



Munich Personal RePEc Archive

## **From the crisis to the growth. Policies to sustain the SM firms**

Birolo, Adriano

University of Padova

1 December 2009

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/31082/>

MPRA Paper No. 31082, posted 24 May 2011 16:19 UTC



# CRIAPI

Università di Padova e Venezia

quaderni criapi n° 2



1 - Dicembre 2009

Questo Quaderno contiene i materiali del Convegno del 3 giugno 2009, *Dalla crisi allo sviluppo: quali strategie per le PMI*, svoltosi presso l'Università di Padova come evento conclusivo del progetto della Regione Veneto denominato Progetto Filiera.

La redazione del presente Quaderno è stata curata dal Criapi.

Padova, 1 dicembre 2009

# Indice

Adriano Birolo <b>Una Introduzione</b>	<b>5</b>
<b>Strategie di internazionalizzazione</b>	
Andrea Ginzburg, Università di Modena e Reggio Emilia <b>La globalizzazione e le nuove PMI</b>	<b>17</b>
Giovanni Graziani, Università di Parma <b>La nuova politica commerciale dell'Unione Europea</b>	<b>29</b>
<b>Politiche per lo sviluppo locale: casi studio a confronto</b>	
Luca Lanzalaco, Università di Macerata e RFSviluppo <b>Sviluppo locale, istituzioni intermedie e sostenibilità: considerazioni a partire dal caso marchigiano</b>	<b>37</b>
Aurelio Bruzzo, Università di Ferrara <b>Le politiche pubbliche per le PMI in Italia: un quadro complessivo</b>	<b>43</b>
Andrea Prontera, Università di Macerata e RFSviluppo <b>Politiche per le filiere agro-energetiche, problemi di governance e strumenti di integrazione. Il caso della Provincia di Ascoli</b>	<b>49</b>
Michele Capriati, Università di Bari <b>La politica della Regione Puglia sui distretti</b>	<b>61</b>

## **La crisi e il Veneto**

Enzo Rullani, Venice International University

**Il capitalismo globale della conoscenza è un sistema potente  
e instabile** **69**

Giorgio Gottardi, Università di Padova

**Considerazioni attorno alle recenti analisi sulla crisi** **79**

Bruno Anastasia, Veneto Lavoro

**Crisi e sostegno ai disoccupati** **81**

# *Dalla crisi allo sviluppo: quali strategie per le PMI. Una introduzione.*

Adriano Birolo<sup>1</sup>

## **1. Introduzione**

I saggi raccolti in questo quaderno sono stati presentati<sup>2</sup> al Convegno “Dalla crisi allo sviluppo: quali strategie per le PMI” svoltosi il 3 giugno 2009 presso l’Università di Padova. Il Convegno è stato ideato come evento conclusivo di un percorso didattico di alto livello promosso e finanziato dalla Regione del Veneto all’interno del progetto regionale “Disciplina delle aggregazioni di filiera, dei distretti produttivi ed interventi di sviluppo industriale e produttivo locale”<sup>3</sup>.

I contributi della prima sezione analizzano il ruolo dei distretti nella ricollocazione geografica delle produzioni di fase e/o finali e le politiche commerciali della Unione Europea. I processi di internazionalizzazione che stanno coinvolgendo le imprese più dinamiche ridisegnano la matrice tecnico-economica della economia locale con effetti di rilievo sui livelli

<sup>1</sup> Università di Padova.

<sup>2</sup> Nel Quaderno mancano alcuni dei saggi presentati e molti dei commenti critici. Il programma del Convegno si può leggere in Appendice a questo Quaderno.

<sup>3</sup> La Regione del Veneto, nel 2006, decide di attivare una linea di policy sulla formazione con l’obiettivo di orientare una parte della normale didattica universitaria ad un approfondimento delle tematiche dei distretti produttivi. Per questo obiettivo il governo regionale stanziava dei fondi per sostenere e incentivare corsi di laurea specialistici (ora magistrali) e corsi di master, già in essere presso le tre università venete generaliste, Padova, Verona e Venezia Cà Foscari. Tenuto conto della varietà dell’offerta formativa connessa spesso con le specificità dei rispettivi mercati locali del lavoro, i corsi di studio che godono del sostegno della Regione sono quelli che, da punti di vista scientifici e con impostazioni metodologiche molteplici, ruotano intorno al tema dei distretti produttivi locali e delle piccole e medie imprese. Si finanziano corsi di studio delle facoltà di Economia, Università di Verona e di Venezia, di Scienze Politiche, Università di Padova, di Scienze Matematiche, Fisiche e Naturali, Università di Verona, di Lettere, Università di Verona, di Ingegneria, Università di Padova.

di occupazione, sulla sua composizione settoriale e per mansioni. In questo contesto in movimento, in trasformazione, si inseriscono i prodotti del nostro lavoro di docenti, i laureati, che sempre più, i dati di Almalaurea lo mettono in evidenza, si trovano disallineati rispetto alla domanda di lavoro che proviene dal tessuto produttivo locale. Stiamo assistendo al paradosso di un’economia locale dinamica che importa forza lavoro di medio-basso livello ed esporta forza lavoro di livello elevato, risultato dei processi formativi attivati sul territorio.

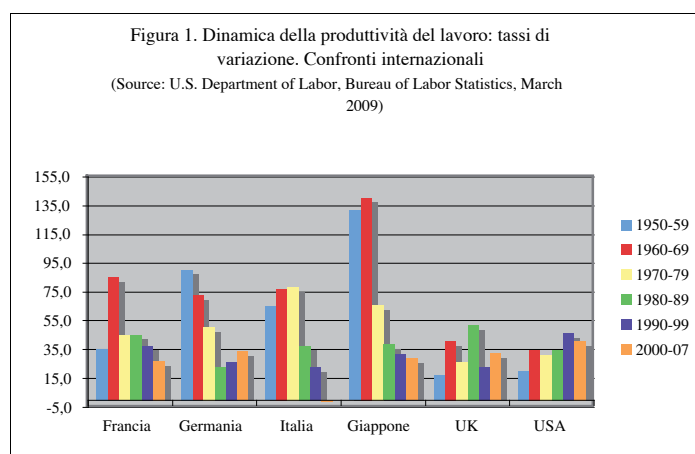
Nella seconda sezione si discutono le politiche regionali, sia economiche che di disegno istituzionale. Per effetto di alcune norme di legge introdotte nel passato recente ad anticipare tratti del federalismo futuro la politica microeconomica strutturale sembra sempre più essere affidata alle istituzioni regionali secondo una logica di sussidiarietà.

La Regione espone, rende visibile, la sua mano attraverso un insieme di linee di azione che incidono nella matrice strutturale dell’economia locale. Promuovendo e incentivando l’adozione di specifiche innovazioni o di best practice all’interno delle imprese; o finanziando studi tecnici di base finalizzati a una ricaduta industriale; sostenendo con specifici interventi finanziari gli investimenti in alcuni settori o filiere; o accompagnando alla transizione i comparti in declino. Il campo di intervento diretto, visibile, della politica regionale è dunque assai ampio. La Regione interviene anche al contorno della matrice tecnologica promuovendo azioni che rendono più fluido il funzionamento dell’economia regionale, che gli economisti interpretano come azioni per la riduzione dei costi di transazione. Rientrano in questo ambito le politiche che fissano o eliminano regole e le politiche della formazione, di cui questo progetto è un esempio. In questo secondo ambito di intervento la mano della Regione è solo indirettamente visibile.

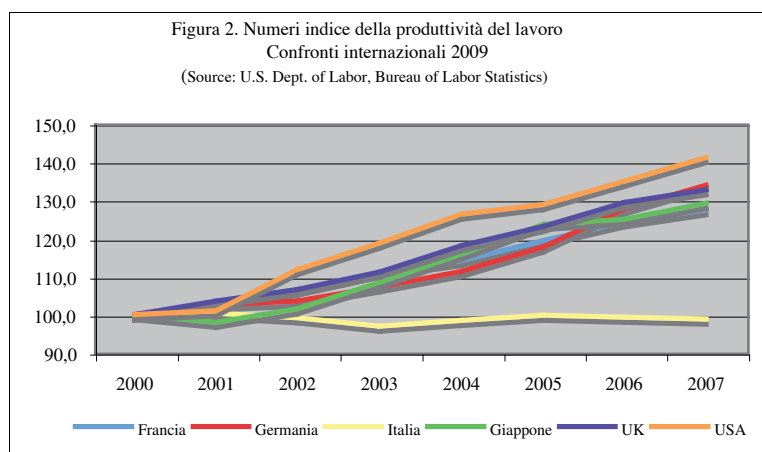
La terza sezione ospita un contributo metodologico importante per inquadrare la struttura manifatturiera dell’economia veneta nel periodo di passaggio della crisi odierna, per capire le conseguenze che derivano sul tessuto sociale per effetto delle ricomposizioni settoria-

li messe in moto dalla globalizzazione e dalle risposte eventuali alla crisi corrente. Si discutono le alternative aperte, le direzioni possibili. I commenti al contributo metodologico sollevano l'interrogativo se avrà ancora un futuro l'economia manifatturiera come l'abbiamo conosciuta finora o se invece si farà spazio un'economia meno materializzata quale strumento per conservare e anche migliorare il livello e la qualità del reddito regionale.

## 2. Alcune immagini statistiche sull'economia veneta: produttività e competitività



Le statistiche sull'economia locale, di fonte



varia, traggiano un quadro con luci e ombre che data assai prima della presente crisi.

La prima ombra è l'andamento recente della produttività del lavoro.

I dati di fonte BLS (Bureau of Labor Statistics, U.S. Department of Labor) indicano per l'Italia un calo nettissimo del tasso di crescita della produttività a partire dagli anni '90 che diventa negativo nell'ultimo decennio (Figura 1 e Figura 2). Questo esito ha dato avvio al dibattito ancora attivo<sup>4</sup> sul declino della nostra economia che investe anche le economie delle regioni forti del Nord Ovest e del Nord Est. I dati Istat al 2007 descrivono un andamento della produttività industriale con tassi negativi sia per il Veneto che per la circoscrizione Nord (Figura 3).

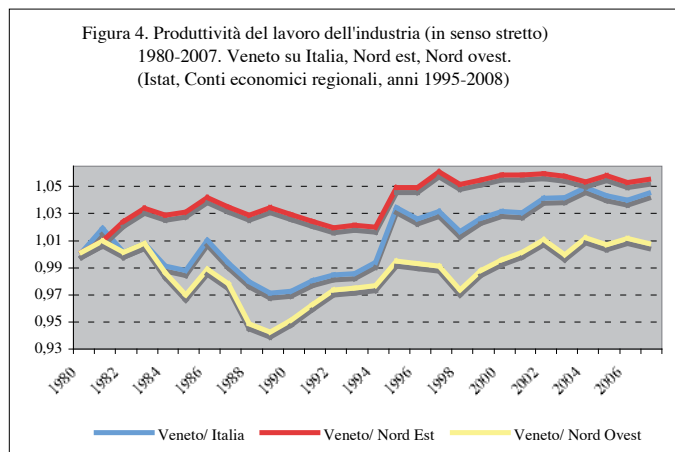
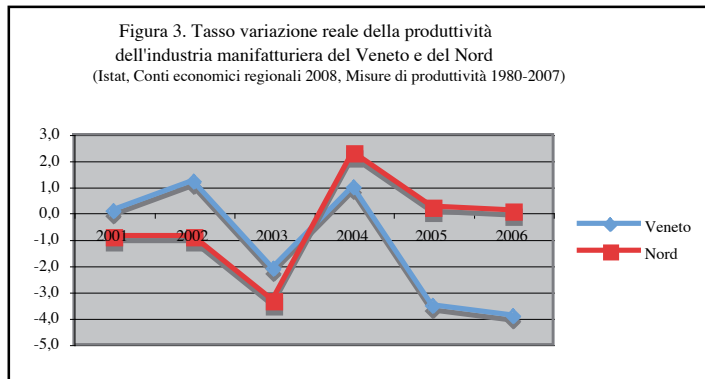
Il calo recente nella dinamica della produttività industriale italiana e regionale sembra esser stato particolarmente significativo per il Veneto. Anche dopo la recente revisione del Valore aggiunto regionale da parte dell'Istat, l'andamento della produttività in termini relativi rispetto al Nord Ovest non sembra presentare segni significativi di miglioramento (Figura 4, valori superiori all'unità indicano un miglioramento della produttività relativa e viceversa). Questo andamento negativo della produttività del lavoro dell'Italia

si riflette anche in una caduta della nostra quota nel commercio mondiale misurata a prezzi costanti, al netto dell'effetto dovuto all'apertura della Cina agli scambi internazionali. Ma un gruppo di studiosi<sup>5</sup> individua alcune contraddizioni tra i dati macroeconomici e diverse osservazioni microeconomiche sul successo di molte imprese sui mercati esteri in un periodo di riva-

4 Si rinvia a Codogno L. (2009), Two Italian Puzzles: Are Productivity Growth and Competitiveness Really so Depressed?, Roma, Mef Working Papers, No 2, e la bibliografia ivi citata.

5 Si possono vedere i saggi contenuti nel volume di Lanza A. e Quintieri B. (2007), a cura di, Eppure si muove, Come cambia l'export italiano, Soveria Mannelli, Rubbettino, e il saggio di A. Ginzburg in questo Quaderno.

lutazione dell'euro. Usando deflatori diversi le nostre quote sul commercio internazionale non sembrano esser declinate in modo significativo con i prezzi all'esportazione in netta crescita; situazione che si spiega solo attraverso un progressivo miglioramento della qualità delle esportazioni nazionali o/e una crescita nel potere di mercato delle nostre imprese esportatrici, che ha i medesimi effetti.



Su questo problema si è accumulato un buon numero di studi settoriali<sup>6</sup> che argomentano,

6 Tra gli altri, Ricotta F., Mannarino L., Pupo V. and Succuro M. (2009), Export quality in the machinery sector: Some evidence from main competitors, MPRA Paper No. 12677; Lamieri, M. and A. Lanza (2006), "La ripresa passa attraverso la qualità: un'analisi del potere di mercato delle imprese italiane", Imprese e Territorio, No.1; Di Maio M., Tamagni F. (2007), The evolution of world trade and the Italian 'anomaly': a new look, Development Working Papers 227, Centro Studi Luca d'Agliano; Armenise M., Giovannetti G. e Luchetti F., "Strategie di prezzo e qualità nelle esportazioni italiane: il settore tessile-abigliamento", in A. Lanza e B. Quintieri (a cura di) (2007), Eppure si Muove, Soveria Mannelli, Rubettino; Cossio A., Nenna M., Ricchi O. (2008), I settori della meccanica e

con indagini statistiche approfondite, l'upgrading di una fetta significativa delle esportazioni italiane alla fascia alta di qualità (sophistication) che consente prezzi crescenti anche in una fase di euro forte e l'abbandono delle produzioni di fascia qualitativa bassa.

Aumenterebbe dunque il contenuto di 'conoscenza' delle nostre esportazioni.

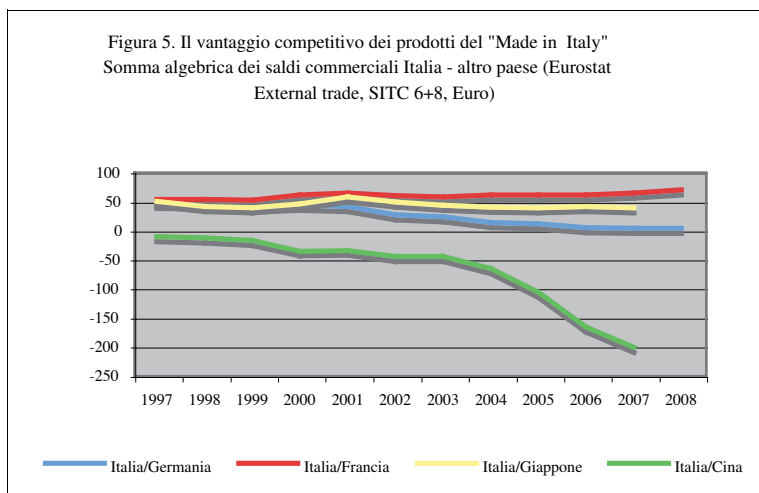
La costanza o la tendenziale riduzione dei volumi complessivi ha tuttavia rilievo per i livelli di occupazione. Dati di fonte Eurostat per l'insieme dei prodotti del "Made-in-Italy" (Figura 5) indicano che la posizione italiana non peggiora nell'ultimo decennio (c'è un lieve peggioramento con la Germania), a parte il declino inevitabile nei confronti della Cina dovuto al gioco dei prodotti di fascia bassa (Figura 5). Il non peggioramento della posizione relativa dell'Italia sui mercati mondiali è testimoniato, al 2008, dal saldo della bilancia commerciale per i prodotti industriali manufatti non alimentari. L'Italia è importatrice netta dei prodotti del settore chimico ed esportatrice nelle altre due categorie merceologiche, Meccanica e Altri prodotti manufatti, che sono il cuore della produzione del 'Made-in-Italy' (Figura 6, saldi al 2008). Ma la dimostrazione principale che la posizione internazionale

dell'Italia non è quella di un paese in declino sta nella figura 7 (Fonte: WTO-ITC. Textiles, Leather Products, Basic Manufactures, Non-electronic machinery, Electronic components, Transport equipment, Clothing, Miscellaneous manufacturing). Il grafico nella figura 7 è costruito sommando le posizioni di graduatoria dei paesi indicati nelle esportazioni nette e nelle quote sul commercio delle tipologie di prodotti indicati nella 'Fonte', che rappresentano i prodotti caratteristici del 'Made-in-Italy'.

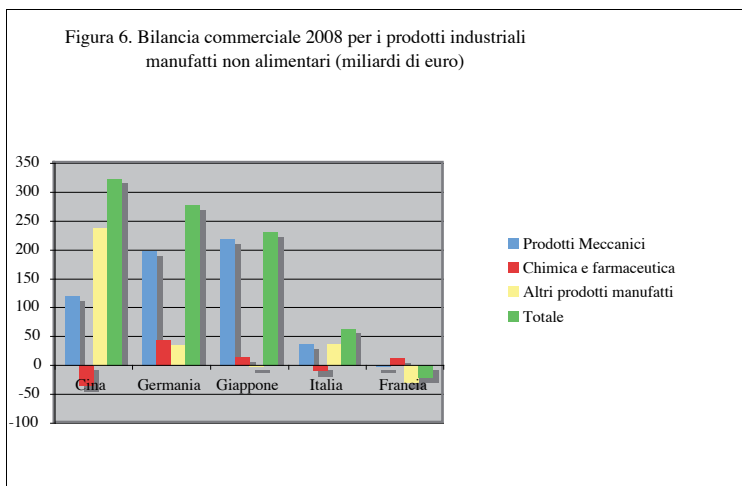
dell'elettronica: analisi degli indicatori di prezzo-qualità, Mef, Note Tematiche No 5.



Migliori sono le posizioni in graduatoria minori sono i numeri che le identificano. Pertanto i paesi migliori sono quelli le cui colonne sono più basse. L'Italia è il paese con le migliori posizioni nella graduatoria delle esportazioni nette, la Germania in quella delle quote di mercato. La somma delle due posizioni assegna all'Italia la posizione di testa. Pertanto nelle produzioni manifatturiere che configurano il nostro modello produttivo l'Italia si trova nella posizione dominante.



E' chiaro che inserendo nel mix di prodotti, ad esempio, quelli del settore chimico la nostra



posizione peggiora e migliora quella della Germania e della Francia. Ma la figura dimostra la nostra supremazia mondiale in ciò che sappiamo produrre. Un'analisi simile a livello regionale aspetta

ancora di esser svolta<sup>7</sup>. Tuttavia sembrano esserci pochi dubbi, guardando al mix di prodotti sui cui le graduatorie sono state costruite, che l'immagine del Veneto possa largamente essere sovrapposta a quella mostrata nella figura 7. Un indicatore indiretto di questa affermazione sta nella tabella 1, in cui il prodotto interno lordo pro capite del Veneto è posto a confronto con quello di altri paesi europei con cui spesso ci si misura e con il Giappone. Posto uguale a 100 il valore medio europeo (a 27 paesi) il Veneto sopravanza tutti i paesi indicati, anche il Regno Unito degli anni dell'euforia finanziaria. Il trend indica tuttavia un declino del numero indice sia per il Veneto che per l'Italia mentre per gli altri paesi è stabile, eccetto che per la Francia.

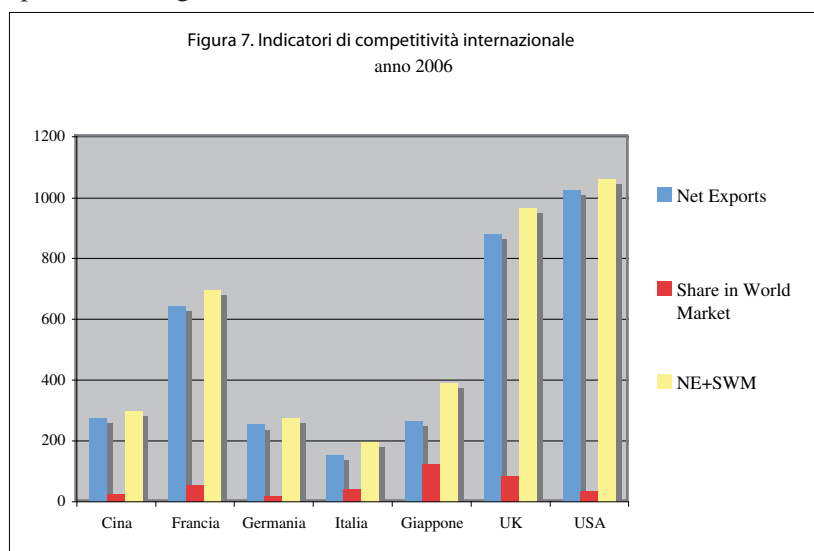
### 3. Il mercato del lavoro di chi studia scienza

Varie indagini micro economiche settoriali e studi di casi suggeriscono che una fetta dell'industria regionale ha già imboccato la via dell'aumento del contenuto qualitativo delle produzioni tradizionali del territorio, i prodotti della meccanica, in senso lato, e il mix complesso di prodotti della filiera della moda e della casa, abbandonando le fasce di prodotti di minor qualità e più facilmente imitabili dai paesi emergenti o dalle imprese europee che hanno trasferito la realizzazione di semilavorati e prodotti finiti in quelle aree. A

livello regionale è difficile decidere quale sia

<sup>7</sup> Che altrove si son fatti: Ginzburg A. e Bigarelli D., (2004), I confini delle PMI. Strategie di superamento dei limiti dimensionali nel sistema produttivo reggiano, API e Camera di Commercio, Reggio Emilia, ([http://www.r-i.it/doc/I confini delle PMI1.pdf](http://www.r-i.it/doc/I%20confini%20delle%20PMI1.pdf)).

l'estensione di questa progressione verso la fascia alta della qualità perchè mancano degli studi sistematici. Lo scalare i gradini della qualità richiede di solito il passaggio, per la tipologia di prodotti regionali, da processi produttivi 'intensivi' di lavoro di qualità medio-bassa o di qualità elevata costruita con pratiche di 'learning by doing' a processi 'intensivi' di input 'knowledge based'.



