999.

LAWTON T. C. (a cura di), *European Industrial Policy and Competitiveness*. London: Macmillan, 1999.

MARCHIONATTI R., *Il mercantilismo liberale: la politica verso l'industria tra gli anni '70 e '80*, in *Un intervento pubblico per il rilancio delle politiche strutturali*. Atti del convegno "Intervento pubblico e struttura economica", Roma 16 ottobre 1989, in "Politica ed Economia", suppl. 3, 1990.

MARCHIONATTI R., *Protezione e aggiustamento settoriale in Italia. Il caso dell'industria tessile*, in "Rivista di Politica Economica", luglio-agosto, 1991.

MARCHIONATTI R., *Teoria e pratica della politica industriale: un'analisi della politica verso l'industria nei paesi avanzati tra anni settanta e anni ottanta* in MARCHIONATTI R., PENNACCHI L., 1991.

MARCHIONATTI R., ANTONELLI C., *Technological and Organisational Change in a Process of Industrial Rejuvenation: the Case of the Italian Cotton Textile Industry*, in "Cambridge Journal of Economics", n. 22, 1998.

MARCHIONATTI R., ANTONELLI C., USAI S., *Productivity and External Knowledge. The Italian Case*, in "Contributi di ricerca" CRENOS, Università di Cagliari, n. 9, 2000.

MARCHIONATTI R., PENNACCHI L. (a cura di), *Discrezionalità e regole. Materiali per una nuova politica verso l'industria in Italia*, Fondazione CESPE. Milano: F. Angeli, 1991.

MARCHIONATTI R., USAI S., *International Technological Spillovers and Economic Growth. The Italian Case*, in "Contributi di ricerca" CRENOS, Università di Cagliari, n. 6, 1998.

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, *Relazione sulle leggi e provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive*. Roma, anni vari.

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, *Velocità Semplicità Sviluppo. Libro bianco su politiche per l'innovazione e le imprese nuove*. Roma, 2000.

MOMIGLIANO F. (a cura di), *Le leggi della politica industriale in Italia*. Bologna: Il Mulino, 1986.

MURARO G., REBBA V., *Incentivi regionali alle imprese: un'analisi economica*, in REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA, *Nuovi scenari di politica industriale regionale*. Milano: F. Angeli, 1999.

NORTH D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OECD, *Fostering Entrepreneurship*. Paris, 1998.

OECD, *Science, Technology and Industry Outlook*. Paris, 2000.

PACI R., PIGLIARU F., *Technological Diffusion, Spatial Spillovers and Regional Convergence in Europe*, in "Contributi di ricerca" CRENOS, Università di Cagliari, n. 1, 2001.

PACI R., USAI S., *Technological Enclaves and Industrial Districts: an Analysis of the Regional Distribution of Innovative Activity*, in "Regional Studies", n. 34, 2000.

PIACENTINI P., SULIS G., *Investimenti, produttività e occupazione nelle regioni europee: evidenze ed interpretazioni da un'analisi di cluster*, in "Contributi di ricerca" CRENOS, Università di Cagliari, n. 7, 2000.

RAPPORTO MET, *Una valutazione delle politiche industriali tra continuità e innovazione*. Firenze, 2001.

SENATO DELLA REPUBBLICA, *Rapporto 2000 sugli aiuti statali alle imprese*. Roma, 2000.

ROLFO S. (a cura di), *Innovazione e piccole imprese in Piemonte*. Milano: F. Angeli, 2000.

STEP, *Un'agenzia per il trasferimento tecnologico in Piemonte (Studio di opportunità)*. Torino, 1999.

STEP, *Cis-2 Towards an Identification of Regional System of Innovation*. Torino, 2000.

VIESTI G., *Le politiche dello sviluppo locale*, relazione presentata agli "Incontri pratesi su lo sviluppo locale", Artimino, settembre, 2000.

Precedenti StrumentIres pubblicati

1. Guida per la riorganizzazione dei Comuni minori
2. La geografia amministrativa della Regione Piemonte. Partizioni, sottoinsiemi e reti territoriali
3. La cooperazione tra Enti locali. Una scelta necessaria per i piccoli Comuni
4. Unioni di Comuni. Istruzioni per l'uso
5. Le nuove tecnologie dell'informazione nell'analisi economica statistica
6. Outsourcing

Negli ultimi trent'anni la rilevanza pratica delle politiche industriali – in Italia come in Europa – è stata notevole, rimanendo costantemente al centro dell'attenzione dei vari organismi di governo. Attualmente, in un periodo di grande e rapida evoluzione dell'economia reale, il dibattito su questo tema appare orientato principalmente ad una sostanziale ridefinizione del ruolo specifico dello Stato nell'economia.

La più importante novità riguarda la perdita d'importanza della dimensione nazionale dell'intervento, a vantaggio di quella comunitaria e locale; tuttavia, se, per merito anche della nascita dell'Unione Europea, i meccanismi di controllo sovranazionale possono avvalersi di prassi ormai piuttosto consolidate, fatica a definirsi un nuovo modello di specializzazione locale; è quindi importante che anche le regioni si dotino di strumenti e conoscenze in grado di sostenerle nelle nuove e impegnative sfide poste dai mercati internazionali.

Il rapporto esamina il tema della politica industriale, cercando di definirne le caratteristiche nel nuovo contesto caratterizzato dall'interazione dei tre livelli (comunitario, nazionale e locale). L'obiettivo principale è stato quello di offrire un contributo alla discussione su un tema essenziale nel determinare caratteristiche ed efficacia della politica industriale in Italia e nelle sue regioni nel prossimo futuro.

IRES PIEMONTE

ISTITUTO RICERCHE ECONOMICO SOCIALI DEL PIEMONTE

REGIONE PIEMONTE

SAGGIO GRATUITO - VIETATA LA VENDITA