Non si tratta tanto di acquisire competenze tecniche elevate, ad esempio di tipo ingegneristico, che consentono di capire, adottare e applicare le tecnologie più efficienti disponibili sul mercato dei beni strumentali, bensì di dotarsi di specifici 'input-lavoro' attraverso i quali creare nuovi prodotti o salire la scala della qualità di prodotti 'tradizionali'. L'esito atteso è ciò che gli economisti chiamano 'differenziazione del prodotto' con la conseguente creazione di un 'potere di mercato' che consente di stabilire prezzi che aumentano il contenuto del valore aggiunto delle produzioni. Il virare verso un'economia della 'conoscenza'

significa mettere in atto strategie che alzano il contenuto di valore aggiunto delle produzioni e che di conseguenza riducono il loro grado di 'materialità'.

Se questo processo è in atto nelle statistiche ancora non si vede. E' una caratteristica del lavoro statistico cogliere un fenomeno solo quando esso è già avvenuto o quando si

costruiscono dei nuovi modelli concettuali che suggeriscono quali informazioni cercare e come categorizzarle. Le statistiche disponibili rimandano a una immagine in cui l'economia della 'conoscenza', quando appare, è ancora molto sfocata. La tabella 2 segnala un drammatico ritardo del Veneto nella produzione di nuova tecnologia, materiale o immateriale. Il Veneto pesa in negativo per il 27% del saldo

netto della bilancia tecnologica. Piemonte e Lombardia appaiono invece come produttori di tecnologia. Il risultato in parte dipende dal mix della produzione regionale in cui sono

Tabella 2. Bilancia tecnologica – saldi. migliaia di euro, 2007

	valori	%
Veneto	-223452	-27
Emilia	-80671	-10
Piemonte	333028	41
Lombardia	672375	82
Italia	816868	100

Fonte: Unioncamere Veneto e Banca di Italia

Tabella 1. PIL pro capite

	2002	2003	2004	2005	2006
Francia	116,0	111,7	110,0	110,6	109,0
Germania (inclusa ex-RDT)	115,2	116,5	116,3	116,9	115,8
Regno Unito	120,6	121,7	123,7	121,9	120,6
Finlandia	115,1	112,8	116,2	114,2	114,8
Giappone	111,9	112,1	113,0	112,9	112,5
<b>Veneto</b>	<b>130,0</b>	<b>130,2</b>	<b>126,5</b>	<b>123,7</b>	<b>121,5</b>
Italia	111,9	110,7	106,7	104,9	103,8

Fonte: Eurostat, (EU-27=100) in ppa

più o meno rappresentati settori e comparti che 'producono' tecnologia, in parte dall'attitudine più 'applicatoria' che 'creativa' di nuove tecnologie del sistema produttivo veneto. Questa attitudine è rispecchiata nella tabella 3 in

Tabella 3. Abitanti per ricercatore, 1° colonna, e Abitanti per ricercatore presso le imprese, 2° colonna.

	2002		2003		2004		2005	
Italia	349	816	358	852	356	866	335	831
Nord Est	340	687	360	747	349	73	316	670
<b>Veneto</b>	<b>474</b>	<b>964</b>	<b>501</b>	<b>1077</b>	<b>493</b>	<b>1099</b>	<b>457</b>	<b>985</b>
Emilia	253	452	273	458	269	503	239	450
Piemonte	225	292	231	305	237	321	232	329
Lombardia	292	448	314	493	319	509	294	480

Fonte: Istat, Annali statistici, anni vari.

Legenda: Più elevato è il numero minore è il contenuto dell'input 'ricercatore' nell'economia e nelle imprese.

cui si osserva che il numero di ricercatori nell'economia e presso le imprese del Veneto è il più basso tra le aree indicate, compresa l'Italia. Possono esserci degli errori di rilevazione ma la discrepanza appare macroscopica. Non solo il numero presso le imprese è il più basso. Ma

del rapporto abitanti/ricercatori consideriamo la spesa in ricerca per abitante delle imprese e dell'intera economia locale.

Se la distanza delle imprese venete dalle imprese delle altre regioni per numero di ricercatori e

Tabella 4. SCIENZE MATEMATICHE, FISICHE E NATURALI

	Padova		Bologna		Torino	
	2003	2008	2003	2008	2003	2008
Condizione occupazionale (%)						
Lavora	63,7	67,1	71,3	58,6	73,9	77,4
Non lavora e non cerca	24,2	17,7	20,7	29,7	17,9	8,1
Non lavora ma cerca	12,1	15,2	8	11,7	8,2	14,5
Lavoro stabile	51,0	43,34	48,6	46,7	71,3	58,3
Inserimento/formazione lav./apprendistato	4,0	7,5	7,5	5,3	3,7	4,2
Lavoro atipico	41,0	47,2	43,9	44	23,5	37,5
Senza contratto	3,0	1,9	0,0	4,0	1,5	0,0
Lavoro nell'industria	<b>21,0</b>	<b>17,0</b>	<b>18,7</b>	<b>16,0</b>	<b>24,3</b>	<b>25,0</b>
Utilizzo delle competenze acquisite con la laurea (%)						
In misura elevata	46,0	49,1	52,3	44,0	44,1	33,3
In misura ridotta	42,0	30,2	35,5	38,7	42,6	45,8
Per niente	12,0	20,8	12,1	17,3	13,2	20,8
Efficacia della laurea nel lavoro svolto (%)						
Molto efficace/Efficace	65,6	66,0	66,3	57,5	61,4	52,2
Abbastanza efficace	24,0	18,0	24,8	26,0	26,5	28,3
Poco/Per nulla efficace	10,4	16,0	8,9	16,4	12,1	19,6

Legenda: a 3 anni dalla laurea; i dati di Padova al 2003 si riferiscono all'indagine 2004.

lo è pure la differenza con l'intera economia che rappresenta il numero di ricercatori presso le università e i pochi altri enti pubblici di ricerca. Il Veneto, da questi dati, presenta un deficit di offerta di 'conoscenza' non piccolo rispetto alla media nazionale ed enorme enorme alle regioni storiche del nord industrializzato. Il quadro è esattamente il medesimo se invece

per ammontare in spese di ricerca può non essere una sorpresa per chi ancora interpreta l'economia veneta come caratterizzata da produzioni tradizionali ad alta intensità di un lavoro 'semplice', la sorpresa c'è per la parte rimanente, che è pressoché assorbita dal sistema delle università e dei centri di ricerca collegati. Il numero di ricercatori del settore

pubblico locale è largamente, anche se non del tutto, indipendente dal mondo delle imprese. Questo dato significa che anche l'input-lavoro scientifico delle università, in un territorio in cui operano quattro università, è sottodimensionato rispetto alle regioni vicine e anche rispetto all'Italia nel suo insieme. Questo risultato può essere anche l'esito di un processo di lungo periodo di adattamento dell'offerta, realizzata dal sistema formativo, alla scarsa domanda, proveniente dal tessuto produttivo, di personale con una elevata formazione scientifica di base e applicata.

L'innovazione tecnologica e di prodotto richiede un input-lavoro che incorpori conoscenza astratta e applicata: fisici, matematici, chimici e ingegneri. Come si configura questa tipologia di offerta e quale risposta proviene dal mondo delle imprese?

sull'inserimento nel mercato del lavoro per i laureati da tre anni delle facoltà di Scienze matematiche e fisiche (tabella 4) e di Ingegneria (tabella 5).

La tabella 4 segnala che la condizione occupazionale è migliore per il laureato scientifico dell'università di Torino sia rispetto a Padova che a Bologna; e migliore nel 2008 che nel 2003. Tuttavia peggiora la qualità del lavoro: diminuisce il lavoro stabile in modo drammatico a Torino e a Padova ma non a Bologna; per converso aumenta in misura opposta il lavoro atipico, precario. Cala l'occupazione nell'industria del laureato padovano e bolognese e aumenta di poco quella del laureato torinese. Le competenze acquisite nel percorso di studio sono utilizzate pienamente nel lavoro in meno della metà dei casi e in calo, rispetto al 2003, per Bologna

Tabella 5. INGEGNERIA

	Padova		Bologna		Torino	
	2003	2008	2003	2008	2003	2008
Condizione occupazionale (%)						
Lavora	91,9	92,1	92,3	93,4	92,5	93,0
Non lavora e non cerca	4,4	6,3	5,7	2,7	5,8	4,7
Non lavora ma cerca	3,3	1,6	2,0	3,9	1,7	2,2
Lavoro stabile	81,2	75,4	81,1	78,8	86,8	82,6
Inserimento/formazione lav./apprendistato	2,8	6,9	5,3	5	3,6	5,4
Lavoro atipico	16,0	16,6	13,7	16,5	9,4	11,5
Senza contratto	0,0	1,1	0,0	0,4	0,0	0,5
Lavoro nell'industria	<b>59,6</b>	<b>59,4</b>	<b>60,8</b>	<b>64</b>	<b>53,1</b>	<b>61,9</b>
Utilizzo delle competenze acquisite con la laurea (%)						
In misura elevata	53,6	50,9	62,1	56,2	54,3	56,6
In misura ridotta	41,6	44,6	36,6	40,5	41,0	40,8
Per niente	4,8	4,6	1,3	3,3	4,7	2,7
Efficacia della laurea nel lavoro svolto (%)						
Molto efficace/Efficace	63,8	58,6	73,0	65,5	64,8	69,1
Abbastanza efficace	32,1	35,6	25,2	31,5	31,4	29,5
Poco/Per nulla efficace	4,1	5,7	1,8	2,9	3,9	1,4

Legenda: a 3 anni dalla laurea; i dati di Padova al 2003 si riferiscono all'indagine 2004.

Il database AlmaLaurea consente un primo esame della questione. Utilizziamo le informazioni raccolte nel database al 2003 e al 2008 per l'università di Padova e le confrontiamo con i dati analoghi relativi alle università di Bologna e di Torino (le università milanesi non sono presenti nel database). Si confrontano i dati

e Torino. Cresce con nettezza la percentuale di coloro che affermano che le competenze acquisite non sono utili per il lavoro che si svolge (più del 20% a Padova e a Torino) e che la laurea è di poco o nulla efficace per il lavoro svolto (tra il 16 e il 20%). Il laureato padovano coglie, con il 47,2%, la percentuale più elevata di lavoro precario. Una immagine

forse con più ombre che luci in cui il laureato padovano ha una occupazione di peggior qualità dell' analogo laureato torinese, è più lontano dal mondo della produzione ma appalesa il grado di soddisfazione più elevato del suo percorso formativo.

Molto diversa è la situazione del laureato in Ingegneria. A tre anni dalla laurea pressochè tutti lavorano e all'incirca l'80% con un lavoro stabile, in un calo di circa cinque punti percentuali al 2008 rispetto al 2003 e con una piccola crescita del lavoro atipico. Elevata e stabile, circa il 60%, l'occupazione nell'industria. Il laureato padovano sembra nel complesso utilizzare meno dei laureati bolognesi e torinesi le competenze acquisite nel corso degli studi. Elevata, con il laureato padovano in coda, la soddisfazione per il lavoro svolto. Nel complesso la situazione lavorativa del laureato in ingegneria nelle tre università è abbastanza simile con una lieve prevalenza nell'occupabilità del laureato torinese.

Vi è dunque un netto divario nell'inserimento professionale tra il laureato dell'area scientifica e il laureato nelle ingegnerie. Il laureato padovano in Scienze è quello che ha più difficoltà a trovare una posizione lavorativa stabile. Se, come normalmente accade, chi si laurea in una università cerca occupazione nel bacino lavorativo naturale di quell'università, nel nostro caso nel Veneto, la difficoltà individuata è un segnale dell'incapacità del nostro territorio di utilizzare in modo produttivo le competenze acquisite dal laureato scientifico nell'università di Padova.

certo senso assistiamo a un inutilizzo parziale delle risorse investite nel processo formativo. La spiegazione non può che essere o un eccesso di offerta di laureati scientifici o una offerta il cui contenuto qualitativo è disallineato rispetto ai fabbisogni delle imprese. O entrambi. Questi dati difficilmente si possono portare a sostegno della tesi che l'industria nel suo insieme ha il timone puntato verso l'economia della 'conoscenza'.

#### 4. La domanda di lavoro di elevata qualificazione che proviene dal territorio

Per capire le intenzioni dell'altro lato di questo specifico mercato del lavoro, quello della 'conoscenza', analizziamo i risultati delle indagini Excelsior di Unioncamere - Ministero del lavoro. Queste indagini sondano la domanda futura di lavoro delle imprese, articolata in base a diverse caratteristiche qualitative. La tabella 6 si focalizza su alcune tipologie professionali e di titoli di studio e i dati esposti rappresentano la composizione percentuale di queste tipologie. Dal 2005 al 2009 il peso della composizione della domanda (delle intenzioni di domanda) di dirigenti e di professioni specialistiche sale del 26% e quella dei laureati del 56%. Allo stesso tempo cala la posizione nelle intenzioni di nuove assunzioni delle professioni non qualificate e di chi non ha seguito un processo formativo adeguato. Dati che sembrerebbe segnalare un cambiamento in atto verso una economia a maggior intensità di 'conoscenza'.

Tabella 6. Assunzioni previste anni 2005 - 2009, Veneto, Composizione %

	2005	2006	2007	2008	2009	Variazione % 05-09
Dirigenti e professioni specialistiche	3,9	3,2	3,6	4,4	4,9	26
Professioni tecniche	12,8	13,2	14,6	16	17,9	40
Professioni non qualificate	13,8	10,3	12,7	10,3	8,3	-40
Laurea	7,3	7,2	7,8	9,1	11,4	56
Diploma	34,4	35,8	35,9	43,8	45	31
Nessuna formazione	36,2	35,3	37,9	32,8	26,6	-27

Fonte: Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2005-2009

Non appare improprio affermare che, in un La tabella 7 attenua questo ottimismo.

In essa, per il solo 2009, si articolano le

Tabella 7. Assunzioni previste per Professioni intellettuali e scientifiche anno 2009, Veneto, Lombardia. Composizione.

---

	Economia	Industria	Industria ss	Servizi
Veneto	4,6	3,7	5,1	5,1
Lombardia	6,5	6,9	9,6	6,4
Piemonte	6,5	6,7	8,8	6,5
Nord Est	4,1			
Italia	4,5			

---

Fonte: Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2005-2009

intenzioni di nuove assunzioni di professioni intellettuali e scientifiche tra industria in senso stretto e servizi. I dati sono congruenti con quelli della tabella 6, anche se non totalmente sovrapponibili. Il confronto con la Lombardia e il Piemonte segna tutta la distanza per contenuto di 'conoscenza' tra i due modelli di economia.



*Strategie  
di  
internazionalizzazione*





# *La globalizzazione e le nuove PMI*

Andrea Ginzburg<sup>1</sup>

## **1. Un dialogo fra sordi**

Sull'andamento dell'economia italiana negli anni 2000-2007 sono state proposte interpretazioni diverse che, per comodità possiamo dividere in due gruppi, la tesi del "declino" e quella della "trasformazione".

Un'opinione molto diffusa è che per vincere le sfide competitive poste dalla globalizzazione siano necessarie due condizioni: a) che le imprese abbiano grandi dimensioni per poter realizzare significative economie di scala, destinare adeguate risorse alla Ricerca e Sviluppo e partecipare ai processi di internazionalizzazione mediante investimenti diretti all'estero; 2) che le imprese appartengano a settori definiti "ad alta tecnologia", verso cui si orienterebbero la maggior parte degli incrementi dell'offerta (e della domanda) mondiale. L'assenza di queste due condizioni sarebbe alla base, secondo i sostenitori di questa tesi, di una perdita di competitività sui mercati esteri riconducibile ad una "crisi di produttività", presente in Italia dalla metà degli anni '90 ma accentuatasi negli ultimi anni. In altri termini, il maggior peso della piccola e media impresa nell'industria italiana e la sua specializzazione in settori definiti "tradizionali" sarebbe responsabile, attraverso l'andamento negativo della produttività, del minor tasso di crescita dell'economia italiana rispetto agli altri paesi europei, e quindi di una situazione definita di "declino economico". Questa linea interpretativa, dapprima suggerita in modo sparso, nei primi anni 2000, in alcuni passi delle Conclusioni finali della Relazione del governatore Fazio della Banca d'Italia, ha trovato poi in una relazione di Ciocca (2004) presentata ad una riunione della Società Italiana degli economisti nel 2003 una presentazione particolarmente organica. Essa è stata ripresa successivamente dall'ISTAT, da Toniolo (2004) ed altri, ed ha riscosso, apparentemente, l'adesione della maggioranza degli econo-

<sup>1</sup> Università di Modena e Reggio Emilia.

misti italiani. Questa interpretazione si basava sull'analisi dell'andamento dei seguenti cinque indicatori: il tasso di crescita aggregato del PIL a prezzi costanti, la quota delle esportazioni italiane sul totale delle esportazioni mondiali, entrambe a prezzi costanti, la produttività del lavoro a prezzi costanti, la produttività totale dei fattori, il tasso di cambio reale, misurato dal rapporto, espresso in valuta comune, fra un indicatore di costo unitario del lavoro, o di prezzo dei prodotti, dell'Italia rispetto a quello dei paesi concorrenti.

Dall'esame di questi indicatori emergeva un quadro a prima vista coerente, ma di fatto in contrasto con altre osservazioni tratte, nello stesso periodo, dalla realtà studiata.

Altri ricercatori, utilizzando fonti statistiche e indicatori diversi da quelli sopra indicati, hanno via via messo in evidenza aspetti che risultavano scarsamente compatibili, o in netto contrasto con il quadro del "declino" generalizzato di cui si è detto. Dal 2003, l'indagine annuale Mediobanca-Unioncamere sulle medie imprese coordinata da Fulvio Coltorti aveva messo in evidenza che gli anni della "crescita zero" a livello aggregato erano stati caratterizzati in realtà da una pluralità di reazioni alle difficoltà della situazione internazionale: accanto alla crisi della grande impresa, in particolare del settore automobilistico, si era avuta una vitalità notevolmente maggiore delle piccole e medie imprese localizzate in distretti, sul terreno sia dell'andamento del fatturato, del valore aggiunto e delle esportazioni a prezzi correnti sia della relativa maggior tenuta della loro redditività (ROI, saggio di rendimento sull'investimento).

Lungo la stessa linea interpretativa che, in contrasto con quella del "declino" potremmo chiamare della "trasformazione", si collocavano (il seguente elenco non ha alcuna pretesa di completezza) i contributi di Becattini e Coltorti (2004), Ginzburg e Bigarelli in una ricerca per l'API di Reggio Emilia (2004) e Ginzburg (2005), Traù e De Nardis (2005), Fortis (2005) per la Fondazione Edison, Lanza e Stanca (2006) dell'Ufficio Studi Banca Intesa, Modiano (2007), Lanza e Quintieri per la Fondazione Masi (a cura di, 2007). Un tratto comune di queste ricerche era il fatto che erano state promosse da istituzioni per loro natura a con-

tatto con i problemi delle imprese industriali. Inoltre, in questi studi l'impiego delle statistiche ufficiali era stato integrato con altre fonti (ad esempio i bilanci delle imprese) e in qualche caso con apposite rilevazioni. In nessuno degli studi citati si faceva uso degli indicatori impiegati per "costruire" la tesi del "declino". Per quale motivo?

La scelta degli indicatori riflette le particolari categorie, o per meglio dire, la particolare "cornice cognitiva" adottata dal ricercatore. Ogni processo cognitivo comporta infatti una strutturazione di campo, una decisione su cosa mettere a fuoco e cosa lasciare sullo sfondo. Questa strutturazione comporta la definizione di un ventaglio di possibilità entro cui è possibile muoversi senza mettere in discussione la cornice. Non c'è "cornice" che non contenga implicitamente proibizioni e resistenze quando ci si avventuri ai suoi confini o ci si spinga addirittura "oltre la cornice", cioè quando si cerchi di mettere a fuoco particolari che erano rimasti sullo sfondo. A quel punto, la "cornice cognitiva" si difende in quanto quel movimento la dissolverebbe. La difesa della cornice può assumere svariate forme: per esempio l'esplorazione delle sole variazioni delle proposizioni iniziali che non ne mettano in discussione le premesse di fondo, oppure la giustapposizione eclettica di aspetti appartenenti a "cornici" diverse, salvo poi ritornare nella sintesi alla "cornice" di partenza, ritenendo evidentemente che gli elementi aggiunti non siano così importanti da modificare il quadro iniziale. In realtà, solo un "salto cognitivo", cioè l'adozione di un'altra "cornice" consente di vedere davvero ciò che era stato trascurato e, allo stesso tempo, riconoscere la parzialità della "cornice" precedentemente adottata.

Nelle analisi dei sostenitori della tesi del declino dell'economia italiana vi è stata una difficoltà a riconoscere il peso delle scelte teoriche implicite in classificazioni (categorie) e quindi indicatori presentati come di "senso comune". Per un lungo tratto, i sostenitori della tesi del declino hanno semplicemente ignorato le tesi e gli indicatori che mettevano in evidenza la presenza di trasformazioni significative nel sistema economico italiano, in particolare in alcune aree di piccola e media impresa. E' vero che lo scostamento fra le aspettative suggerite dalla

tesi del declino e i comportamenti effettivi del sistema economico ha tardivamente suggerito, (come accennerò più avanti) alcune varianti ed emendamenti, ma come altre volte in passato la vischiosità della cornice cognitiva ha finito per minimizzarne le implicazioni, finendo per collocare queste varianti strettamente "entro la cornice" iniziale. Non si è avuto quindi un riconoscimento della parzialità di partenza dello schema interpretativo, un ripensamento, un'autocritica. Sembra difficile il dialogo se non si riconosce la diversità delle premesse implicite nelle due posizioni, che cercherò di ricostruire brevemente nel prossimo paragrafo.

Per evitare equivoci, converrà chiarire fin dall'inizio che sarebbe sbagliato interpretare la discussione delle due interpretazioni come un contrasto fra "pessimisti" (associati al declino) e "ottimisti" (associati alla trasformazione). Coloro che hanno posto l'accento sulla presenza di significativi, anche se parziali, processi di ristrutturazione e innovazione nel sistema di piccole e medie imprese hanno ritenuto che per spiegare il rallentamento produttivo italiano fosse fuorviante porre l'accento su elementi quali la dimensione d'impresa e il settore produttivo: si tratta di "astrazioni indeterminate", tali elementi, cioè, forniscono informazioni insufficienti a consentire previsioni attendibili sulla realtà, in questo caso sugli esiti dell'attività delle imprese, a partire da quelle uniche informazioni. Sarebbe ben più proficuo orientare l'attenzione, fra i fattori di debolezza del sistema, alla crisi della grande industria, alle difficoltà del Mezzogiorno dopo la fine dell'intervento straordinario e l'approvazione del Patto di Stabilità, ai rapporti fra settore industriale e servizi pubblici, al ristagno della domanda interna, e così via, temi cioè in cui qualsiasi facile "ottimismo" risulterebbe fuori luogo.

## **2. Cornici cognitive e indicatori a confronto**

In sintesi, la tesi del "declino" orienta l'attenzione verso cinque aspetti: 1) un livello di analisi aggregato; 2) indicatori misurati a prezzi costanti; 3) fra questi ultimi, un ruolo importante è attribuito alla quota delle esportazioni italiane sul totale mondiale, e alla produttività (del lavoro e totale); 4) nella costruzione dei mercati

e nella determinazione della distribuzione del reddito, la tecnologia, insieme alla psicologia del consumatore, ha un ruolo determinante; 5) si assume la prospettiva dell'offerta: sono assenti limiti (e rischi) da insufficienza di domanda aggregata. La possibilità di trascurare eventuali limiti di domanda (almeno nel lungo periodo) poggia sull'idea che la flessibilità dei prezzi relativi dei prodotti e dei fattori garantisca, insieme con il pieno impiego, l'aumento delle quantità relative domandate dai consumatori. In questo contesto, l'aumento delle quantità prodotte è di per sé sinonimo di competitività (di prezzo) e di efficienza.

L'idea sottostante è che si possa fornire un'interpretazione degli aspetti più importanti della crescita di un paese (nel tempo, e nei confronti con altri paesi) a partire dalla rappresentazione della tecnologia fornita dalla funzione aggregata di produzione. In questo mondo stilizzato, c'è un solo prodotto (si tratta quindi di un prodotto finale) e una sola impresa, rappresentativa di tutte le altre, un'impresa isolata. In un mondo di un solo bene (il PIL), le innovazioni di prodotto sono escluse. Il motore della crescita è affidato all'aumento delle risorse o alle innovazioni di processo che innalzano la funzione aggregata di produzione. Dato il pieno impiego, saranno gli incrementi di produttività ottenuti attraverso innovazioni di processo a promuovere, con la crescita dell'economia, l'aumento dei salari reali.

La tesi della "trasformazione", invece, pone l'accento su tre aspetti.

In primo luogo l'importanza del miglioramento della qualità delle produzioni nell'intera area europea nella sfida della globalizzazione. Questo automaticamente ridimensiona o rende per lo meno problematico l'impiego di indicatori a prezzi costanti, come la produttività del lavoro o la quota delle esportazioni a prezzi costanti. Tali indicatori rinviano a una competitività concentrata esclusivamente sul prezzo, e questo presuppone produzioni omogenee, mercati relativamente stabili e maturi, forme di innovazione limitate alla modificazione dei processi produttivi a parità di prodotto. Gli studi che si collocano all'interno di questa linea interpretativa mettono pertanto in evidenza il miglior andamento delle quote di esportazioni a prezzi correnti che a prezzi costanti, interpretano la

crescita dei valori medi unitari delle esportazioni in presenza di un buon andamento delle quantità esportate come un indicatore indiretto di un miglioramento della qualità dei prodotti esportati, sottolineano l'importanza della differenziazione verticale e, più in generale, dell'innovazione di prodotto. Se i miglioramenti qualitativi si possono riflettere in un aumento relativo dei prezzi dei prodotti, l'andamento del tasso di cambio reale non fornisce necessariamente indicazioni attendibili sulla competitività delle imprese.

Il secondo aspetto riguarda l'importanza delle relazioni fra imprese spazialmente localizzate, che emerge con chiarezza nell'ottica dei settori verticalmente integrati, delle filiere, delle catene del valore. In questa prospettiva, le piccole e medie imprese non sono imprese isolate che non sono ancora diventate grandi, ma presentano caratteristiche specifiche che le differenziano dalle grandi imprese: sono immerse nel tessuto produttivo e sociale con rapporti di collaborazione e competizione, possono costituire gruppi di impresa formali o informali che le rendono in grado di superare almeno in parte le strettoie dei limiti dimensionali, utilizzano forme di internazionalizzazione "leggera" e canali di accesso alle innovazioni in gran parte diversi da quelli delle grandi imprese.

Il terzo aspetto riguarda l'importanza attribuita alla domanda che si rivolge alle imprese. Essa ne condiziona non solo la crescita ma anche, poiché non può essere dato per scontato che essa assuma livelli adeguati, le funzioni e la struttura. Le piccole e medie imprese che producono beni intermedi (ad esempio componenti) avranno spese di vendita minori rispetto alle imprese posizionate sul mercato finale. Queste ultime dovranno maggiormente sviluppare funzioni commerciali, di pubblicità, di marketing: il tipo di prodotto e la posizione nella filiera determinano la funzione, che a sua volta determina la struttura (la dimensione) dell'impresa.

In sintesi, e più in generale, lo schema interpretativo della "trasformazione" si caratterizza per i seguenti aspetti: 1) rappresentazione disaggregata del sistema economico, formato da un sistema interdipendente di imprese e istituzioni spazialmente localizzate; 2) importanza attribuita al posizionamento nel sistema economico dei prodotti e delle imprese, rispetto

sia ai fornitori sia agli acquirenti; 3) importanza attribuita alle innovazioni di prodotto dei beni intermedi e finali, e quindi alla qualità dei prodotti e al loro uso, e alle ripercussioni di tali innovazioni nel sistema economico; 4) importanza attribuita alla costruzione sociale del mercato, in cui la tecnologia e le preferenze, così come la distribuzione del reddito, sono incorporati nelle relazioni sociali; 5) esistenza di una co-evoluzione fra domanda e offerta aggregata dei prodotti. Sono presenti limiti (e rischi) di un'insufficienza di domanda aggregata, con conseguente influenza sulla configurazione dell'offerta; 6) la produttività del lavoro è determinata endogenamente da una costellazione di forze situate entro la configurazione sociale, fra cui quelle che contribuiscono a determinare la composizione e il livello di attività economica; 7) la distribuzione del reddito (e quindi il salario reale medio, e i differenziali di reddito) è determinata non univocamente dallo stato della tecnologia ma da istituzioni e norme, e dalle loro variazioni.

### **3.Caute revisioni “entro la cornice”: una discussione ancora aperta**

Secondo la tesi del declino, il rallentamento della crescita italiana fra il 2000 e il 2006 sarebbe riconducibile, come si è detto, ad una perdita di competitività esterna. Ne sarebbero prova la riduzione della quota delle esportazioni a prezzi costanti e l'andamento del tasso di cambio reale in termini di costi unitari del lavoro. Nel periodo, la quota dell'Italia si è ridotta di 1,1 punti, mentre il tasso di cambio reale in termini di costi unitari del lavoro fra il 1999 e il 2006 è aumentato di circa 25 punti percentuali (cfr. Relazione della Banca d'Italia (2008)). Alla base di questi risultati sarebbe un dato clamoroso: negli anni 2000-2005 la produttività (prodotto a prezzi costanti per unità standard di lavoro) dell'industria in senso stretto sarebbe diminuita in Italia dello 0,7% l'anno. Alcuni dati, tuttavia, si pongono in netto contrasto con il quadro ora tracciato, tanto più drammatico in quanto attribuito a cause strutturali come la ridotta dimensione delle imprese, certo non modificabili in tempi rapidi. In primo luogo, l'Italia risulta essere l'unico paese europeo, insieme

alla Germania, a non aver avuto un peggioramento dei suoi conti con l'estero fra il 2001 e il 2006. Inoltre, la quota delle esportazioni mondiali dell'Italia a prezzi correnti risultava diminuita di meno, sia in valore assoluto che in percentuale, rispetto a quella del Regno Unito, del Giappone, della Francia e degli Stati Uniti. Il confronto fra diminuzione della quota delle esportazioni a prezzi costanti e la sostanziale tenuta della quota a prezzi correnti chiama in causa la possibilità che maggiorazioni di prezzo, associate a miglioramenti qualitativi, si accompagnino a volumi eventualmente minori ma a fatturato sostanzialmente invariato e comunque non necessariamente minore.

Gli anni 2001-2006 sono stati anni indubbiamente difficili per le economie europee, sia per i riflessi della recessione americana, iniziata prima dell'11 settembre 2001, sia per l'impetuoso ingresso della Cina e di altre economie dell'Asia sui mercati internazionali. E tuttavia alla sostanziale tenuta della bilancia commerciale italiana (esclusa l'energia) fornivano un contributo rilevante i distretti industriali (adottiamo qui la pur discutibile definizione ISTAT basata sui sistemi locali). Nel 2004, sui 62 gruppi di prodotti in attivo per 109 milioni di euro nei confronti dell'estero, ben 45 (i due terzi) presentavano un contributo all'esportazione “da parte dei 199 distretti ISTAT superiore al 40%” mentre 33 gruppi di prodotti, prevalentemente di grande impresa, presentavano un passivo di 33 milioni di euro. Il contributo all'esportazione presentava “punte particolarmente elevate nei prodotti classici del ‘made in Italy’, in cui il peso dei distretti nelle esportazioni raggiunge il 60-70% come per tessuti, piastrelle, gioielli, macchine agricole, maglie e calze, pelli conciate, mobili, calzature, rubinetteria, ecc.”. Fra il 2001 e il 2006 le difficoltà attraversate da alcuni prodotti dei settori tessili, abbigliamento e calzature venivano compensate da una notevole crescita delle esportazioni della meccanica e dell'alimentare, così che, nell'epoca del presunto declino dovuto al “nansismo” delle imprese italiane, si potevano ancora definire i distretti “motori della crescita”. In uno scritto del marzo del 2007 dall'efficace titolo “La crisi post-euro dell'industria italiana: problemi al motore o anche al contachilometri?” comparso su una rivista

dell'Ufficio Studi della Banca Intesa Sanpaolo, Lanza e Stanca (2007) hanno richiamato l'attenzione sul nesso che collega l'interpretazione "declinista" e il presunto andamento dei prezzi. In questa interpretazione svolgono un ruolo cruciale sia i prezzi impliciti (deflatori) del valore aggiunto e delle esportazioni, sia i valori medi unitari dei flussi di commercio estero. Gli autori citati rilevano che la dinamica divergente di produttività e produzione manifatturiera da un lato e valori medi unitari delle esportazioni dall'altro, rispetto a quella degli altri paesi europei non sembra compatibile con almeno tre indicatori: la relativa costanza dei margini lordi sul fatturato ("oscillanti fra il 14 e il 12% a fronte di una media del 9% in Germania e dell'8,3% in Francia"), la riduzione del numero dei fallimenti industriali e dell'incidenza delle sofferenze bancarie, la sostanziale stabilità delle quote delle esportazioni a prezzi correnti in una fase in cui la crescita della Cina sottraeva quote di mercato assai maggiori ai principali paesi europei. Gli autori sollevano pertanto il "ragionevole dubbio" che il "termometro" impiegato per deflazionare le grandezze nominali abbia fornito un quadro fuorviante, scambiando per "puri e semplici aumenti di prezzo" quelli che potrebbero essere in realtà gli effetti della variazione verso una maggiore qualità del paniere di merci prodotte (o esportate)" (p. 7). Non misurando il miglioramento qualitativo, "è possibile che i deflatori .. finiscano per restituirci stime di produttività, ma quel che è più grave anche di prodotto lordo, inferiori alla realtà."

In effetti, in seguito a una recente revisione delle statistiche di commercio estero effettuata dall'ISTAT, la crescita dei valori medi unitari delle merci oggetto di commercio internazionale è stata "decisamente" ridimensionata, dal 61 al 32% per le esportazioni e dal 61 al 40% per le importazioni. Pur sottolineando ancora una volta che la perdita della quota di mercato delle esportazioni in volume (pur ridimensionata dal 47 al 38%) "resta considerevole", il Bollettino della Banca d'Italia dell'aprile 2008 ammetteva per la prima volta che "miglioramenti della qualità e.. aumento della varietà..[erano] .. stati particolarmente rilevanti nell'ultimo decennio, sia per la massiccia entrata sui mercati internazionali di prodotti a basso costo provenienti dai

paesi in via di sviluppo, che ha intensificato un processo di selezione tra gli esportatori italiani e imposto innovazioni di prodotto, sia perché molti prodotti nuovi, o non esportati in precedenza, hanno raggiunto i mercati degli altri paesi". La Relazione presentata dal Governatore della Banca d'Italia Draghi il 31 maggio 2008, pur riproponendo in più punti la versione "declinista" delle Relazioni precedenti, basata su dati di produzione industriale e di contabilità nazionale, conteneva tuttavia, curiosamente in parallelo, indicazioni (o perplessità) che si collocavano in tutt'altra direzione. Si riconosceva che "problemi statistici potrebbero alterare la percezione del quadro economico effettivo", e a questo proposito si citava, accanto alla revisione dei valori medi unitari, la forte differenza nell'andamento della quota dei profitti a seconda che si impiegassero dati di contabilità nazionale o di fonte CERVED (bilanci delle imprese di società di capitali). Mentre la prima fonte segnalava una riduzione di ben sette punti nella quota del risultato lordo di gestione sul valore aggiunto, dalla seconda fonte emergeva una stabilizzazione della stessa quota nel 2004 e una crescita negli anni successivi (con forte aumento della dispersione della redditività delle imprese, un punto che era già emerso con forza, in relazione alle dimensioni d'impresa, dalle indagini Mediobanca-Unioncamere). Ne derivava che "la dinamica del valore aggiunto e quella della produttività potrebbero essere sottostimate nei conti nazionali di circa un punto percentuale all'anno nel periodo 2004-2006" a cui si aggiungerebbero gli effetti della revisione dei nuovi numeri indici del commercio estero, che "hanno comportato una revisione al rialzo della dinamica della produttività di 0,6 punti percentuali all'anno nel periodo 1996-2005". Altri due scritti sollevavano successivamente dubbi sul quadro informativo offerto dai dati utilizzati a sostegno della tesi del "declino", pur senza arrivare a proporre una reinterpretazione complessiva degli avvenimenti salienti del periodo. In un recente lavoro, tre ricercatori dell'ISTAT hanno rilevato che l'indice della produzione industriale "da sempre uno dei principali indicatori ..utilizzati per la lettura del ciclo economico", mostra andamenti "non in sintonia con quelli di altri indici congiunturali come le esportazioni". Utilizzando l'in-

dagine mensile dell'ISTAT sul fatturato, in cui le esportazioni approssimano da vicino l'andamento del fatturato estero, essi hanno utilizzato la nuova serie degli indici di prezzo delle esportazioni e l'indice dei prezzi alla produzione sul mercato interno per calcolare indici deflazionati, con base 2000, del fatturato estero e nazionale. Come mostra la Fig. 1 (tratta dal lavoro citato), la dinamica del fatturato estero a prezzi costanti negli anni 2005-2008 appare nettamente maggiore di quella del fatturato interno, che approssima da vicino, nel suo andamento stagnante, l'andamento dell'indice della produzione industriale. I nuovi dati suggeriscono che la debolezza della crescita negli anni recenti possa essere attribuita all'insufficiente sostegno fornito dalla domanda interna per consumi e investimenti.

Il contributo alla crescita fornito, invece, dalle esportazioni sembra incompatibile con la tesi di una perdita complessiva di competitività legata ad una crisi generale di produttività. In questa prospettiva, acquistano particolare rilievo le modificazioni qualitative dei prodotti esportati e quindi anche le trasformazioni dei sistemi d'impresa da cui traggono origine.

L'incertezza del quadro statistico derivante dall'aumento "eccessivo" del deflatore delle esportazioni che potrebbe aver falsato gli indicatori di competitività relativa veniva ribadito in un lavoro, scritto a più mani da economisti del Servizio studi della Banca d'Italia e curato da Brandolini e Bugamelli (2009). Mentre può essere considerato apprezzabile il tentativo di tener conto di alcune critiche mosse in precedenza alla tesi del declino, non sembra convincente il tentativo di contrapporre un livello definito "macroeconomico" -in cui vengono ribadite (p.25) le tesi sulla immutabilità della struttura produttiva e della specializzazione internazionale in settori a bassa tecnologia, sull'andamento negativo della produttività totale dei fattori, sulla frammentazione dimensionale, ecc.- a un livello definito "microeconomico" in cui si riconosce l'importanza dell'eterogeneità del tessuto produttivo (p.9) e si individuano segnali significativi di ristrutturazione del sistema produttivo. Ma il grafico, tratto dallo studio citato, sull'andamento del fatturato reale per ora lavorata e per dimensione d'impresa (p. 38) dimostra inequivocabilmente

(vedi Fig. 2) il contributo della sola grande impresa, con oltre 500 addetti, alla vistosa caduta assoluta della produttività del lavoro negli anni 2000-2004, demolendo il pilastro portante, in quanto attribuita alla piccola e media impresa, della tesi del "declino".

#### **4. Le nuove PMI e la coda lunga dei prodotti intermedi**

Abbiamo ricordato all'inizio la diffusa opinione che attribuisce alle sole imprese di maggiori dimensioni, in particolare appartenenti ai settori non tradizionali, la capacità di sopravvivere alle asprezze della concorrenza indotta dai processi di globalizzazione. Venivano tuttavia trascurati due aspetti importanti dei processi di globalizzazione, che in alcuni comparti possono avere un'influenza assai maggiore: la frammentazione produttiva a livello internazionale, che ha dato luogo, fra l'altro, ad una vertiginosa estensione del commercio internazionale di parti e componenti, e la differenziazione dei prodotti come strumento di protezione dalla competitività di prezzo. Si tratta di due aspetti concettualmente separati, ma che di fatto possono combinarsi fra loro. A partire dalla metà degli '90 il sistema economico tedesco ha subito una trasformazione importante, diventando importatore netto di parti e componenti prodotte sia nell'Europa dell'Est che in Italia, o in altri paesi dell'Europa dell'Ovest. Le merci che compongono questi flussi, se da un lato hanno in comune, per definizione, una destinazione diversa da quella del mercato finale, dall'altro riflettono un grado di sofisticazione e differenziazione assai diversa. La stessa Cina ha organizzato il suo sistema produttivo attorno alla simultanea importazione ed esportazione di prodotti intermedi. Al momento, le esportazioni di componenti dalla Cina sembrano privilegiare più i volumi che la qualità, collocandosi nella fascia inferiore di prezzo. Semplificando, si può affermare che in questa fase l'Europa esporta componenti di maggiore qualità e/o maggiormente personalizzati, ed importa componenti standardizzate, di fascia qualitativa inferiore.

Per comprendere il possibile nuovo ruolo assunto dalle PMI sui mercati globali e la notevole espansione dell'industria meccanica prima

della crisi globale, ci serviremo di un'analogia. In un libro fortunato, Chris Anderson, ha analizzato la relazione fra successo sul mercato di un prodotto (misurato ad esempio dal numero di "downloads" nel caso della musica, o dal valore assoluto delle vendite nel caso dei libri) e la classifica per popolarità dello stesso prodotto (misurata dall'ordine in classifica per unità scaricate, o vendute). Come previsto, le musiche e i libri di successo occupavano una frazione importante della distribuzione delle vendite. Anderson ha chiamato questa frazione la "testa". L'aspetto più inaspettato riguardava tuttavia la porzione restante: la "coda", che si allungava per un lungo tratto, declinando molto lentamente prima di raggiungere un valore delle vendite pari a zero. L'aspetto sorprendente sottolineava Anderson - era la dimensione della coda: aggregando il valore delle vendite dei prodotti non di successo, si otteneva un mercato di dimensioni paragonabili a quello dei prodotti posti in vetta alla classifica. Un numero molto elevato (i prodotti sulla coda) moltiplicato per un numero relativamente piccolo (le vendite di ognuno di questi prodotti) dava un numero inaspettatamente grande. Il sottotitolo del libro di Anderson suggeriva che Internet favoriva il passaggio "da un mercato di massa ad una massa di mercati". La globalizzazione attraverso la rete conduceva in sostanza ad un allungamento della "coda". La rivalutazione dell'importanza dei mercati di nicchia (in cui, sottolineava Anderson, si possono trovare, non meno che nella "testa" della distribuzione, prodotti di qualità elevata accanto a prodotti scadenti) veniva spiegata con il passaggio da un'epoca in cui vincoli di spazio (scaffali, schermi, canali televisivi, ecc.) limitavano la gamma dell'offerta disponibile, riducendo implicitamente le scelte dei consumatori, ad un'epoca in cui, con l'ingresso della distribuzione e della vendita online, si ampliavano le scelte, si consentiva di soddisfare domande latenti e si apriva la strada alla creazione di nuove nicchie e, più in generale, di nuovi mercati. Non interessa qui seguire Anderson nella esaltazione del passaggio da un'era di scarsità a un'era di abbondanza (p.6). Ai nostri scopi, interessa piuttosto notare che alla base dell'allungamento della "coda" è, per i prodotti indicati, la riduzione delle spese di vendita, cioè di pubblicità, marketing e distri-

buzione commerciale. Si tratta di costi legati alla difficoltà di vendita (sales costs). In quanto costi di collegamento fra domanda e offerta, sono stati a lungo trascurati, per ragioni opposte, sia da parte di coloro che hanno adottato la prospettiva da offerta, sia da coloro che si sono limitati a rovesciare la prospettiva precedente, guardando soltanto, come a un *deus ex machina*, alla domanda. Si tratta di costi fissi, che il Web consentirebbe di risparmiare. Ma a ben vedere anche i prodotti intermedi hanno - indipendentemente dalla loro presenza sul Web - la caratteristica di determinare forti risparmi sugli stessi costi. Per definizione, è soprattutto il produttore finale, acquirente dei prodotti intermedi, a cercare i propri fornitori e a sostenere la maggior parte dei costi di promozione e di vendita del prodotto che incorpora i beni intermedi. Inoltre, il rischio di vendita è per i produttori intermedi, ridotto, dalla diffusa presenza di contratti per la produzione su commessa, spesso su prodotti personalizzati, e talvolta coprogettati con il committente. La maggior parte dei rischi riguarda la perdita di continuità nelle commesse per ritardi nelle consegne, contestazioni sulla qualità, tentativi di compressione dei margini, e questo induce stimoli a introdurre miglioramenti continui sia nei processi che nei prodotti. Il peso ridotto dei costi fissi, che scaturisce dalle funzioni aziendali prevalenti nelle piccole e medie imprese produttrici di beni intermedi, unitamente alla diffusa tendenza alla differenziazione di prodotto, dà ragione della capacità di conquistare solide posizioni di mercato con piccole dimensioni, quando le piccole e medie imprese riescono ad inserirsi nelle robuste correnti di traino attivate direttamente o indirettamente dei processi di industrializzazione in atto nei paesi a minor livello di sviluppo. Da un lato, i grandi paesi motori del commercio internazionale sono diventati importanti Hub di simultanea importazione ed esportazione di beni intermedi. Dall'altro, il basso livello delle spese di vendita consentono la presenza sui mercati internazionali anche ad imprese specializzate di piccola e media taglia che, dato i ridotti costi fissi, non hanno necessità di "forzare" volumi di vendita per abbassare i costi unitari: l'ampiezza considerevole dei mercati di nicchia può raggiungere, in certe condizioni, dimensioni considerevoli. Si



è aperto, quindi a partire dai primi anni 2000 fino alla fine del 2008 uno spazio, nei mercati globali, per una “coda lunga” di prodotti intermedi, all’interno della quale le imprese italiane dell’industria meccanica, specializzate nella componentistica di qualità, hanno trovato, innovando e differenziando la gamma dei propri prodotti, una collocazione sui mercati internazionali (cfr. Fig. 4 ).

Alla luce della crisi della domanda globale e della “stretta” del credito sopravvenuta nel settembre del 2008, si potrebbe pensare che l’analisi condotta nelle pagine precedenti, con la sua insistenza su importanti processi di trasformazione che i sostenitori della tesi del “declino” non avevano scorto, possa fornire, in un panorama così mutato, scarse indicazioni sui problemi che le imprese italiane hanno di fronte. Eppure non è così. In primo luogo, la situazione sarebbe molto più grave se ritenessimo valida oggi la tesi del “declino”: abbiamo cercato di sostenere che sono in atto processi di trasformazione, certo non conclusi, che sarà compito della politica industriale sorreggere affinché non si interrompano, e traghettare fino alla prossima ripresa della domanda. Inoltre, la forte differenziazione nelle esigenze delle imprese che appartengono allo stesso settore, ma collocate in posizioni diverse lungo la filiera, richiede un’analoga differenziazione degli strumenti di sostegno. Infine, il rilievo che ha assunto, e sempre più è destinato ad assumere il problema dell’innovazione non di prezzo richiede che il miglioramento della qualità dei processi e dei prodotti venga affrontato nella prospettiva di un rafforzamento complessivo della filiera, e cioè in un’ottica di sistema.

## Bibliografia

Anderson C. (2007) (ed. or. 2006), *La coda lunga*, Codice edizioni, Torino.

Antinori P. (2004), La nuova serie degli indici dei valori medi unitari e dei volumi del commercio estero, in *Rapporto ICE 2003-2004*.

Bacchini F., Rossi C. e Salvatori E. (2008), Verso una lettura integrata degli indicatori congiunturali, in *Imprese & Territorio*, luglio.

Bateson G. (1973), *Steps to an ecology of mind*, Paladine, Frogmore.

Banca d’Italia (2008), *Bollettino economico*, aprile.

Banca d’Italia (anni vari), *Relazione annuale*.

Becattini G. e Coltorti F. (2004), Aree di grande impresa ed aree distrettuali nello sviluppo post-bellico dell’Italia: un’esplorazione preliminare, *Rivista Italiana degli Economisti*, Supplemento al n.1.

Bugamelli M. e Brandolini A., a cura di, (2009), Rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano, in *Questioni di Economia e Finanza* n. 45, Banca d’Italia, aprile.

Ciocca P.(2004), L’economia italiana: un problema di crescita, *Rivista Italiana degli Economisti*, Supplemento al n.1.

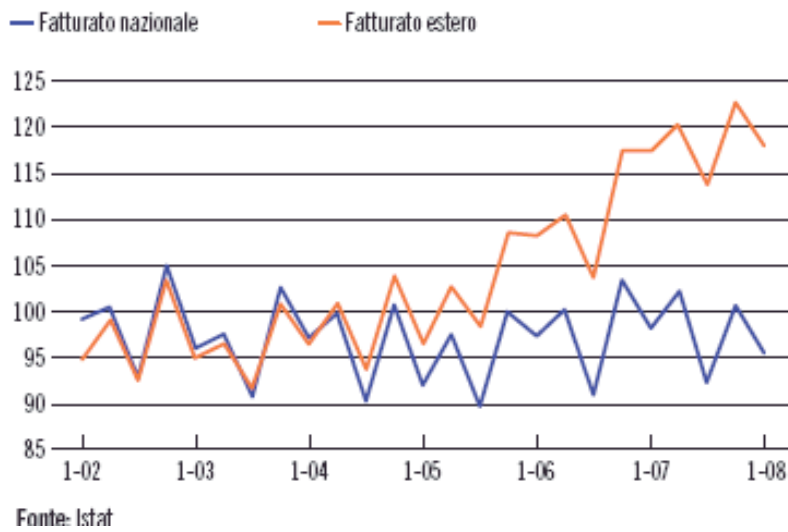
De Benedictis L. e Di Maio M. (2008), *Economist’s View About the Economy. Evidence from a Survey of Italian Economists*, mimeo.

De Nardis S. e Traù F. (2005), *Il modello che non c’era. L’Italia e la divisione internazionale del lavoro industriale*, Rubbettino, Soveria Mannelli.

Fortis M. (2005), I distretti motore della crescita, *Approfondimenti statistici, Quaderno n. 1*, Fondazione Edison, novembre.

- Fortis M. (2007), PMI, distretti e il declino che non c'era, *Approfondimenti statistici, Quaderno n. 14*, Fondazione Edison, marzo.
- Ginzburg A. (2005) Le porte del cambiamento. A proposito di alcune recenti interpretazioni del ristagno dell'economia italiana. in *Economia & Lavoro*, n. 2.
- Ginzburg A. e Bigarelli D., (2004), *I confini delle PMI. Strategie di superamento dei limiti dimensionali nel sistema produttivo reggiano*, API e Camera di Commercio, Reggio Emilia, ([http://www.r-i.it/doc/I confini delle PMI1.pdf](http://www.r-i.it/doc/I%20confini%20delle%20PMI1.pdf)).
- Ginzburg A. e Bigarelli D., (2008), *Le nuove PMI. Strategie di riposizionamento, qualificazione e specializzazione del sistema produttivo reggiano*, API-Camera di Commercio, Reggio Emilia, (<http://www.r-i.it/doc/LenuovePMI.pdf>).
- Lakoff G. (2004), *Don't Think of an Elephant! Know Your Values and Frame the Debate*, Chelsea Green Publ., White River Junction, Vermont.
- Lanza A. e Quintieri B. (2007), a cura di, *Eppur si muove, Come cambia l'export italiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli
- Lanza A. e Quintieri B. (2007), Quote di mercato e qualità delle esportazioni italiane: il quadro generale, in Lanza A. e Quintieri B. (2007), a cura di.
- Lanza A. e Stanca L. (2006), L'industria italiana: declino o crisi di trasformazione? *Imprese & Territorio*, n. 0, luglio.
- Lanza A. e Stanca L. (2007) La crisi post-euro dell'industria italiana: problemi al motore o anche al conta-chilometri? *Imprese & Territorio*, n.2, marzo.
- Mediobanca-Unioncamere (2008), *Le medie imprese industriali italiane 1996-2005*.
- Modiano P. (2007), Dove l'Italia può fare da modello, *Imprese & Territorio* n. 3, luglio.
- Scavi M. (2003), *Arte di ascoltare e mondi possibili. Come si esce dalle cornici di cui siamo parte*, B. Mondadori, Milano.
- Sinn H.W. (2006), The Pathological Export Boom and the Bazar Effect: How to Solve the German Puzzle, *The World Economy*, n. 9.
- Toniolo G. (2004), L'Italia verso il declino economico? Ipotesi e congetture in una prospettiva secolare, *Rivista Italiana degli Economisti*, Supplemento al n.1.

**Fig.1 - Indici deflazionati del fatturato nazionale ed estero  
Medie trimestrali, 1.2002-I,2008**



**Fig. 2 - Fatturato reale per ora lavorata, per classe dimensionale  
(imprese manifatturiere con almeno 20 addetti, euro a prezzi del 2007)**

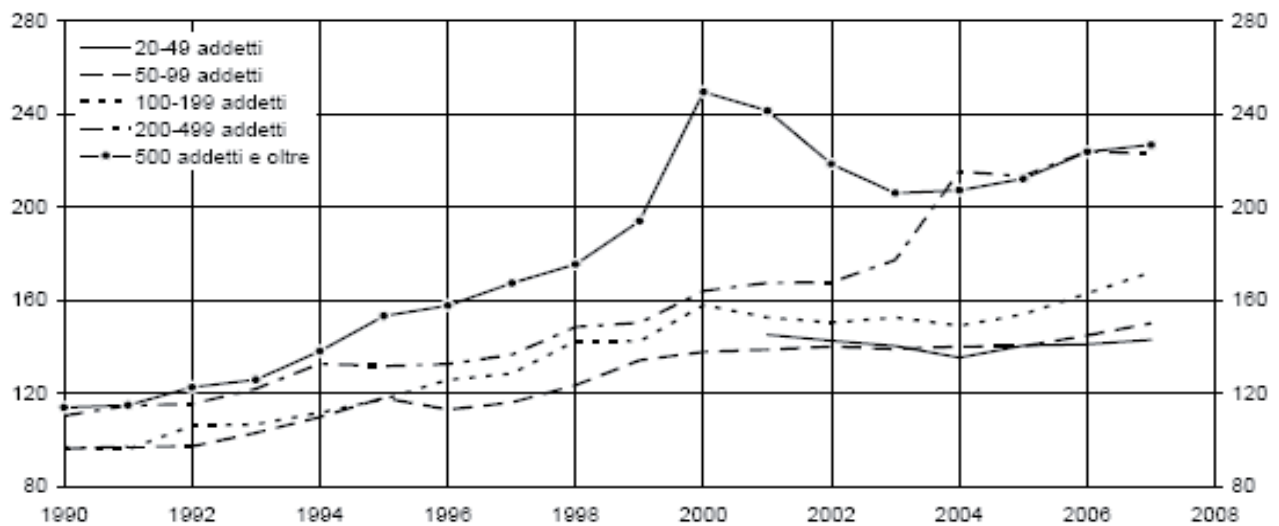


Fig. 3 - La coda lunga dei nuovi mercati (da Anderson)

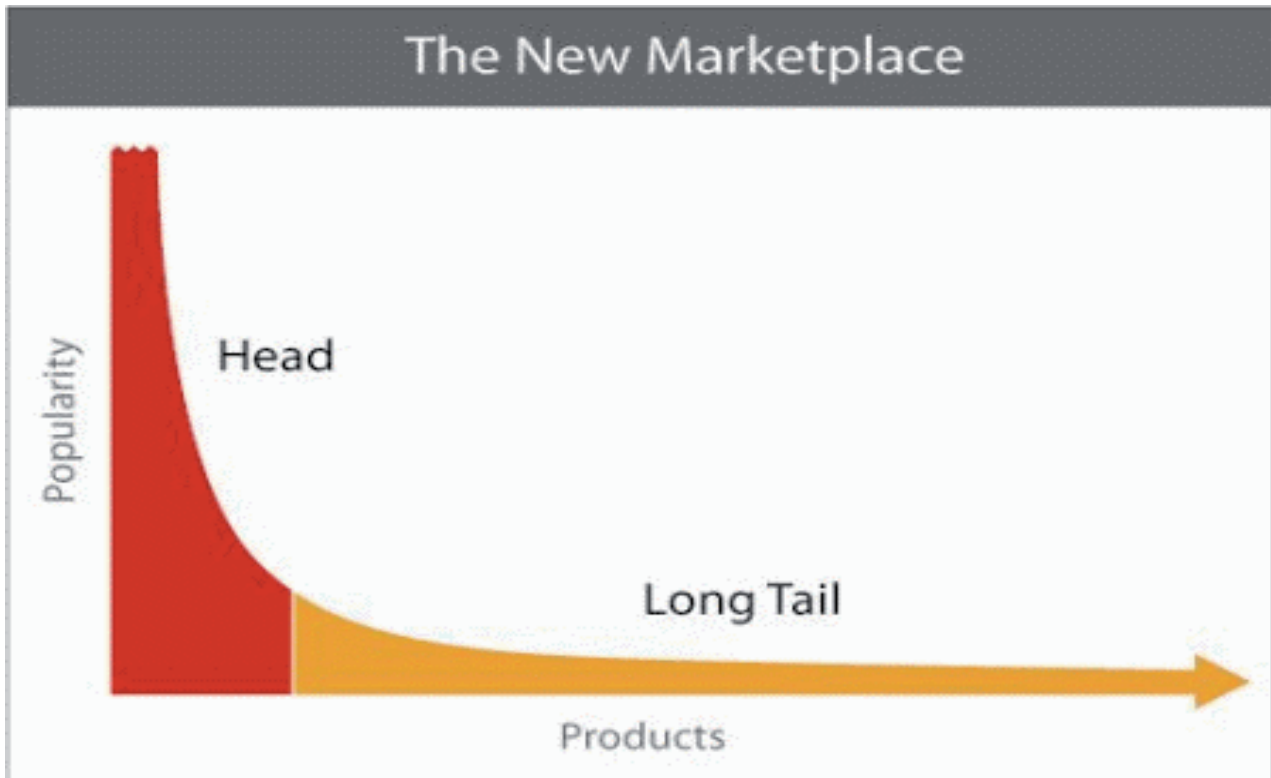
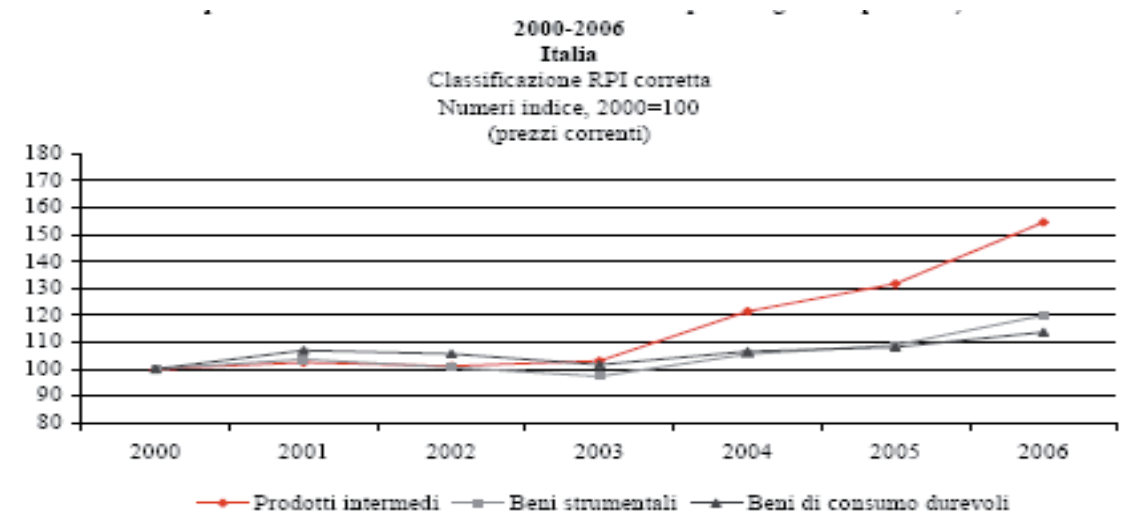


Fig.4. - Esportazioni in valore dell'industria meccanica per categoria di prodotto



Fonte: elaborazioni R&I su dati Istat



## *La nuova politica commerciale dell'Unione Europea*

Giovanni Graziani<sup>1</sup>

L'Unione europea è il più importante attore globale nell'arena degli scambi internazionali e l'unico blocco commerciale ad avere una politica commerciale comune. Essa è il primo esportatore ed il secondo importatore mondiale di beni ed il primo esportatore e importatore di servizi. Pertanto ogni cambiamento nella sua politica commerciale ha inevitabilmente un impatto rilevante sugli altri partner commerciali. L'Unione europea ha sempre sostenuto i negoziati multilaterali, da ultimo partecipando attivamente al Doha Development Round tuttora in corso. E tuttavia anch'essa, come già precedentemente avevano fatto gli Stati Uniti, ha lanciato molte iniziative volte a stabilire accordi commerciali preferenziali, non solo di tipo regionale con molti paesi geograficamente vicini, ma anche, più recentemente, di tipo più squisitamente bilaterale con paesi più lontani, in particolare asiatici.

Gli accordi commerciali preferenziali dell'Unione europea costituiscono un mosaico complesso di relazioni e di concessioni piene di eccezioni, che raramente si riferiscono esclusivamente a questioni commerciali. Essi sono stati stabiliti sia con paesi avanzati che con paesi in via di sviluppo, sia con paesi vicini che lontani geograficamente, sia singoli che a gruppi regionali. Infine questi accordi possono essere reciproci o meno, simmetrici o asimmetrici.

Secondo l'Organizzazione mondiale del commercio, nel 2005 tutti i paesi che usufruivano a vario titolo di preferenze commerciali europee rappresentavano circa il 70 per cento delle importazioni totali dell'Unione europea (WTO 2007). Il regime completo della "nazione più favorita" si applicava ormai soltanto a nove paesi: Stati Uniti, Canada, Giappone, Taiwan, Hong Kong, Repubblica di Corea, Singapore, Australia e Nuova Zelanda.

Gli accordi commerciali preferenziali dell'Unione europea vanno distinti in primo luogo tra ac-

cordi reciproci e accordi non reciproci.

Per quanto concerne gli accordi con paesi o gruppi di paesi europei, a parte gli accordi per l'accesso allo status di membri, che ha portato all'allargamento dell'Unione europea fino a 27 membri dal 2004 al 2007, l'accordo commerciale preferenziale più profondo riguarda l'Area Economica Europea. Originariamente firmato con sei paesi dell'EFTA ed entrato in vigore il 1 gennaio 2004, l'Accordo si applica ormai soltanto a Norvegia, Islanda e Liechtenstein. L'Area Economica Europea permette a questi tre paesi di partecipare al mercato unico, senza assumersi la piena responsabilità derivante dall'essere membri a pieno titolo.

La Svizzera, che aveva deciso di non partecipare all'accordo a seguito di un referendum, governa le sue relazioni con l'Unione europea attraverso vari accordi bilaterali, che coprono, inter alia, la libera circolazione delle persone, lo scambio di prodotti agricoli, gli appalti pubblici, le barriere tecniche al commercio, il trasporto aereo, terrestre e ferroviario e la ricerca. Particolare attenzione è stata dedicata ai Balcani occidentali, nel quadro del cosiddetto processo di Stabilizzazione e di Associazione. Sono così entrati in vigore Accordi di Stabilizzazione e di Associazione (ASA) con la Macedonia (che ha lo status di candidata all'Unione europea) e la Croazia (con cui l'Unione europea ha aperto i negoziati di accesso). Altri negoziati per ASA sono stati aperti con la Serbia, il Montenegro, la Bosnia-Erzegovina e il Kosovo. Nel più ampio quadro del Patto di Stabilità per l'Europa Sud-Orientale si sono sviluppati accordi bilaterali di libero scambio, integrati in un unico accordo di libero scambio regionale (il nuovo CEFTA), entrato in vigore nel 2007.

Infine altri accordi europei includono l'unione doganale con la Turchia, Andorra e San Marino, mentre le Isole Faroe godono di un accordo di libero scambio.

Per quanto riguarda i paesi non europei, va innanzitutto ricordato il processo di Barcellona, secondo il quale l'Unione europea e i paesi del Mediterraneo (Algeria, Autorità Palestinese, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Marocco, Siria, Tunisia) si propongono di stabilire per l'anno 2010 un'area di libero scambio per i prodotti non agricoli ed una liberalizzazione progressiva degli scambi dei prodotti

<sup>1</sup> Università di Parma.

agricoli e dei servizi. Tale area viene costruita attraverso la conclusione di accordi di associazione Euro-Mediterranei tra l'Unione europea ed i singoli paesi Mediterranei. Secondo gli accordi, i nostri partner liberalizzeranno completamente i loro scambi di prodotti non agricoli su un periodo transitorio di 12 anni, mentre potranno da subito far entrare in Unione europea i loro prodotti in esenzione di dogana e senza contingenti. Gli accordi coprono anche la liberalizzazione commerciale nei servizi e il diritto di stabilimento, i movimenti di capitale, gli appalti pubblici, le regole della concorrenza, le regole d'origine e i diritti di proprietà intellettuale ([http://ec.europa.eu/comm/trade/issues/bilateral/regions/euromed/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/trade/issues/bilateral/regions/euromed/index_en.htm)).

Altra zona di particolare interesse è il MERCOSUR, che comprende Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay come membri effettivi, più una serie di paesi sud-americani come associati. L'Unione europea rappresenta quasi il 23 per cento degli scambi del MERCOSUR e risulta essere il maggiore investitore in quell'area. Di contro, il MERCOSUR rappresenta appena il 2,3 per cento degli scambi totali dell'Unione europea. Sin dal 2000 le due parti stanno negoziando un Accordo di Associazione, che consiste in tre elementi – dialogo politico, cooperazione e questioni commerciali –, e che si contraddistingue per due caratteristiche importanti: a) i negoziati vanno al di là degli impegni rispettivi nell'Organizzazione mondiale del commercio e coprono questioni come l'accesso al mercato, gli appalti pubblici, gli investimenti, i diritti di proprietà intellettuale, politiche di concorrenza, misure fito-sanitarie, barriere tecniche al commercio, strumenti di difesa commerciale e un meccanismo di risoluzione delle controversie; e b) viene preferito un approccio regione verso regione. Ciò non impedisce all'Unione europea di mantenere anche relazioni bilaterali con ciascuno dei quattro paesi fondatori del MERCOSUR.

Infine altri due paesi latino-americani, Cile e Messico, sono legati all'Unione europea da accordi commerciali.

Sin dal 2002 l'Unione europea ha poi ripreso i negoziati per giungere ad un'area di libero scambio con i paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo (Arabia Saudita, Bahrain, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Oman e Qatar).

I negoziati prevedono non solo la liberalizzazione commerciale di beni e servizi, ma anche l'accesso ai mercati, gli appalti pubblici, i diritti di proprietà intellettuale, la concorrenza e le regole d'origine ([http://ec.europa.eu/comm/trade/issues/bilateral/regions/gcc/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/trade/issues/bilateral/regions/gcc/index_en.htm)). Da ultimo, le relazioni commerciali dell'Unione europea con il Sud Africa (di cui è il più importante partner: più del 40 per cento degli scambi e 70 per cento degli investimenti esteri in entrata) sono regolate da un Accordo per il Commercio, lo Sviluppo e la Cooperazione entrato in vigore nel maggio 2004. Anche qui l'accordo prevede una liberalizzazione commerciale asimmetrica in favore di quel paese su un periodo di 12 anni. Nel giugno 2006 l'Unione europea ha proposto un Partenariato Strategico che serva da quadro globale a lungo termine per le sue relazioni economiche e politiche con il Sud Africa ([http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/southafrica/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/southafrica/index_en.htm)).

Il più importante accordo commerciale preferenziale non reciproco dell'Unione europea è il suo Sistema delle preferenze generalizzate (GSP - Generalized System of Preferences), da poco rinnovato e in vigore dal 1 gennaio 2006 fino alla fine del 2008 (EC, Council Regulation No. 980/2005). Esso consiste in accordi commerciali preferenziali con 178 paesi in via di sviluppo, che fruiscono di accesso duty-free al mercato europeo oppure di riduzioni tariffarie sulle proprie esportazioni verso l'Unione europea.

Di particolare interesse - perché sembrano indicare una nuova direzione nella politica commerciale europea - sono i nuovi Accordi di Partenariato Economico (EPA – Economic Partnership Agreements) reciproci che l'Unione europea ha negoziato con i Paesi dell'area dell'Africa, Caraibi e Pacifico (ACP). Essi si fondano su quattro pilastri principali: a) sono previsti diritti ed obblighi per entrambe le parti; b) ci si basa sulle iniziative regionali esistenti ( per es. ECOWAS, CEMAC, CARIFORUM, SADC); c) si tiene conto dei vincoli economici, sociali e ambientali dei paesi ACP; e d) si facilita l'integrazione graduale di essi nell'economia mondiale. In particolare, tali accordi prevedono l'eliminazione progressiva di misure tariffarie e non tariffarie, incluse le barriere

tecniche al commercio, sia sui beni che sui servizi, e possono trattare altre questioni collegate agli scambi, quali misure fito-sanitarie, diritti di proprietà intellettuale, appalti pubblici, politica della concorrenza, investimenti, standard ambientali e di lavoro, sicurezza alimentare ed altri ancora.

Infine, a partire dal 2006 l'Unione europea ha annunciato l'intenzione di lanciare nuovi negoziati commerciali preferenziali con paesi asiatici quali quelli facenti parte dell'ASEAN, la Repubblica di Corea e l'India.

Vale qui la pena di riassumere le caratteristiche salienti degli accordi commerciali preferenziali dell'Unione europea.

1. Si tratta per lo più di aree di libero scambio, in cui ciascun partner può conservare le proprie tariffe verso i paesi terzi, e non di unioni doganali, dotate di tariffa esterna comune. Sorgono quindi i consueti problemi di sviamento di flussi di importazione verso i partner che offrono tariffe più basse e la conseguente esigenza di costruire ed amministrare un insieme di regole d'origine costoso dal punto di vista amministrativo, discriminatorio e soprattutto incerto in un'epoca di avanzata frammentazione internazionale della produzione.
2. È chiara la tendenza a rendere sempre più reciproci e bilaterali anche accordi che prima erano essenzialmente caratterizzati dalla non reciprocità e dall'interregionalismo. L'esempio della trasformazione degli accordi di Cotonou in accordi di partenariato ne sono l'esempio più eclatante.
3. Nei fatti non esiste uniformità di trattamento, spesso anche all'interno dello stesso gruppo regionale (vedi il Mediterraneo).
4. I legami istituzionali variano ampiamente, da una maggiore istituzionalizzazione del regime nel caso del Mercosur fino ai paesi del Mediterraneo e dell'Asia, dove i vincoli sono assai più labili.
5. Alcuni accordi sono relativamente più politici (Mediterraneo), altri prevalentemente economici (Asia).
6. Viene confermato il sistema radiale di relazioni commerciali, in cui l'Unione europea costituisce il fulcro collegato a ciascuno degli altri partner, i quali non sono necessariamente collegati tra loro.

7. Last but not least, l'elemento forse più universale sta nel fatto che gli accordi commerciali preferenziali dell'Unione europea tendono ad includere contenuti che vanno oltre a questioni strettamente commerciali, quali gli standard di lavoro, la protezione ambientale, gli investimenti, la protezione dei diritti di proprietà intellettuale, gli appalti pubblici, lo sviluppo, gli aiuti internazionali, i diritti umani e le istituzioni democratiche.

Entro il contesto delineato, si può parlare di una nuova politica commerciale dell'Unione Europea?

Nel quadro dello stallo del Doha Round, grande attenzione ha suscitato la posizione dell'Unione europea esplicitata nel documento della Commissione intitolato "Europa Globale: Competere nel Mondo" dell'ottobre 2006 (EU 2006). Già il sottotitolo "Un Contributo alla Strategia della Crescita e dell'Occupazione dell'Unione europea" indica che la nuova politica commerciale dell'Unione europea vuole ancorarsi strettamente alla rinnovata strategia di Lisbona.

Dopo aver delineato i principali cambiamenti dell'economia globale, caratterizzata dalla frammentazione internazionale della produzione e dai nuovi attori costituiti dai paesi emergenti, si indicano le caratteristiche complessive che tale politica deve avere: comprensiva, integrata e progressiva. Questi aggettivi generici trovano una loro specificazione nella parte dedicata all'apertura dei mercati esteri.

Il fulcro della posizione della Commissione è che il rifiuto del protezionismo domestico deve accompagnarsi ad un "attivismo" nel creare mercati aperti e condizioni eque per gli scambi all'estero. Ciò non solo migliora le condizioni per il complesso delle imprese, rafforzandone la competitività, ma è anche necessaria per favorire il sostegno politico all'apertura. Questo attivismo si declina in due elementi fondamentali: 1) un impegno maggiore con le più importanti economie emergenti; e 2) un'attenzione più acuta alle barriere commerciali non tariffarie che agiscono all'interno delle frontiere dei nostri partner. L'apertura non riguarda più semplicemente i dazi. Con la sostanziosa diminuzione delle tariffe, soprattutto sui prodotti manifatturati, ciò che conta ormai sono soprattutto le barriere non tariffarie, quali i regola-



menti e le procedure domestiche restrittivi del commercio. Un riferimento esplicito viene fatto alle crescenti necessità dell'Unione europea di importare energia, metalli e materie prime anche agricole, tutte risorse che vedono l'accesso limitato da parte di alcuni grandi partner commerciali.

Nel 21° secolo un accesso reale al mercato significa focalizzare l'attenzione su nuove aree commerciali, particolarmente importanti per l'Unione europea: diritti di proprietà intellettuale, investimenti, appalti pubblici e concorrenza. Temi che, tra l'altro, l'Unione europea ha cercato di inserire nell'agenda dei negoziati multilaterali senza grande successo.

Ma significa anche sviluppare gli strumenti di politica commerciale che attuino i tipi di apertura che fanno la differenza.

Il documento sottolinea però che, nella scelta degli accordi futuri, debbono svolgere un ruolo primario i fattori economici. I due criteri economici chiave per scegliere i nuovi partner dovrebbero essere i seguenti:

a) potenziale di mercato (dimensione economica e crescita);

b) livello di protezione contro gli esportatori europei (barriere tariffarie e non tariffarie). Questo criterio include anche i negoziati che i partner potenziali intavolano con i nostri concorrenti ed i loro possibili riflessi commerciali. In base a questi criteri, la Commissione passa poi a stilare una graduatoria di partner potenziali. Le priorità riguardano l'ASEAN, la Corea ed il Mercosur, con i quali esistono già negoziati in corso. Seguono poi l'India, la Russia ed il Consiglio di Cooperazione del Golfo, mentre per la Cina si osserva che, pur soddisfacendo quei criteri, essa richiede un'attenzione speciale per le opportunità ed i rischi che presenta.

Quanto ai contenuti degli accordi, si ribadisce ancora una volta che essi debbono essere il più comprensivi ed ambiziosi possibile, nel senso di includere un'estesa liberalizzazione dei servizi e degli investimenti, forti difese dei diritti di proprietà intellettuale e della concorrenza, apertura degli appalti pubblici. Si fa menzione infine del fatto che si intende rafforzare lo sviluppo sostenibile, anche incorporando clausole di cooperazione in aree concernenti gli standard di lavoro e la protezione dell'ambiente.

Tre sono le considerazioni generali che il docu-

mento "Europa Globale" sollecita.

In primo luogo, la posizione della Commissione esprime chiaramente la convinzione che gli accordi bilaterali e regionali, pur dichiarati addizionali e complementari alla via multilaterale, possono spianare la strada e anche facilitarla e renderla più rapida, attraverso l'inclusione di temi non toccati dai negoziati multilaterali. Solo timidi cenni sono fatti sui possibili ostacoli che il bilateralismo potrebbe porre alla strada multilaterale.

In secondo luogo, e di conseguenza, il documento sanziona la fine della sospensione di fatto di nuovi negoziati bilaterali e regionali che si era manifestata negli anni '90.

Infine si nota un ritorno impetuoso al concetto di accesso al mercato, con il corollario dell'accento posto sulle barriere non tariffarie e sugli interessi dei produttori esportatori e degli investitori all'estero.

Nella primavera 2007 l'Unione europea adotta poi una "Nuova Strategia di Accesso ai Mercati" volta ad infrangere le barriere commerciali poste dai paesi terzi ed a creare nuove opportunità di esportazione per le imprese europee (EU 2007).

Il nucleo centrale di questo cosiddetto nuovo approccio sta in nuovo partenariato decentralizzato tra la Commissione, gli Stati membri e il mondo degli affari da far agire in loco nei paesi terzi, in particolare nei paesi chiave per gli esportatori europei. La presenza in loco viene considerata fondamentale, perché le competenze locali rendono più facile identificare e affrontare le barriere commerciali.

Come strumenti di questa strategia rinnovata vengono creati gruppi di lavoro e squadre per l'accesso ai mercati in tutti i principali mercati d'esportazione. Di essi fanno parte funzionari delle delegazioni dell'Unione europea, delle ambasciate e delle organizzazioni imprenditoriali dei paesi membri. Un altro strumento importante viene indicato nell'informazione continua fornita dalla rinnovata banca dati on-line sull'accesso al mercato, che fornisce al mondo degli affari un quadro sempre aggiornato delle barriere commerciali esistenti nei mercati chiave e delle formalità di importazione di quei paesi.

Particolare attenzione viene dedicata sia ad attori che a temi commerciali specifici. Quanto

ai primi, le piccole e medie imprese vengono identificate come un obiettivo importante del partenariato, soprattutto per quel che concerne il sostegno ai loro sforzi di entrare nei mercati delle economie emergenti. Quanto ai secondi, l'obiettivo dichiarato è quello di un maggiore sostegno ai nuovi temi commerciali in cui l'Unione europea ha rilevanti interessi commerciali, in particolare i diritti di proprietà intellettuale e gli appalti pubblici.

Più recentemente, infine, l'Unione europea ha approvato un emendamento al Regolamento sulle Barriere Commerciali, che apre nuove strade per affrontare le barriere all'accesso dei mercati nei paesi terzi ([http://ec.europa.eu/comm/trade/issues/respectrules/tbr/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/trade/issues/respectrules/tbr/index_en.htm)). Il Regolamento già esistente concedeva alle imprese europee il diritto di sporgere reclamo alla Commissione sugli ostacoli al commercio incontrati. Il reclamo metteva in moto un'indagine da parte della Commissione. Tuttavia, nel passato, gli esportatori europei che volevano sporgere denuncia sulle barriere commerciali, potevano solo riferirsi ad obbligazioni nel quadro delle regole multilaterali, in particolare quelle dell'Organizzazione mondiale del commercio. Molti dei primi accordi bilaterali non avevano clausole efficaci riguardanti il meccanismo di risoluzione delle controversie. Per questo motivo, monitorare e sanzionare il mancato rispetto di un accordo risultava spesso difficile.

Secondo l'emendamento, le imprese europee ora non solo possono rivolgersi all'Organizzazione mondiale del commercio per le violazioni dei regolamenti internazionali, ma possono anche contestare le violazioni di accordi bilaterali ed avere maggiori strumenti per far applicare le obbligazioni derivanti dagli accordi bilaterali. Tale revisione viene vista dalla Commissione come un importante passo avanti per le imprese europee che cercano un accesso equo ai mercati esteri.

A conferma del nuovo approccio più 'muscolare' alla politica commerciale europea sta anche l'energia e la sollecitudine della sua messa in pratica. I risultati non si sono fatti attendere.

La banca dati on-line riceve ormai una media di più di 1400 visitatori al giorno, soprattutto la sezione 'tariffe applicate', seguita da 'guida dell'esportatore alle formalità d'importazione'

e da 'barriere commerciali'. Per quanto attiene ai mercati-chiave, le informazioni più richieste riguardano, nell'ordine, la Cina, gli Stati Uniti, la Russia e la Turchia, paesi che rivestono il maggior interesse commerciale per l'Unione europea.

Ma, soprattutto, la nuova strategia in meno di un anno può vantare alcuni successi al suo attivo. Una breve sintesi di questi casi risulta particolarmente indicativa di quali siano gli interessi che l'Unione europea intende difendere e promuovere ([http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/mk\\_access/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/mk_access/index_en.htm)).

Il primo riguarda la richiesta indirizzata a Taiwan di modificare entro due mesi la sua legislazione sulle licenze obbligatorie, particolarmente cruciale per le medicine vitali e le imprese europee che le vendono, con la minaccia di adire le procedure dell'Organizzazione mondiale del commercio in caso di inadempienza. Nel gennaio 2008 l'Unione europea ha poi portato la Thailandia davanti all'Organizzazione mondiale del commercio per le sue pratiche di sopravvalutazione doganali delle esportazioni europee di bevande alcoliche e automobili. Nel novembre 2007 l'Unione europea è riuscita a far ritirare al Kazakhstan una legge doganale discriminatoria e all'Argentina le ispezioni veterinarie su certi prodotti agricoli europei. Risultati analogamente positivi sono stati ottenuti nei confronti del regime doganale discriminatorio dell'India contro i prodotti alcolici europei, del Giappone nei confronti del divieto di usare confezionamenti in Tetra Pak, delle restrizioni brasiliane alle importazioni di pneumatici rigenerati e infine dell'imposizione pakistana di una tassa sul valore capitale sui veicoli europei.

Questa rinnovata tendenza dell'Unione europea a concludere accordi bilaterali potrebbe affievolire l'attenzione verso il processo multilaterale rappresentato dal Doha Round?

Se è vero che le strategie bilaterali e multilaterali non si escludono a vicenda, il problema è quello di combinare adeguatamente il bilateralismo e il regionalismo economico con il multilateralismo (Bhagwati, Panagariya 1996).

Esistono segni tangibili che l'Unione europea si stia muovendo in questa direzione? A tale proposito, è preoccupante il fatto che nella recente politica commerciale dell'Unione europea (analogamente a quanto avviene negli

Stati Uniti) si notino tendenze ad imporre temi di prevalente interesse per le imprese europee e a rendere sempre più bilaterali i rapporti all'interno di vasti accordi di tipo regionale.

Si sostiene spesso che il diffondersi degli accordi commerciali preferenziali può essere desiderabile se il processo di contrattazione multilaterale non funziona. È opportuno però osservare che lo stallo dei negoziati multilaterali e il mal funzionamento del sistema di regole dell'Organizzazione mondiale del commercio non sembrano avere solo cause strutturali e spesso appaiono dovuti proprio agli interessi di parte che spingono anche verso soluzioni bilaterali.

Nell'Unione europea, la tendenza verso gli accordi bilaterali attuali e la rinnovata strategia di accesso al mercato potrebbe anche essere interpretata come un rafforzamento del ritorno all'intergovernativismo, esaltato anche dalle preferenze per le votazioni all'unanimità nel Consiglio e dalla rigidità tendenziale del mandato negoziale conferito alla Commissione. E, viceversa, il voto consensuale e la delega ristretta alla Commissione potrebbero favorire tendenze protezionistiche o regionali nei negoziati commerciali. Esiste un ritorno evidente degli stati nazionali a riprendersi parte della delega sopranazionale in materia commerciale. Il caso delle cosiddette competenze condivise su alcune questioni ne è un esempio illuminante. Un maggior controllo nazionale sul processo di contrattazione rende meno probabile la conclusione di accordi internazionali o può spingere il risultato verso le posizioni del paese meno propenso alla via multilaterale. Inoltre, il ridimensionamento delle competenze commerciali della Commissione potrebbe indebolire la sua credibilità internazionale e quindi anche il suo potere contrattuale.

### Bibliografia

Bhagwati, Jagdish e Arvind Panagariya (1996), *Preferential Trading Areas and Multilateralism – Strangers, Friends, or Foes?*, in Jagdish Bhagwati and Arvind Panagariya, eds., *The Economics of Preferential Trade Agreements*, the AEI Press, Washington, D. C., 1-78.

EC, Council Regulation No. 980/2005

EU (2006), *Global Europe: Competing in the World. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2006) 567 final, Brussels.

EU (2007), *Global Europe: A Stronger Partnership to Deliver Market Access for European Exporters*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2007) 183 final, Brussels.

EU (2008), *Global Europe. Strengthened Market Access Strategy delivers results for EU exporters*, Brussels, 18 February.

WTO (2007), *Trade Policy Review. Report by the Secretariat*. European Communities, WT/TPR/S/177, Geneva, 22 January.

### SITOGRAFIA

[http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/southafrica/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/southafrica/index_en.htm)

[http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/gcc/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/gcc/index_en.htm)

[http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/tbr/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/tbr/index_en.htm)

[http://ec.europa.eu/comm/trade/issues/bilateral/regions/euromed/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/trade/issues/bilateral/regions/euromed/index_en.htm)

[http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/mk\\_access/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/mk_access/index_en.htm)

*Politiche per lo sviluppo  
locale.  
Casi studio a confronto*



## ***Sviluppo locale, istituzioni intermedie e sostenibilità: considerazioni a partire dal caso marchigiano***

Luca Lanzalaco<sup>1</sup>

### **1. La dimensione istituzionale delle politiche di sviluppo locale**

E' ormai un dato acquisito sia sul piano teorico che su quello empirico che la dimensione istituzionale costituisce una componente fondamentale del processo di produzione delle politiche pubbliche. Ciò è tanto più vero nel caso delle politiche di sviluppo locale, per almeno due ordini di motivi. In primo luogo, per la semplice ed altrettanto fondamentale ragione che il "territorio" destinatario e soggetto di tali politiche non è né un'area geografica, né un agglomerato di imprese, né una autorità amministrativa, né una enclave culturale ed identitaria bensì è un costrutto istituzionale i cui confini e il cui funzionamento sono delineati attraverso processi decisionali di natura politica, organizzativa ed amministrativa. Senza "agenzie ed organizzazioni dello sviluppo locale" come le definisce Angelo Pichierrri (2002, 107) – cioè distretti, patti territoriali, piani strategici, gruppi di azione locale, sistemi turistici locali, Agende 21, ecc. – non esistono territori ed entità territorialmente definite. I "territori" coincidono con queste istituzioni, ed è per questo motivo che la dimensione istituzionale è costitutiva del territorio stesso. Sono queste istituzioni che creano un legame idiosincratico tra i cittadini, le imprese, le famiglie e i patrimoni (economici, ambientali, culturali, ecc.) che insistono su una specifica area. In secondo luogo, le politiche di sviluppo locale sono per loro stessa natura politiche integrate,

cioè si basano sul coordinamento tra differenti politiche settoriali – agricole, urbanistiche, del turismo, delle infrastrutture, dei beni culturali, ecc. – all'interno di un dato territorio. E, anche qui, i processi di policy integration avvengono attraverso istituzioni, sia attivando forme di coordinamento intersettoriale tra organi amministrativi già esistenti, sia creando nuove istituzioni ad hoc con lo specifico obiettivo di ridurre la frammentazione ed aumentare il grado di coerenza tra le singole politiche settoriali. Non è quindi un caso che le tematiche istituzionali abbiano attirato l'attenzione degli studiosi di sviluppo locale fin dai primi tempi in cui si è affermato questo filone di studi (Sviluppo locale 1998a, 1998b).

Fatta questa premessa, è necessario fare due precisazioni. La prima, forse ovvia, ma comunque importante, è che quando parliamo di istituzioni e di dimensione istituzionale non alludiamo agli enti amministrativi quali comuni, province e regioni, bensì a quell'ampia e variegata popolazione di organizzazioni che sono state costituite appositamente per realizzare politiche, programmi e progetti di sviluppo locale. Le amministrazioni locali entrano a far parte di queste organizzazioni e spesso ne promuovono la costituzione, insieme ad attori privati quali imprese ed associazioni, ma sono ben distinte da queste. La seconda precisazione riguarda la natura di queste istituzioni. Si tratta di istituzioni ed organizzazioni che si collocano tra il livello micro (singole imprese, famiglie, unità associative e amministrative) e il livello macro (istituzioni nazionali e comunitarie). La principale funzione delle istituzioni intermedie è di generare forme di standardizzazione idiosincratica dei comportamenti degli attori economici e sociali (vedi tabella 1). Da un lato, infatti, generano conformità e uniformità rispetto a progetti di sviluppo condivisi, dall'altro lato, non impongono regole universalistiche astratte a livello na-

<sup>1</sup> Università di Macerata e RFSviluppo.

zionale e sovranazionale (come invece fanno le macroistituzioni) ma generano ordini regolativi locali differenziati e strettamente radicati nel territorio .

institutions sono paritetiche, cioè non sono inserite in una gerarchia dell'autorità: le loro attività regolative interferiscono le une con le altre in modo caotico in quanto non esiste (e non può esistere, per definizione)

Tabella 1. - Micro, macro e mesoistituzioni: proprietà caratteristiche

Proprietà	Microistituzioni	Mesoistituzioni	Macroistituzioni
Obiettivo	Tutela degli ordini regolativi locali	Standardizzazione idiosincratica	Integrazione e omogeneizzazione
Strumento regolativo tipico	Relazioni particolaristiche, fiducia, reciprocità	Mix regolativo universalismo e particolarismo, norme formali e informali	Norme universali e astratte formalizzate
Funzioni manifeste	Riduzione dell'incertezza attraverso ordini regolativi locali	Riduzione dell'incertezza attraverso il coordinamento flessibile tra ordini regolativi locali	Riduzione dell'incertezza attraverso la spersonalizzazione delle relazioni sociali
Funzioni latenti	Entropia	Non governo delle esternalità	Ritualismo Localismo Allomorfismo

Queste mesoistituzioni per lo sviluppo locale presentano tre caratteristiche distintive tra loro collegate e riconducibili al fatto di essere l'esito di un processo di stratificazione e sedimentazione istituzionale avvenuto nel corso degli ultimi due-tre decenni. La prima è di gravitare contemporaneamente, e in modo non programmato, sullo stesso territorio: un Comune o una impresa possono essere contemporaneamente parte di un patto territoriale, avere un piano strategico, essere inclusi in una Agenda 21 locale provinciale e in un distretto industriale i cui confini, si noti, non coincidono. La seconda è che le relazioni tra queste overlapping

una metaregolazione delle mesoistituzioni. E' a questo che si fa riferimento quando si segnala la progressiva affermazione dei meccanismi di governance rispetto a quelli di government. La terza è che queste istituzioni hanno confini ed ambiti differenti: il territorio viene definito e costituito diversamente a seconda dell'istituzione considerata dando luogo ad una forma di policentrismo "a geometria variabile".

Questi tratti distintivi delle istituzioni per lo sviluppo locale generano una serie di effetti non del tutto positivi che qui di seguito esaminiamo sinteticamente e che richiedono un ripensamento di questi strumenti di governo e delle stesse politiche di sviluppo

locale.

## **2. Gli effetti perversi delle istituzioni e delle organizzazioni per lo sviluppo locale**

Ciò a cui si assiste – almeno questo è quello che si può ricavare dall’esperienza marchigiana – è una sorta di iperprogettualità locale, cioè la crescita esponenziale di istituzioni e di progetti di sviluppo (locale, turistico, rurale, urbano, sostenibile) che si sovrappongono gli uni agli altri senza che sia percepibile un disegno complessivo. E’ importante sottolineare come questo aumento quantitativo sia in parte imputabile al semplice fatto che la costituzione di organizzazioni e la realizzazione di progetti sono entrambi incentivati dall’erogazione di finanziamenti pubblici, in particolare di fonte comunitaria. Si assiste quindi - non sempre, ma spesso – all’emergere di diffusi comportamenti opportunistici. Non è la volontà di realizzare un preciso progetto o una specifica politica a spingere gli amministratori a cercare di acquisire fondi bensì, al contrario, è l’opportunità di accedere a finanziamenti che costituisce un potente incentivo, soprattutto in una fase di drastica riduzione delle disponibilità finanziarie degli enti locali, a “inventarsi” qualche progetto o a costituire una istituzione per lo sviluppo locale. Il rapporto di causalità così si inverte: non è la capacità progettuale che genera attività di *found raising*, bensì è la disponibilità potenziale di fondi che sollecita la produzione di progetti di sviluppo territoriale, anche in forme e in quantità non giustificate dalle specifiche situazioni locali. Se da un lato, quindi, le istituzioni intermedie premono verso forme di standardizzazione e di omogeneizzazione (idiosincratica), dall’altro lato, l’effetto perverso generato dal combinato disposto di tutte queste pressioni è la frantumazione di un modello di sviluppo in una miriade di

microprogetti localistici.

Tutto ciò pone un duplice problema di sostenibilità istituzionale. Da un lato, perché genera un sovraccarico (*overload*) di frenetiche attività programmatiche, decisionali ed implementative che può nel medio o lungo periodo non essere sostenibile in termini di tempo e di capacità professionali sia per i politici e i funzionari che per i rappresentanti delle associazioni di rappresentanza. Dall’altro, perché la pluralità delle sedi decisionali porta alla frammentazione dei processi decisionali ed amministrativi. Ciò, oltre a creare disorientamento negli attori pubblici e privati, erode l’unitarietà e l’omogeneità dei percorsi di sviluppo, il che costituisce la principale minaccia all’integrità istituzionale ed identitaria di un territorio. Per esempio, nulla garantisce che le Agende 21 locali, i patti territoriali, i piani strategici e i gruppi d’azione locale (GAL) che insistono su un’area provinciale o regionale si ispirino allo stesso modello di sviluppo. C’è un elevato rischio di dissonanza progettuale, cioè che gli attori (imprese, comuni, associazioni) che operano in un dato territorio debbano conformarsi a modelli tra loro incongruenti. Parallelamente a forme di integrazione intersettoriale tra i vari ambiti di politica pubblica a livello locale, possono quindi emergere tacitamente - e, soprattutto, in forma non governata e controllata - forme di disgregazione territoriale dei progetti di sviluppo.

A fronte di questi sfide, che vengono percepite in modo più o meno esplicito sia dagli operatori che dagli amministratori locali, le risposte sono essenzialmente di due tipi. La prima consiste nell’appiattimento delle politiche su una dimensione essenzialmente distributiva. In altri termini, le politiche di sviluppo locale diventano – spesso, anche se esistono poi degli esempi virtuosi, che meriterebbero di essere studiati con grande attenzione – delle occasioni per la



mera distribuzione di risorse pubbliche e private. In questo modo viene messa tacere la dimensione regolativa, che è quella costitutiva dell'attività progettuale, e si evitano frizioni e contraddizioni potenziali tra i microprogetti di sviluppo. Si evita, in termini più chiari, scegliere tra politiche locali che potrebbero essere potenzialmente in contraddizione tra loro. La seconda, strettamente collegata alla precedente, è la presenza di un mercato deficit implementativo (Pichierri 2002, 104-107). Ovvero, ad una evidente "effervescenza" progettuale non corrisponde un'altrettanto sviluppata capacità di realizzare i progetti proposti. Ciò è dovuto sia da un esasperato localismo, generato da una frenetica competizione alimentata dall'allettante possibilità di accedere a finanziamenti pubblici, sia da una accentuata rissosità politica. Entrambi i fattori costituiscono degli ingombranti ostacoli a quelle forme di collaborazione tra pubblico e privato e tra differenti amministrazioni pubbliche e associazioni che sono invece necessarie proprio nella fase di implementazione delle politiche. Così, non sono infrequenti i casi in cui o non si riescono ad elaborare politiche o queste, anche una volta approvate, non si traducono in interventi efficaci.

Tutto ciò costituisce un grosso problema per aree caratterizzate dalla presenza di piccole e medie imprese per almeno due ragioni. In primo luogo, perché queste imprese dipendono – molto più di quelle di grandi dimensioni e dai global players – sia dalle decisioni e dalle strategie elaborate dai decisori pubblici, che dall'ambiente in cui operano a cui sono idiosincriticamente vincolate. La dissonanza progettuale crea incertezza e riduce drasticamente la possibilità di indirizzare razionalmente l'attività imprenditoriale in base a percorsi di sviluppo chiari e prevedibili. In secondo luogo, perché se è vero che in generale lo sviluppo è un concetto multidimen-

sionale non riducibile alla sola dimensione economica (Borghi e Chicchi 2008), ciò è tanto più vero in particolare per le aree di piccola e media impresa in cui la famiglia, le reti amicali e le strutture associative e consortili hanno un ruolo fondamentale. La disgregazione territoriale dei modelli di sviluppo può quindi erodere l'ordine sociale, comunitario e identitario su cui si basa la riproduzione di questi sistemi produttivi poiché ignora i nessi di interdipendenza e di sostenibilità tra le diverse dimensioni dello sviluppo. E non è quindi un caso che – almeno nella realtà marchigiana – onde evitare questi fenomeni di disorientamento i progetti di sviluppo locale che si affermano siano quasi esclusivamente quelli "appiattiti" sulla dimensione economica (internazionalizzazione, promozione turistica, innovazione), cioè quelli più semplici da estrapolare e rendere politicamente praticabili, mentre quelli indirizzati all'ambiente, alla progettazione urbanistica e territoriale, alla qualità della vita e alla coesione sociali sono sacrificati. L'esito di tutto ciò è che si ha una distorsione sistematica, che ovviamente prevede significative eccezioni, delle politiche di sviluppo locale: al policentrismo si sostituisce il gretto localismo, alla cultura della qualità subentrano invece l'esibizione del lusso e l'esaltazione del folklore locale, alla assenza di una politica del turismo supplisce una inefficace miscela di indistinzione ed eterogeneità quale marchio distintivo del territorio (Le Marche: l'Italia in una regione). Insomma, la frantumazione dell'identità territoriale altro non è che l'altra faccia della dispersione dei progetti di sviluppo locale in innumerevoli rivoli di erogazioni finanziarie.

### **3. Una politica istituzionale per le politiche di sviluppo locale in tempo di crisi**

Nell'analisi delle politiche di sviluppo locale e sui fattori del loro successo/insuccesso

si focalizza l'attenzione principalmente sui loro obiettivi, sugli strumenti utilizzati, sugli incentivi che possono facilitare forme di partenariato pubblico/privato, sulla adozione e sulla esportabilità di "buone pratiche", sulla predisposizione all'imprenditorialità all'interno di un territorio e sull'impatto dei fattori ambientali rispetto all'autonomia dei policy makers. Minore attenzione è stata dedicata, soprattutto in sede prescrittiva, alla dimensione e a quella che potremmo definire l'"architettura" istituzionale sebbene, come si è affermato nella parte introduttiva, vi sia unanime consenso sulla sua importanza.

Se quanto detto fino ad ora - ricavato, oltre che da alcune riflessioni teoriche, dalla osservazione di quanto accade da quasi due decenni nella realtà marchigiana - è plausibile e fondato, allora il problema delle politiche di sviluppo locale va in parte ripensato come un problema di politica istituzionale. Cioè occorre domandarsi in che misura le caratteristiche distintive del sistema di istituzioni, di organizzazioni e di agenzie preposte all'elaborazione ed implementazione delle politiche di sviluppo locale influenzino il loro esito. Ad oggi ci sembra plausibile affermare che influenza sia potenzialmente (e in molti casi effettivamente) negativa dati gli effetti perversi che il modo in cui tali istituzioni si sono progressivamente costituite, sviluppate e consolidate ha avuto sulle politiche di sviluppo locale.

Al fine di contenere tali effetti perversi è possibile individuare tre linee di politica istituzionale per lo sviluppo locale. In primo luogo, ed è una considerazione di metodo e non di merito, data la scarsità di risorse finanziarie per gli enti locali - soprattutto a partire dal 2013, quando di fatto termineranno le abbondanti e generose elargizioni dei fondi comunitari - e data l'importanza che le politiche di sviluppo locale hanno

assunto negli ultimi anni, ed assumeranno nei prossimi l'obiettivo primario è quello di risparmiare ed evitare sperpero di risorse in processi di institution building costosi, inefficienti e, soprattutto, inefficaci. In altri termini è necessario porre un freno al processo di proliferazione indiscriminata di progetti ed agenzie la cui principale, se non unica, finalità è procurare finanziamenti "a pioggia" piuttosto che promuovere progetti mirati e coerenti. Al fine di ostacolare queste forme di opportunismo istituzionale, a cui si è già in precedenza accennato, ci si può muovere in due direzioni. La prima è una drastica semplificazione del sistema delle istituzioni e delle organizzazioni dello sviluppo locale al duplice fine di risparmiare risorse e produrre progetti di sviluppo omogenei. Tale processo non dovrebbe necessariamente portare a forme di centralizzazione della programmazione, ma potrebbe consistere più semplicemente nella ricerca a livello locale di forme unitarie ed unificanti di progettazione che minimizzino la frammentazione e la dispersione delle risorse e delle politiche. La seconda linea di intervento consiste nel potenziamento dei processi di integrazione tra le differenti politiche settoriali (policy integration) in modo tale da ridurre il peso della dimensione economica e distributiva - che, come abbiamo visto, incentiva comportamenti opportunistici - e conferire, invece, la dovuta rilevanza anche alle altre dimensioni dello sviluppo locale, cioè quella della tutela ambientale e paesaggistica, della coesione ed integrazione sociale, della valorizzazione dei beni culturali e della tutela delle professionalità.

Per concludere, quindi, la sostenibilità istituzionale delle politiche di sviluppo locale sembra connotarsi come un fattore determinante per la loro efficacia.

## Bibliografia

Borghi, V. e F. Chicchi, (a cura di, 2008), *Le istituzioni dello sviluppo. Questioni e prospettive a confronto*, Milano, Franco Angeli.

Lanzalaco, L. (1998), Istituzioni nazionali, istituzionali locali e diversificazione dei modelli di sviluppo: spunti per un'interpretazione neoistituzionalista, in *Sviluppo locale*, vol V, n.7, 1998, pp. 33-49

Lanzalaco, L. (1999), Tra micro e macro. Il ruolo delle istituzioni intermedie negli ordini regolativi, in A. Arrighetti e G. Seravalli (a cura di), *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Roma, Donzelli, pp. 3-23.

Lanzalaco, L. (2009), Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili, in P.Messina (a cura di), *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Padova, Cleup (in corso di stampa).

Pasqui, G. (2005), ), *Territori: progettare lo sviluppo. Teorie, strumenti, esperienze*, Roma, Carocci, 2005, pp. 31-42 e 127-134.

Pichierri, A. (2002), *La regolazione dello sviluppo locale. Attori, strategie, strutture*, Bologna, il Mulino.

Sviluppo locale (1998a), Il ruolo delle istituzioni intermedie, numero monografico della rivista *Sviluppo locale*, vol. V, n. 7.

Sviluppo locale (1998b), Le trasformazioni istituzionali, numero monografico della rivista *Sviluppo locale*, vol. V, n. 8.

# *Le politiche pubbliche per le PMI in Italia: un quadro complessivo*

Aurelio Bruzzo<sup>1</sup>

## **1. Introduzione: presupposti, obiettivo e oggetto dell'intervento**

I presupposti da cui prende spunto questo intervento sono numerosi, quanto noti.

Da un lato, le note quanto numerose difficoltà incontrate dalle imprese di minore dimensione, tra cui ora anche la crisi in corso a livello internazionale nei cui confronti esse sono più esposte.

Dall'altro, la particolare attenzione prestata nei confronti delle PMI da parte sia dell'OCDE che dell'Unione Europea, attenzione che si è concretamente manifestata con l'adozione di alcune "Carte" sulle e a favore delle imprese di minore dimensione.

Ad esempio, nella Carta comunitaria è contenuto, fra l'altro, il riconoscimento delle opportunità, ma anche dei costi e dei rischi derivanti alle PMI, in particolare dalla globalizzazione.

Infine, nel giugno 2008 è stato adottato lo "Small Business Act per l'Europa" nel quale – ponendo le PMI addirittura al centro delle politiche comunitarie e nazionali – si delineano le iniziative che dovrebbero essere coerentemente assunte anche da parte dei governi dei paesi membri e che sono costituite da una serie molto ampia di politiche a favore di questo tipo di imprese.

Conseguentemente, il principale obiettivo di questo studio è illustrare – in modo tendenzialmente critico – l'insieme delle politiche pubbliche recentemente condotte in Italia a favore delle PMI, prestando particolare attenzione alle misure che si possono considerare di carattere maggiormente innovativo e/o selettivo.

L'analisi riguarda in particolare due aspetti:

- da un lato, la ricostruzione del quadro complessivo delle misure previste dalla normativa attualmente vigente in materia di politica per

lo sviluppo produttivo in ambito locale; l'altro, la determinazione dell'ammontare complessivo delle risorse finanziarie impiegate nell'ambito delle corrispondenti misure.

Infatti, coerentemente con i presupposti e l'obiettivo, l'oggetto della presente esposizione consiste – per forza di cose – in una sommaria illustrazione dell'insieme delle numerose e diversificate politiche assunte a livello nazionale, regionale e locale a favore delle PMI (e di quelle micro), mediante le quali riuscire a fronteggiare il mercato globale, vale a dire le misure per l'innovazione tecnologica e l'internazionalizzazione.

A conclusione di questa introduzione sembra però opportuno avanzare anche alcune avvertenze.

La prima è che questa presentazione va considerata ancora come un work in progress, in quanto l'analisi necessita di ulteriori approfondimenti e di qualche aggiornamento. Infatti, nonostante l'ampia disponibilità di fonti di documentazione statistica sia ufficiali (Relazione sulle incentivazioni finanziarie pubblicata dal Ministero dello Sviluppo Economico)<sup>2</sup> sia non ufficiali (apposite indagini condotte da Uffici Studi di vari Istituti di credito e i Rapporti annuali del MET e curati da R. Brancati<sup>3</sup>), i dati su cui effettivamente svolgere una simile analisi non risultano del tutto soddisfacenti, soprattutto a causa della mancanza di una sistematica indicazione della quota parte di risorse destinate alle PMI e da queste utilizzate sul totale degli stanziamenti pubblici.

Tuttavia, attraverso un "incrocio" delle informazioni acquisite per singolo livello di governo (Stato, Regioni ed Enti locali, territoriali e non), sembra possibile giungere ad una serie di valutazioni di un qualche interesse ed originalità in relazione, da un lato, agli ulteriori provvedimenti governativi nel frattempo assunti e, dall'altro, alla grave crisi economico-finanziaria attualmente attraversata, la quale – come si può facilmente immaginare – tende a colpire più intensamente le imprese di minore dimensione, in quanto sono quelle notoriamente meno autosufficienti dal punto di vista finanziario.

<sup>2</sup> Cfr. Ministero Sviluppo Economico (2008).

<sup>3</sup> Cfr., ad esempio, Banca Intesa (2006) e Brancati (2008).

<sup>1</sup> Dipartimento di Economia Istituzioni Territorio – Università di Ferrara (bruzzo@economia.unife.it).

## Griglia di analisi degli strumenti di sostegno e sviluppo delle PMI

Politiche per tipologia/obiettivo/settore	Livelli di governo		
	<i>Nazionale</i>	<i>Regionale</i>	<i>Locale</i>
A) Incentivazione finanziaria, di cui:	X	X	X (C.C.)
A1) Internazionalizzazione	X	X	X (EE.LL.)
A2) Innovazione tecnologica	X	X	X (Agenzie)
A3) Evoluzione organizzativa	X (Reti)	X (Distretti)	
B) Altre politiche, di cui:			
B1) Snellimento burocratico	X		X (S.U.A.P.)
B2) Qualità		X	
B3) Servizi reali e Infrastrutture			X

Infine, si segnala che il quadro unitario che s'intende qui anticipare, verrà pubblicato in un prossimo numero della rivista *Economia e società regionale*, mentre l'illustrazione delle misure adottate a favore delle PMI per singolo livello di governo è già stata pubblicata nell'ultimo numero della stessa rivista<sup>4</sup>.

4 Ci si riferisce a Bruzzo (2009). In tale lavoro, come si è accennato nel testo, si sono sommariamente illustrati i principali interventi di politica economica e finanziaria condotti in Italia ai vari livelli di governo (Stato, Regioni ed Enti locali) a favore delle PMI, facendo particolare riferimento all'internazionalizzazione delle imprese e all'innovazione tecnologica, nei quali si individuano quelli che dovrebbero consentire alle imprese di minore dimensione di affrontare in modo più adeguato il processo di globalizzazione.

Anche senza considerare gli interventi promossi dalla Comunità europea ed aventi un'analoga finalità, in quanto sostanzialmente compresi in quelli rilevati per le Amministrazioni nazionali, si è verificato che gli interventi previsti in base all'ordinamento attualmente vigente nel nostro paese sono alquanto numerosi, eterogenei e che soprattutto taluni di essi sono attribuiti a più livelli di governo, tanto da far presumere il rischio di sovrapposizioni e, conseguentemente, anche di conseguire effetti meno efficaci di quelli connessi ad una razionale ripartizione delle competenze fra i diversi livelli di governo, secondo quanto previsto dai convenzionali principi della teoria del decentramento.

## 2. L'attuale quadro giuridico-istituzionale in materia di strumenti per il sostegno e lo sviluppo delle PMI

Sebbene le nostre competenze in campo giuridico siano estremamente limitate, sembra di poter affermare sulla base delle valutazioni espresse da alcuni esperti<sup>5</sup> che, in seguito al decentramento amministrativo (provvedimenti Bassanini) realizzato nella seconda metà degli anni '90 e al successivo riassetto istituzionale avvenuto all'inizio di questo decennio (riforma del Titolo V della Costituzione), sul piano "astratto" si sia delineata una duplice competenza in materia di politica industriale:

- a) allo Stato spetta la responsabilità per le azioni di livello superiore, cioè quelle rivolte ai grandi operatori oppure a favore di settori particolarmente importanti, nonché ovviamente il coordinamento delle azioni svolte dagli altri livelli di governo;
- b) alle Regioni e agli Enti locali, invece, è at-

5 Si vedano, in particolare, Sprovieri (2006) e Turatto (2007).

tribuito il compito di promuovere e gestire gli interventi finalizzati alle PMI ed allo sviluppo delle diverse realtà locali<sup>6</sup>.

Considerando la principale normativa attualmente vigente, considerando anche le leggi finanziarie emanate negli ultimi anni, si è riusciti a ricostruire il seguente quadro complessivo, nel quale l'insieme delle norme a favore delle PMI sono state suddivise in due grandi categorie:

- a) le norme che prevedono misure di incentivazione finanziaria;
- b) le rimanenti norme, che intervengono in campi alquanto eterogenei.

Dal prospetto precedente emerge una corrispondenza solo parziale fra l'effettivo quadro normativo attualmente vigente e quanto si è appena rilevato da un punto di vista strettamente istituzionale.

Infatti, le misure assunte dal governo centrale a favore delle PMI sono più numerose e di maggior rilievo di quanto si poteva immaginare sulla base della descrizione dei principi contenuti nelle grandi norme di riferimento, tanto da aver interessato tutti i campi considerati, con la sola esclusione della qualità dei prodotti e della fornitura di servizi reali.

Ne deriva che risulta così confermata la mancanza di una netta distinzione di competenze tra i vari livelli di governo che finisce per causare una sovrapposizione di ruoli tra essi, come aveva già lamentato R. Brancati qualche tempo fa.

Altri elementi di un certo interesse che emergono dalla nostra analisi sono i seguenti:

- molto spesso le azioni sono co-finanziate da due o più livelli di governo, tanto da farle risultare di fatto congiunte, anche quando i singoli provvedimenti sarebbero riconducibili all'iniziativa o alla responsabilità di uno specifico livello di governo;
- inoltre, nella maggior parte dei casi le varie misure sono destinate alle imprese in genere e solo una parte alquanto limitata è rivolta in via esclusiva alle PMI;
- d'altro canto, alcune misure – soprattutto quelle più recentemente assunte a livello nazionale – sono destinate a gruppi o a reti di imprese

oppure a veri e propri distretti produttivi<sup>7</sup>.

In effetti, anche il più rilevante ed organico provvedimento nazionale, denominato "Industria 2015", tende a confermare sia il coinvolgimento delle Regioni nel finanziamento dei progetti sia la mancanza di provvedimenti esclusivamente riservati all'eterogeneo gruppo delle PMI, confermando così le prassi prevalenti al momento della sua emanazione<sup>8</sup>.

### **3. Determinazione quantitativa delle politiche nazionali e regionali d'incentivazione finanziaria**

Come si è accennato in sede introduttiva, il secondo obiettivo del presente intervento è rappresentato dal tentativo di determinare l'effettiva consistenza raggiunta in termini finanziari dalle politiche per le PMI, tentativo condotto mediante la rilevazione degli importi di spesa stanziati durante il decennio in corso in base alle agevolazioni finanziarie ed a quelle creditizie contestualmente concesse, secondo quanto previsto dalle normative precedentemente menzionate.

Prima di entrare nel merito della descrizione dei risultati ottenuti, occorre precisare che dal totale degli importi considerati per i livelli di governo centrale e regionale, sono stati esclusi quelli destinati al riequilibrio territoriale fra le regioni centro-settentrionali e quelle meridionali del paese, proprio per tale loro diversa finalità rispetto a quella del sostegno alle imprese, sebbene una parte non trascurabile di tali somme finisca per essere erogata a favore di quelle imprese minori.

Dal prospetto che segue e che riguarda le agevolazioni concesse alle imprese senza distinzione di dimensione, emergono in modo abbastanza evidente i seguenti principali elementi:

- i) innanzi tutto, il soverchiante ruolo ancora svolto dagli interventi nazionali rispetto a quelli regionali e/o regionalizzati. Infatti, nel primo caso si tratta di quasi 53 miliardi di euro, mentre nel secondo solo meno di 18 mld.;

<sup>6</sup> In tal modo, si è realizzato il disegno per cui le Regioni a Statuto ordinario si erano battute fin dalla loro istituzione, avvenuta – come si ricorderà – negli anni Settanta.

<sup>7</sup> A titolo esemplificativo si menzionano le norme emanate dal Ministro Tremonti in materia fiscale.

<sup>8</sup> Per un'analisi di tale importante provvedimento cfr. Bianchi (2008) e Gavosto, Pellegrini e Scaglioni (2008).

Agevolazioni concesse alle imprese in base agli strumenti nazionali, decentrati e regionali, per obiettivo nel periodo 2000-07 (val. ass. in milioni di euro)

Obiettivi	Interventi nazionali		Interventi regionali		Totale strumenti	
	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %
R&S e innovazione tecnologica	14.494,3	27,4	3.005,1	16,8	17.499,4	24,7
Internazionalizzazione	3.408,6	6,4	318,6	1,8	3.727,2	5,3
Nuova imprenditorialità	4.975,9	9,4	640,3	3,6	5.616,2	7,9
Consolidamento e sviluppo sistema produttivo	26.845,0	50,8	11.944,8	66,9	38.789,8	54,9
Accesso al credito e consolidamento finanziario	1.561,6	3,0	670,7	3,8	2.232,3	3,2
Ambiente/energia	140,6	0,3	576,8	3,2	717,4	1,0
Servizi/infrastrutture x imprese	0	0,0	416,1	2,3	416,1	0,6
Razionalizzazione/riconversione di settore	938,2	1,8	32,2	0,2	970,5	1,4
Straordinari per calamità naturali o altro	500,5	0,9	241,1	1,4	741,7	1,0
Totale agevolazioni concesse	52.864,7	100	17.846,0	100	70.710,6	100

ii) inoltre, sia per il livello nazionale che per quello regionale, gli interventi generalizzati o di tipo generalista risultano quelli nettamente preponderanti, tanto che nel complesso assorbono più della metà delle risorse (quasi il 55%);

iii) rispetto a quelle regionali, poi, le misure assunte dalle Amministrazioni centrali appaiono più concentrate sui fattori di competitività, individuabili in R&S e innovazione tecnologica, da un lato, e nell'internazionalizzazione, dall'altro;

iv) le Amministrazioni regionali, invece, sembrano ancora impegnate nella "regionalizzazione" delle "vecchie" leggi nazionali di incentivazione, come la famosa "legge Sabatini", che sono state trasferite alla loro competenza.

Tutto ciò porta a ritenere che l'auspicato passaggio ad un regime maggiormente finalizzato non sia ancora avvenuto, così come da un'analisi condotta per singoli esercizi appare comune una carenza di programmazione dovuta alla discontinuità delle politiche condotte, in seguito alle "superiori" esigenze di equilibrio della finanza pubblica.

In definitiva, sembra di poter affermare che, nel complesso, emerge un quadro sostanzialmente critico, soprattutto alla luce della contestuale perdita di competitività che si presume essere stata fatta registrare dalle imprese italiane: la notevole concentrazione di buona parte delle risorse negli strumenti generalizzati, infatti, non sembra consentire l'impiego degli investimenti agevolativi per riuscire ad incidere in modo significativo sul sistema produttivo.

Circa le politiche delle Regioni, in particolare, queste mostrano – come si è precedentemente accennato – la tendenza ad una limitata finalizzazione delle loro politiche a sostegno delle imprese.

Tale affermazione, però, a dir il vero, si riferisce ad un dato medio derivante da realtà regionali tra loro alquanto differenziate: le Regioni che hanno concentrato una maggiore quantità di risorse finanziarie sui fattori di competitività (R&S ed internazionalizzazione), risultano soprattutto quelle del Centro-nord, dove viene perseguito almeno uno dei due obiettivi specifici.

Infine, rispetto al precedente triennio emerge comunque un segnale di qualche interesse, co-

stituito da un generalizzato spostamento verso questa tipologia di politiche (Arabia, Desideri, 2006).

Non si tratta di una constatazione pienamente soddisfacente, ma rappresenta almeno un elemento che fa ben sperare per gli anni successivi, cioè il periodo ora in corso al quale – anche per la grave crisi strutturale in atto che colpisce in maggior misura le componenti più deboli del sistema economico nazionale – andrebbe estesa la precedente indagine in base ai nuovi dati diffusi con l'annuale Relazione ministeriale di prossima pubblicazione.

### *Bibliografia*

Arabia A.G., Desideri C. (2006), “Gli orientamenti e le novità della normativa regionale sulle attività produttive”, in ISSIRFA-CNR, *Regioni e attività produttive. 4° Rapporto sulla legislazione e sulla spesa 1998-2004: un bilancio*, Giuffrè Editore, Milano, pp. 3-65.

Banca Intesa-Servizio Studi e Ricerche (2006), *Una rete di servizi a sostegno dello sviluppo: il ruolo delle Amministrazioni locali*, Roma, ottobre.

Bianchi A. (2008), “Le caratteristiche del programma industria 2015”, *Imprese e Territorio*, Centro studi Intesa Sanpaolo, maggio, pp. 9-12.

Brancati R. (a cura di) (2008), *Stato e imprese. Politiche di sviluppo, fisco e strategie di crescita*, Rapporto MET 2007, Donzelli Editore, Roma.

Bruzzo A. (2009), “Le politiche pubbliche per le Pmi in Italia: una rassegna degli interventi per livelli di governo”, *Economia e società regionale*, n. 105/106 (1-2), 2009, pp. 87-121.

Gavosto A., Pellegrini G., Scaglioni C. (2008), “Industria 2015: Analisi di una nuova politica industriale”, *Impresa e Territorio*, Centro Studi Intesa Sanpaolo, maggio, pp. 13-16.

Ministero dello Sviluppo Economico (2008), *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive*, Roma, giugno.

Sprovieri F. (2006), “Una nuova politica industriale per lo sviluppo del Paese. La riorganizzazione delle istituzioni e degli strumenti”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, pp. 737-769.

Turatto R. (2007), “Le politiche italiane per accompagnare la trasformazione industriale”, *Economia e società regionale*, n. 2, pp.132-140.





# *Politiche per le filiere agro-energetiche, problemi di governance e strumenti di integrazione. Il caso della Provincia di Ascoli*

Andrea Prontera<sup>1</sup>

## **1. Introduzione**

In Europa il contesto delle politiche energetiche ha subito negli ultimi anni notevoli cambiamenti. Accanto ai processi di apertura dei mercati, e ai tentativi di costruzione di una politica per la sicurezza energetica a livello comunitario, sono soprattutto le scelte prese per ridurre le emissioni climalteranti a rappresentare una sfida decisiva per le politiche e le modalità di governo tradizionali. In questo ambito il tentativo di promuovere fonti energetiche alternative passa per un profondo ripensamento degli obiettivi e degli strumenti di policy. Inoltre la sfida ambientale tende a sconfinare in ambiti settoriali contigui, aprendo nuovi spazi di intervento ed opportunità ad attori tradizionalmente esclusi dai policy-network energetici. Il settore agricolo è ampiamente coinvolto in questo processo per il contributo che può dare sia sul versante del risparmio e della razionalizzazione dei consumi, sia su quello dell'offerta di energia attraverso la creazione di filiere agro-energetiche. In particolare il secondo aspetto si presenta più interessante per le innovazioni organizzative ed istituzionali che sottintende.

Questo saggio si propone di analizzare gli interventi nel campo delle biomasse dal punto di vista dei problemi che questi pongono per quanto riguarda l'integrazione fra politiche agricole e politiche energetiche ed ambientali, e quindi delle pratiche di governance che possono essere utilizzate per risolverli. A tal fine viene presentato uno studio sulle Marche ed in particolare sulla Provincia di Ascoli, e sulle filiere agro-energetiche promosse in questo territorio a partire dal 2005. La scelta di

<sup>1</sup> Università di Macerata e RFSviluppo.

concentrare l'attenzione sul livello regionale e locale è dettata dal fatto che, come dimostrano le ricerche sul tema (EEA 2001), è a questo livello che sembrano agire i principali fattori in grado di determinare il successo o l'insuccesso di tali interventi.

Obiettivo della ricerca è analizzare le soluzioni procedurali adottate dai governi locali per la realizzazione di progetti sulle biomasse. Lo studio si concentrerà, in particolare, sulle interazioni fra attori pubblici e attori privati e sugli strumenti di policy utilizzati per favorirne il coordinamento <sup>2</sup>. L'intervento dei governi locali in questo ambito è guidato, infatti, da un criterio di concertazione con gli attori non istituzionali per la formulazione e l'implementazione della policy. Un ruolo centrale può, quindi, essere svolto dagli interessi organizzati, e dalle loro associazioni di rappresentanza, che sono chiamate a partecipare allo sviluppo locale in ambiti di intervento anche molto diversi da quelli in cui erano tradizionalmente attive. L'integrazione della politica energetica ed ambientale con la politica agricola fa sì che gli obiettivi perseguiti non riguardino solo la produzione da fonti rinnovabili, ma anche lo sviluppo del territorio attraverso la valorizzazione delle sue caratteristiche produttive legate al settore agricolo. Tale integrazione, inoltre, implica che la prima si inserisca in un tessuto istituzionale ed organizzativo già consolidato; non si tratta cioè di promuovere nuovi interessi, ma di integrare gli interessi già presenti sul territorio per la realizzazione di nuovi obiettivi attraverso nuovi strumenti.

## **2. I fattori rilevanti per lo sviluppo delle fonti rinnovabili e delle biomasse**

Le ricerche effettuate in Europa e in Italia (EEA 2001, ENEA 2005; 2006) evidenziano come fra i principali ostacoli alla diffusione delle fonti rinnovabili vi siano le difficoltà che si incontrano negli iter autorizzativi e quelle connesse all'ottenimento del consenso locale per la localizzazione degli impianti (da questo punto di vista anche gli interventi nel campo

<sup>2</sup> La ricerca si basa sull'analisi di documenti, sulla ricognizione della stampa locale e su alcune interviste realizzate a testimoni privilegiati dei policy-process descritti.

delle rinnovabili devono scontare la ‘sindrome’ nimby). Il loro sviluppo è, quindi, strettamente legato al livello di accettazione proprio da quanti trarranno benefici dal loro utilizzo e vedranno realizzati i progetti nelle loro territorio. Di conseguenza il consenso da parte dell’opinione pubblica è di vitale importanza per la riuscita delle politiche sulle rinnovabili, poiché i progetti molto spesso sono di piccola scala ed il loro maggiore impatto è a livello della comunità locale. Contribuisce, infatti, in modo determinante ad incrementare il sostegno verso i programmi sulle rinnovabili la capacità delle autorità regionali o locali di mostrare alle popolazioni i benefici prodotti non solo in termini di tutela dell’ambiente, ma anche di sviluppo economico e di crescita dell’occupazione (EEA 2001). La possibilità di utilizzare le nuove modalità di produzione energetica da fonti rinnovabili per innescare traiettorie di sviluppo locale costituisce anche un incentivo significativo per intervenire in questa direzione da parte dei governi locali (Prontera 2008). Questo elemento, con gradazioni diverse da caso a caso, contribuisce a spiegare perché alcuni programmi hanno successo ed altri invece no, e perché ci può essere una varianza all’interno dello stesso paese, varianza che risulta tanto più accentuata quanto più la dimensione locale è coinvolta nei processi di formulazione ed implementazione delle politiche.

Un’analisi più mirata agli interventi nel campo delle biomasse pone tuttavia in evidenza la necessità di concentrarsi anche su altri elementi legati alle peculiari modalità di produzione di energia da queste fonti. Infatti al fine di sviluppare un efficace policy framework in questi casi si deve tener conto che:

“Many policy instruments need cooperation between policy-makers, consumers and producers to succeed. In the bioenergy context cooperation also needs to work between three policy areas: energy, agriculture and environment. This is probably the single most crucial aspect for the further development of EU energy production from agricultural biomass in an environmental perspective” (EEA 2007, p. 88).

In altre parole, per realizzare progetti nel settore delle biomasse è necessario predisporre

di strumenti di policy in grado di facilitare la cooperazione fra diversi attori istituzionali e non istituzionali attivi in differenti aree di policy (energia, agricoltura ed ambiente) e capaci di promuovere una integrazione fra differenti politiche. Il tema della policy integration e/o coordination è di grande importanza per tutte le politiche europee di ultima generazione, e risulta ormai cruciale nel campo delle politiche ambientali, energetiche ed agricole<sup>3</sup>. Tuttavia, le riflessioni teoriche intorno a questo concetto e alla sue implicazioni per il policy-making non sono sufficientemente sviluppate<sup>4</sup>. In generale si può distinguere una versione minima della policy integration, in cui è sufficiente che i vari programmi non creino effetti negativi rispetto agli obiettivi perseguiti in altri ambiti, ed una versione invece positiva in cui il policy-making è esplicitamente orientato a creare giochi a somma positiva fra i vari settori. L’integrazione positiva può essere considerata rispetto a diversi elementi di policy: obiettivi, attori, procedure, strumenti finanziari e paradigmi di policy. Essa può avvenire in differenti fasi del policy-cycle: tematizzazione e messa in agenda, formulazione delle politiche, decisione, implementazione e valutazione. Vi sono, poi, diversi strumenti per promuovere la policy integration, che possono essere raggruppati in tre categorie principali. La prima è quella relativa alle strutture. Queste possono essere tanto strutture istituzionali (come gli apparati amministrativi, le agenzie specializzate, i comitati ad hoc, ecc.) quanto non istituzionali (come i partiti o i gruppi). La seconda si riferisce ai processi; questi possono assumere forme differenti e possono riferirsi anche ai meccanismi decisionali. Infine, la terza comprende tutti quegli elementi che possono ascrivere ad una dimensione culturale (‘immateriale’), dai processi di formazione della pubblica amministrazione alle stesse culture di governo.

---

3 Nel campo degli studi sullo sviluppo rurale e sulle politiche agricole di stampo sociologico il tema della interdipendenza e del coordinamento è strettamente collegato al concetto di multifunzionalità dell’attività agricola e si affianca a concetti come synergy e coherence (Knickel e Renting 2000; Brunori e Rossi 2000)..

4 Per alcuni contributi teorici importanti, vedi Underdal (1980) e Peters (1998); per una rassegna critica delle dimensioni lungo le quali analizzare la policy integration e/o coordination, vedi Perrson (2004).

Lungo una scala ideale la policy coordination può andare da un livello minimo, in cui vi è una semplice informazione da parte del responsabile di un dato programma nei confronti di coloro che operano in settori contigui, ad un livello massimo in cui il governo stabilisce le linee di policy principali e fissa delle priorità, o in cui riesce a definire un'unica strategia complessiva di intervento. Peters (1998) introduce anche un'utile differenziazione distinguendo fra policy coordination e administrative coordination. La prima si basa sull'assunto che sia più efficace promuovere il coordinamento fin dall'inizio, in modo top-down, e che sia più importante stabilire chiaramente gli obiettivi prioritari nel momento di formulazione di una policy. La seconda, invece, rappresenta una visione bottom-up per rendere in una prospettiva centrata sull'implementazione i policy output del governo più coerenti e più facilmente assorbibili da parte dei gruppi colpiti dalle politiche stesse.

Nella misura in cui la policy integration non è relegata solamente alla dimensione formale e al ruolo delle istituzioni di governo in un'ottica top-down, ma coinvolge sia la costellazione di attori pubblici e privati<sup>5</sup> che sono attivi intorno ad una particolare issue, sia la dimensione informale dei processi che caratterizzano il policy-making, la questione si sposta dalla soluzione di problemi di government a quelli relativi alla governance, ed al più ampio coordinamento all'interno di reti decisionali miste pubblico/private. Lo studio degli strumenti di policy, volti a favorire l'integrazione delle politiche, si intreccia così con le differenti pratiche di governance relative tanto alla fase di input del processo decisionale quanto a quella di output ed implementazione delle politiche.

Nel campo delle biomasse, infatti, come in molti ambiti che coinvolgono una pluralità di attori pubblici e privati posti anche a differenti

5 In questa sede, per motivi di spazio, non affronto le complesse questioni legate alla definizione del termine governance e al suo uso nel campo delle ricerche sul governo e sulle politiche pubbliche. Per una rassegna sull'evoluzione della teoria della governance e per una discussione sul suo significato, vedi Mayntz (1999). In generale, "si ricorre a governance soprattutto per indicare un nuovo stile di governo, distinto dal modello del controllo gerarchico e caratterizzato da un maggior grado di cooperazione tra lo Stato e gli attori non-statali all'interno di reti decisionali miste pubblico-private" (Mayntz 1999, p. 3).

livelli di governo, i processi di produzione delle politiche si realizzano all'interno di reti di governance nelle quali gli attori pubblici non possono utilizzare forme gerarchiche di programmazione o direzione del policy-making, e dove tendono a prevalere relazioni orizzontali e cooperative fra amministrazioni e società civile, e tra organizzazioni politiche e organizzazioni private<sup>6</sup>.

### **3. Le filiere agro-energetiche nella Provincia di Ascoli: due policy-process**

Dopo aver delineato il contesto all'interno del quale si colloca il policy-making relativo alle biomasse, presentiamo policy-process relativi al tentativo di promuovere simili progetti nella Provincia di Ascoli<sup>7</sup>. Il primo riguarda la creazione di una filiera volta alla produzione di energia elettrica e calore da colture dedicate, attraverso la realizzazione di una centrale ad olio di semi nel territorio del fermano. Il secondo la creazione di una filiera per la produzione di pellet da residui agro-forestali attraverso la realizzazione di un impianto a questo dedicato nel complesso del parco dei monti Sibillini nell'ascolano. In particolare, saranno messi in evidenza l'insieme degli attori istituzionali e non istituzionali coinvolti, gli obiettivi che perseguono e le loro logiche d'azione, e si ricostruiranno i processi in atto e gli strumenti utilizzati per promuovere la policy integration fra i vari ambiti di policy che interessano le biomasse (energia, ambiente ed agricoltura) sia nella fase di formulazione sia in quella di implementazione. Un simile esercizio di comparazione risulta utile e praticabile, sebbene i due progetti siano differenti per tecnologia utilizzata (produzione elettrica da olio di semi vs. produzione di pellet per caldaie), scala economica (maggiore per il primo) ed impatto sul territorio (anche in questo

6 Nelle ricerche sullo sviluppo locale la governance si connota come 'programmazione negoziata' dello sviluppo (Messina 2004). Anche nel campo delle politiche agricole e dello sviluppo rurale, la presenza di nuovi strumenti a volte di origine comunitaria – come quelli della Pac- e la partecipazione di nuovi attori richiama in modo crescente il tema della governance (Adornato 2006).

7 Per il quadro normativo in tema di agro-energie, e per una prima informazione sul contesto della Provincia di Ascoli, vedi Szymecka (2006).

caso maggiore per il primo). Infatti, l'obiettivo della comparazione è confrontare le differenti modalità utilizzate per promuovere l'integrazione delle politiche e risolvere i problemi di governance, analizzare il ruolo dei governi locali nelle reti di policy e valutare le risorse che essi possono mettere in campo per promuovere il coordinamento degli attori che si mobilitano per gli interventi sulle agroenergie.

### 3.1. La filiera agro-energetica per la generazione elettrica nel fermano

Un importante impulso per la costituzione di una filiera agro-energetica nel distretto agricolo del fermano è venuto dalla crisi di alcune produzioni agricole e industriali. Questo territorio era caratterizzato, infatti, da una importante filiera per la produzione dello zucchero con coltivazioni dedicate ed un impianto industriale (di proprietà della Sadam-Eridiana). In seguito alla riforma Ocm Zucchero promossa a livello comunitario, che ha indotto ad una ristrutturazione dell'industria sul territorio marchigiano, è stata sospesa l'intera produzione locale con evidenti implicazioni per le connesse attività agricole ed industriali. Questa situazione ha creato diversi problemi per il territorio, con rischi per l'occupazione nelle industrie e nel comparto agricolo.

Il policy-process, che ha portato alla creazione di una filiera agro-energetica è, quindi, partito da una situazione di crisi legata alla chiusura 'forzata' della filiera dello zucchero e dalle opportunità aperte dai nuovi strumenti per la produzione di energie rinnovabili. In particolare, nel giugno 2007, è stato stipulato un Accordo di programma per la riconversione dello stabilimento saccarifero Eridania Sadam di Fermo che, nell'ambito del Piano nazionale per la razionalizzazione e la riconversione della produzione bieticola saccarifera (l. 81/2006), prevede la costruzione di un impianto per la produzione di energia elettrica da biomassa della potenza di circa 24 Mw<sup>8</sup>. L'accordo è stato stipulato fra

8 In particolare l'accordo prevede un impianto per la produzione di energia da oli vegetali con annesso spremitore per l'ottenimento di olio da semi oleaginosi, un impinato per la produzione di energia da biogas e nel futuro di un impianto per la produzione di biodiesel a Jesi, nonché l'istituzione di una società di engineering e la continuazione

un'impresa privata, la Powercrop<sup>9</sup>, le associazioni sindacali dei lavoratori dell'ex zuccherificio, e sul versante istituzionale la Regione, la Provincia di Ascoli ed il Comune di Fermo. È stato, poi, istituito un Accordo di filiera con la sottoscrizione delle principali organizzazioni agricole regionali (Cia, Coldiretti, Copagri e Confagricoltura). Sul piano economico l'accordo si basa sull'impegno da parte di Powercrop a ritirare per dodici anni il prodotto di semi o olio di girasole, relativo ad 8 mila ettari, ad un prezzo standard che sarà commisurato alle quotazioni delle borse di Bologna e Milano<sup>10</sup>. A questo fine verranno stipulati singoli contratti triennali, rinnovabili di anno in anno, con le aziende agricole, e Powercrop realizzerà gli impianti per la spremitura di semi oleosi e per la generazione di energia elettrica dagli oli prodotti (con sfruttamento del calore residuo per il riscaldamento di serre).

Il processo di costituzione della filiera non è avvenuto senza conflitti, conflitti che si sono poi aggravati in fase di implementazione tanto che l'individuazione del sito, dove collocare la centrale, ha suscitato aspri scontri fra gli attori locali e ha portato alla luce differenti posizioni da parte dei vari livelli di governo coinvolti (regionale, provinciale e comunale). Già prima della firma dell'accordo di programma le posizioni dell'amministrazione comunale, della regione e della Sadam erano divergenti sul progetto di riconversione. Il sindaco di Fermo aveva commissionato uno studio di fattibilità per un progetto basato su una centrale elettrica a combustione da 20 Mw complessivi (7 Mw alimentate da biomasse, 11 Mw ad oli vegetali e 2 Mw di fotovoltaico), ma tale proposta fu bocciata dalla Regione, dalla Provincia e dai tecnici dell'Università Politecnica delle Marche. Il progetto approvato prevede, invece, una centrale da circa 24 Mw - unica dimensione ritenuta conveniente dal punto di vista economico della produzione del confezionamento dello zucchero.

9 Società preposta alla ristrutturazione e trasformazione degli impianti dell'ex zuccherificio di Fermo ai fini della produzione di energia elettrica, nata dalla partecipazione di Eridiana Sadam ed del gruppo Falck. Alla Powercrop è demandata anche la successiva gestione dell'impianto di produzione elettrica.

10 Inoltre, per garantire una continuità nelle forniture, alle aziende agricole è garantita una maggiorazione del prezzo pari al 15% nei primi sei anni e del 12,5% nei successivi sei.

mico da parte dell'impresa- alimentata ad olio di semi, di cui solo una minima parte (circa il 20%) proviene da coltivazioni locali, mentre il resto è importato prevalentemente dall'estero. Su queste basi si sono prodotte le divisioni che hanno caratterizzato le fasi successive. I sindacati di categoria dell'ex zuccherificio si sono fatti sostenitori del progetto di riconversione, che prevede il parziale reimpiego del personale precedentemente attivo. Alcuni cittadini delle zone interessate alla localizzazione della centrale si sono organizzati in comitati per opporsi alla sua costruzione, e anche all'interno dell'amministrazione comunale si sono prodotte diverse divisioni fra le forze politiche sia sulla scelta del sito sia sul sostegno al progetto di riconversione. In particolare gli attori che si oppongono al progetto, sottolineano il fatto che esso non è legato realmente allo 'sviluppo del territorio', poiché il 'combustibile' per la centrale proviene per la maggior parte da altre aree, per gli stessi motivi sostengono che non ha una reale valenza ambientale, e paventano i rischi connessi all'eccessivo impatto sul territorio di una centrale giudicata troppo grande rispetto ai reali fabbisogni delle comunità locali. Per quanto riguarda il rapporto fra attori pubblici e privati, si deve sottolineare come più volte il Sindaco di Fermo, cui compete l'individuazione del sito su cui costruire la centrale, ha accusato la Sadam di agire pensando solo al profitto e non alle necessità del territorio. Mentre per quanto riguarda i rapporti fra i diversi livelli di governo, si è prodotta una crescente divisione fra Regione e Comune, con una posizione intermedia della Provincia. Da una parte la Regione, ed in particolare l'assessore alle Politiche agricole, difende il progetto per la sua capacità di migliorare la disponibilità di energia prodotta nella regione, e di ridurre i consumi di fonti inquinanti in linea con le disposizioni del PEAR. Dall'altra il Sindaco di Fermo, sottolinea lo scarso collegamento tra le esigenze del territorio e la portata del progetto, e quindi la sua scarsa efficacia da un punto di vista di tutela dell'ambiente dovuta alla necessità di importare, anche dall'estero, la maggior parte dei prodotti consumati dalla centrale. Contraria al progetto è Legambiente che sottolinea l'impatto negativo del progetto sotto il profilo ambientale, il tradimento della logica sottostante

al PEAR (impianti con filiere corte), e lamenta la mancata partecipazione al processo di formulazione della policy. Inoltre, nonostante la partecipazione agli accordi di filiera stipulati a livello regionale, forti perplessità vengono anche dalle stesse associazioni del mondo agricolo, che rimarcano la dimensione non locale del progetto<sup>11</sup>. Il processo è stato caratterizzato, soprattutto nelle sue fasi finali, da innumerevoli incontri fra le parti interessate, promossi sia dagli attori istituzionali (in particolare Regione e Comune di Fermo) sia dai comitati dei cittadini e dalle associazioni di rappresentanza. Molti di questi incontri hanno visto il coinvolgimento di vari esperti (della Regione, della Sadam, delle associazioni ambientaliste o indipendenti) che hanno espresso valutazioni diverse sul progetto, e sono stati chiamati a legittimare opzioni di policy alternative. La mobilitazione dei cittadini e delle associazioni di rappresentanza hanno, poi, incrinato il già debole sostegno politico al progetto, tanto che la issue è diventata oggetto di conflitto fra partiti e fra politici locali, anche in vista delle future elezioni amministrative. Nel frattempo il progetto di riconversione si è ampliato con il coinvolgimento di alcuni imprenditori locali, che hanno formato una società per la produzione di wafer di silicio per la costruzione di pannelli fotovoltaici collegata alla futura centrale elettrica<sup>12</sup>.

Questa situazione complessa, caratterizzata dalla presenza di molti attori, pubblici e privati, che si muovono con logiche diverse cercando di perseguire obiettivi distinti, e con una crescente mobilitazione da parte delle popolazioni locali, ha infine spinto la Regione ed il Comune a istituire innumerevoli tavoli di concertazione, con la partecipazione di esperti e tecnici, per decidere l'individuazione del sito dove collocare la centrale e per programmare l'iter autorizzativo<sup>13</sup>. Tuttavia, la crescente attività di

11 Ad esempio la Cia ha espressamente dichiarato di aver sottoscritto l'accordo "senza mai troppa convinzione e con numerose perplessità, che sono cresciute nel tempo" (Corriere Adriatico, del 22/05/2008). Perplessità e contrarietà sono espresse anche dalla Coldiretti.

12 La Ned Silicon, formata da una cordata di imprenditori locali e dal Gruppo Maccaferri.

13 Alla fine di aprile 2009 il processo è ancora sospeso e non è stato raggiunto l'accordo sulla localizzazione della centrale.

negoziante non ha prodotto i risultati sperati e il progetto risulta bloccato.

### **3.2. La filiera agro-energetica per la produzione di pellet nell'ascolano**

Anche nel caso della filiera agro-energetica promossa nell'ascolano il punto di partenza si può rintracciare nella situazione di difficoltà che caratterizza il settore agricolo provinciale per i problemi incontrati dalla produzione dei cereali e dello zucchero, che hanno causato perdita di occupazione nell'industria e nelle imprese agricole. Tuttavia, il processo si inserisce in un contesto più ampio, e in particolare nell'ambito delle attività svolte dal Tavolo provinciale di coordinamento per lo sviluppo economico, il progetto promosso dall'amministrazione provinciale di Ascoli, che coinvolge le associazioni presenti sul territorio per affrontare i problemi comuni e per promuovere e condividere nuove opportunità di sviluppo locale. All'interno di questa arena si inizia, già nel 2005, a discutere della crisi attraversata dal settore agricolo e delle possibilità di intervenire per promuovere lo sviluppo del territorio e la valorizzazione del comparto agricolo attraverso le nuove tecnologie e i nuovi strumenti normativi volti alla produzione di energia rinnovabile da biomasse. Alla discussione fa seguito il mandato per la realizzazione di uno studio di fattibilità sulle potenzialità delle filiere agro-energetiche nella provincia di Ascoli commissionato all'Università Politecnica delle Marche. Lo studio viene ultimato nell'estate del 2006 e successivamente presentato e discusso al Tavolo di coordinamento; esso individua le principali linee di intervento possibili all'interno del territorio provinciale indicando le tecnologie di riferimento e la portata economica, ambientale ed energetica delle singole filiere.

Nel dicembre del 2006, a partire dalle linee guida e dai suggerimenti messi in evidenza dallo studio di fattibilità, l'amministrazione provinciale si è fatta promotrice della stipula di un Protocollo d'intesa per Filiere agroenergetiche, ecocompatibili ecosostenibili. Il Protocollo è stato sottoscritto da diversi attori istituzionali (dalla Provincia, da un consistente numero di comuni e dalla Camera di commercio), e da

numerose associazioni di rappresentanza. Fra queste figurano quelle del mondo agricolo (fra cui Cia, Coldiretti, Copagri), i sindacati, alcune associazioni degli interessi del comparto industriale e Legambiente. Coloro che hanno sottoscritto il protocollo si sono impegnati a progettare e realizzare interventi per la creazione di filiere agroenergetiche, basate sulla partecipazione degli attori locali (anche in forma associativa) e sulla compatibilità ambientale, intesa soprattutto come "costruzioni di filiere le cui dimensioni siano corrispondenti alle esigenze ed alle possibilità espresse dal territorio"; il tutto finalizzato a promuovere "nuove forme di sviluppo locale" (Protocollo d'intesa Filiere agroenergetiche, ecocompatibili ecosostenibili). Il protocollo individua anche un ente incaricato di produrre le conoscenze scientifiche necessarie (l'Università Politecnica delle Marche), e si promuove la partecipazione di Legambiente come "garante dell'etica ambientalista dei processi" (ibidem), prevedendo anche la possibilità che essa partecipi con dei disciplinari di filiera per assicurarne la ecocompatibilità. In seguito, lo studio di fattibilità e le linee di intervento delineate sono stati incorporati nel Piano energetico-ambientale presentato dalla Provincia<sup>14</sup>.

Sul tema delle agroenergie l'amministrazione provinciale, ed in primis il Presidente della provincia, hanno investito molto. L'esperienza di Ascoli, infatti, è stata presentata nel marzo 2007 a livello nazionale dal Presidente –in veste anche di responsabile nazionale Upi su tali questioni- presso il Ministero delle politiche agricole, con la presenza di Legambiente, per "testimoniare la possibilità di intervenire attraverso filiere corte per promuovere sviluppo locale e tutela del territorio e dell'ambiente"<sup>15</sup>.

Infine, un altro aspetto interessante riguarda il coinvolgimento, in fase di implementazione dell'accordo, di Piceno Sviluppo Scarl "quale società in grado di assicurare l'idonea attività di promozione e coordinamento delle future iniziative nonché nella funzione di segreteria del progetto per la costruzione di filiere ener-

14 È interessante osservare che il progetto della centrale di Fermo è espressamente escluso dal Piano energetico provinciale.

15 Dichiarazioni rese al Corriere Adriatico del 23/03/2007.

getiche, nuova opportunità per un territorio che vuole fare della salvaguardia dei valori del lavoro, della produzione e dell'ambiente un punto di partenza di un nuovo e duraturo sviluppo" (Protocollo d'intesa per Filiere agroenergetiche, ecocompatibili ecosostenibili). Sulle linee del mandato affidatole dall'amministrazione provinciale con la stipula del Protocollo d'intesa, Piceno Sviluppo si è attivata per promuovere alcuni progetti nel campo delle biomasse<sup>16</sup>. Il progetto attualmente nello stato più avanzato riguarda la costituzione di un Distretto agroforestale pedemontano finalizzato alla produzione di pellet attraverso la raccolta di residui agroforestali, con la costruzione di un impianto nel Comune di Arquata del Tronto, situato all'interno del parco dei monti Sibillini<sup>17</sup>.

Il progetto si basa sull'idea del Green public procurement sulle quali basi "(...) la Provincia di Ascoli Piceno si misura sul tema dell'energia attuando un progetto politico e attraverso la sua partecipata Piceno Sviluppo anche una iniziativa imprenditoriale". Infatti, si specifica che del progetto si fa carico "politicamente" la Provincia di Ascoli Piceno e "operativamente" la sua partecipata Piceno Sviluppo, in "concerto con i Comuni, il parco e le numerose comunità agrarie del territorio"<sup>18</sup>. Concretamente si prevede che l'investimento per l'impianto di produzione del pellet sarà realizzato da Piceno Sviluppo, la quale "forte del suo legame societario con le realtà economiche singole o cooperative si occuperà in seguito di creare un Consorzio – allo scopo di rendere protagonisti tutti gli attori della filiera- per la valorizzazione della filiera del legno nel territorio e la conseguente gestione dell'impianto"<sup>19</sup>. In particola-

16 Oltre al progetto che qui analizzo, sono stati avviate altre iniziative da parte della Provincia di Ascoli e Piceno Sviluppo, con l'obiettivo di promuovere nel territorio interventi per filiere agroenergetiche coinvolgendo gli attori locali. Fra questi si può segnalare lo sportello informativo Energia Rurale, nato nell'ambito del Protocollo per le filiere ecocompatibili ed ecosostenibili.

17 Lo studio di fattibilità del progetto è stato finanziato vincendo un bando proposto dal Ministero delle politiche agricole e forestali (in particolare dal Dipartimento delle politiche di sviluppo, Direzione generale dello sviluppo rurale).

18 Studio di fattibilità per la realizzazione di una filiera agroenergetica nella Provincia di Ascoli Piceno per la realizzazione di un impianto trasformazione delle biomasse in pellets, elaborato da Piceno Sviluppo.

19 Ibidem.

re, per quanto riguarda l'approvvigionamento di materia prima, è prevista la stipula di due accordi di durata decennale: la materia vergine per il pellet è conferita ad un prezzo fisso da "fornitori di eccellenza" presenti nel territorio dei comuni limitrofi al sito in cui sorgerà l'impianto; gli introiti saranno garantiti dalla sigla di un accordo pluriennale di fornitura con gli enti pubblici, già soci di Piceno Sviluppo, per il ritiro del pellet prodotto. Lo studio di fattibilità ha visto anche il coinvolgimento di esperti di Legambiente. L'obiettivo esplicito del progetto è quello di promuovere lo sviluppo locale, garantendo ricadute economiche e occupazionali sul territorio ed un impatto positivo in termini ambientali.

Il progetto è stato poi discusso dall'amministrazione provinciale e dai vertici delle associazioni agricole (Cia in particolare), all'interno del documento "Una possibile strategia dal basso per sostenere l'economia della Provincia a breve-medio termine" ed attualmente è in fase di completamento.

#### **4. Attori, obiettivi, processi, strumenti di integrazione e modalità di governance**

Come dimostra la ricostruzione dei due policy-process, solo analizzando in dettaglio singoli progetti è possibile individuare l'insieme degli attori rilevanti coinvolti, le loro logiche d'azione, gli obiettivi che perseguono e le concrete modalità attraverso le quali i governi locali cercano di integrare le varie politiche e coordinare gli interventi, e quindi è possibile rendere conto dei problemi eventualmente incontrati nel policy-making.

Nel caso del progetto fermano, per quanto riguarda i principali attori coinvolti nella fase di formulazione della policy, troviamo tutti i livelli di governo sub nazionale (Regione, Provincia e Comune), ma anche il governo centrale (Ministero Politiche agricole). Inoltre per quanto riguarda gli attori non istituzionali vi sono principalmente i sindacati dell'ex zuccherificio Sadam, l'azienda, e le associazioni agricole. In questa fase gli strumenti istituzionali di policy integration sono essenzialmente due. L'accordo di programma sottoscritto da Regione, Provincia di Ascoli, Comune di Fer-



mo, sindacati ed impresa; e l'accordo di filiera sottoscritto dall'impresa e dalle associazioni di rappresentanza del mondo agricolo. Nella fase di implementazione sono previsti dei contratti fra l'impresa e le aziende agricole. Entrambi gli accordi sono finalizzati a impegnare le parti nella successiva fase di implementazione. I governi locali si impegnano a facilitare i processi amministrativi necessari per rendere operativo il progetto. Agli accordi hanno preso parte quasi tutti gli attori potenzialmente coinvolti nel campo delle biomasse, ma non hanno partecipato le associazioni ambientaliste. Inoltre, gli obiettivi sono differenti. Da una parte l'amministrazione regionale persegue obiettivi di politica energetica (aumentare la produzione di energia elettrica nella regione), e si propone di tutelare i posti di lavoro, sia degli operai sia di alcuni agricoltori, attraverso gli accordi di riconversione. Anche i sindacati mirano principalmente alla tutela dei posti di lavoro dell'ex zuccherificio, mentre l'impresa ha come obiettivo quello di utilizzare il processo di riconversione per riposizionarsi in modo vantaggioso all'interno del mercato delle fonti rinnovabili. Questi obiettivi entrano però in conflitto con la volontà di alcuni attori locali di ridimensionare la portata del progetto, per renderlo compatibile con le 'reali esigenze del territorio'. Le dimensioni della centrale, le uniche ritenute convenienti per l'impresa, infatti, sono tali che la maggior parte dell'olio di semi bruciato per la produzione elettrica deve essere importato dall'esterno della regione. Tanto i comitati dei cittadini, quanto le associazioni ambientaliste si mobilitano su queste tematiche per bloccare la localizzazione della centrale. Anche l'amministrazione comunale e le associazioni di rappresentanza del mondo agricolo criticano su queste basi il progetto, evidenziando come esso non abbia una reale portata locale ed ambientale. I diversi attori, inoltre, sono affiancati da vari esperti e tecnici che sostengono le opzioni di policy proposte, e che delegittimano quelle avverse. Alla fine il processo di implementazione è portato avanti dai governi locali con lunghe negoziazioni fra gli attori interessati, che si concretizzano in un proliferare di incontri e tavoli di concertazione, di cui l'ultimo è chiamato a decidere sull'ubicazione della centrale.

Nel caso del progetto per la produzione di pel-

let nell'ascolano nella fase di formulazione della policy troviamo molti attori locali, sia istituzionali (Provincia di Ascoli, Comuni) sia non istituzionali (associazioni di rappresentanza presenti nel territorio), già presenti nel Tavolo di coordinamento. Questo può essere considerato il primo strumento istituzionale di integrazione, da cui poi ha origine un secondo costituito dal protocollo sulle filiere ecocompatibili ed ecosostenibili<sup>20</sup>. Il protocollo vede la partecipazione di tutti gli attori rilevanti per le agroenergie, comprese le associazioni ambientaliste, e si basa sulla condivisione del principio delle "filiera corte" con il coinvolgimento esclusivamente di soggetti presenti sul territorio, al fine di promuovere 'sviluppo locale'. All'interno del protocollo viene individuato anche un attore principale in grado di produrre le conoscenze scientifiche necessarie (l'Università Politecnica delle Marche) ed un responsabile per "l'etica ambientalista" dei progetti (Legambiente). Nella fase di implementazione, invece, il ruolo principale è svolto da una società partecipata dalla Provincia, da altri enti e attori locali (Piceno Sviluppo). Inoltre viene previsto come ulteriore strumento di coinvolgimento un Consorzio, a cui partecipano oltre a Piceno Sviluppo anche, in forma associativa, i fornitori del combustibile, "fornitori di eccellenza" presenti nel territorio interessato dall'impianto. Per quanto riguarda, poi, l'ultimo anello della filiera, l'acquisto del prodotto, esso è assicurato dagli enti locali stessi. L'obiettivo del progetto è di tipo economico; il progetto deve essere per prima cosa sostenibile da questo punto di vista, ma mira anche a promuovere forme di sviluppo locale (occupazione, tutela del territorio, promozione delle attività rurali, ecc.), e la sua implementazione è affidata ad una società (Piceno Sviluppo), che si muove con una logica principalmente politica, per realizzare le linee-guida formulate dalla Provincia.

Il ruolo del governo locale, in questo caso dell'amministrazione provinciale, è stato prevalentemente quello di far convergere i vari bisogni espressi dagli attori su un progetto condiviso in termini di principi guida e di obietti-

<sup>20</sup> Il tavolo di coordinamento rappresenta anche la più ampia volontà dell'amministrazione provinciale di Ascoli di proporre una modalità partecipata e condivisa di sviluppo del territorio.

vi. Questo sembra essere stato possibile grazie all'accordo di fondo su una particolare idea di policy integration consistono in alcuni accordi o protocolli di intesa, che fissano gli obiettivi

Tab. 1. Attori, obiettivi, strumenti di integrazione e modalità di governance locale.

Progetti	Attori	Strumenti istituzionali di integrazione	Obiettivi	Modalità di governance	Risorse attivate dall'attore pubblico
Fermo (produzione elettrica)	Istituzionali locali/non locali (Ministero, Regione, Provincia, Comune) Non istituzionali locali/non locali (gruppi, imprese)	Accordo di Programma, Accordi di filiera (Contratti)	Divergenti	Aggregativa	Capacità di negoziazione
Ascoli (produzione pellet)	Istituzionali locali (Provincia, Comuni) Non istituzionali locali (gruppi)	Tavolo di coordinamento Protocollo di filiera (Consorzio)	Convergenti	Integrativa	Capacità di far condividere un "interesse generale"

sviluppo locale condivisa dai principali attori, ed inserita all'interno di un unico paradigma di policy che ha guidato la scelta del progetto e le modalità di implementazione. L'integrazione delle politiche energetiche, ambientali e di sviluppo rurale è stata facilitata da questi fattori. Fin dalla fase di formulazione, infatti, si è deciso di promuovere progetti ritagliati sul territorio e disegnati per attori interni al territorio stesso, i quali erano anche d'accordo su una particolare logica di sviluppo locale<sup>21</sup>.

Si può dunque osservare una maggiore inclusività nel caso del progetto sul pellet, con il coinvolgimento anche delle associazioni ambientaliste, inoltre in questo caso gli attori sono tutti interni al territorio, mentre nell'altro caso vi è la presenza rilevante di un attore esterno come la Sadam. In entrambi i casi gli strumenti per la

generali e stabiliscono il contributo dei singoli attori (pubblici e privati) nella fase di implementazione; in altre parole si cerca di formulare una strategia unitaria di governo per affrontare le issue. In entrambi i casi un ruolo significativo è affidato anche ai gruppi, in particolare a quelli attivi nel settore agricolo. Tuttavia, nel caso dell'ascolano, si deve sottolineare come gli attori condividano anche un paradigma di policy, basato su un'idea di sviluppo locale "ecompatibile ed ecosostenibile", che orienta le successive scelte, e fa sì che gli obiettivi perseguiti siano convergenti.

Confrontando, infine, il ruolo dei governi locali, e le loro modalità di interazione con gli altri attori nei due casi, si può concludere che nel primo si è in presenza di una pratica di governance aggregativa, mentre nel secondo se ne riscontra una di tipo integrativo<sup>22</sup>. L'attore politico ricopre una posizione non chiaramente sovra-ordinata gerarchicamente nella rete di

21 Il dibattito sul concetto di sviluppo locale e su quelli che sono, o dovrebbero essere, i suoi contenuti è piuttosto ampio. Per avere una prima idea su quelle che sono le principali posizioni che si confrontano nel dibattito italiano, vedi La Spina (2007).

22 Sulla differenza fra governance integrativa e governance aggregativa, vedi March e Olsen (1995).

governance, ma è differente il principio che si adotta per orientare le scelte di quanti partecipano al processo decisionale. Il modello aggregativo è il risultato di una concezione e una pratica della politica intesa come “scambio e mediazione”, il modello integrativo è il prodotto di una concezione e una pratica della politica intesa come perseguimento dell’“interesse generale” (Messina 2004). Nel primo caso le risorse che l’attore pubblico attiva, per risolvere i problemi di governance, sono legate alla sua capacità di negoziazione, mentre nel secondo caso l’attore pubblico si attiva per definire un paradigma condiviso e per far convergere le parti su un progetto ritenuto di interesse generale.

## 5. Conclusioni

L’analisi svolta sui due policy-process è servita a ricostruire le modalità di interazione fra gli attori, le loro logiche d’azione e a valutare le risorse che i governi locali possono mettere in campo per integrare le differenti politiche e coordinare gli altri attori nel campo delle biomasse. Le difficoltà incontrate dagli interventi di questo tipo sembrano essere portate dall’elevato numero di attori coinvolti, dalla disomogeneità delle loro logiche di azione e dal perseguimento di obiettivi non sempre condivisi. Anche in altre aree di policy questi problemi tendono a manifestarsi ma dove, come nei casi esaminati, gli interventi riguardano almeno tre aree di policy le questioni risultano ancora più complesse. La necessità di coinvolgere attori privati e di negoziare con loro le modalità e le finalità degli interventi, inoltre, rende evidente la difficoltà dei governi locali di guidare in modo gerarchico i processi e sottolinea come essi debbano cercare di attivare risorse e pratiche innovative di coordinamento o conflict management.

Nel caso della centrale ad olio di semi, il processo di costituzione della filiera agro-energetica non è avvenuto senza conflitti, anche se tutti gli attori, istituzionali e non, hanno riconosciuto l’opportunità di intervenire attraverso le competenze offerte dalle nuove modalità di produzione di energia attraverso il coinvolgimento delle organizzazioni degli interessi tradizionalmente

attive nel settore agricolo. Le divergenze, infatti, si sono concentrate sul rapporto del progetto con il territorio. La logica economica suggeriva per la centrale una dimensione che implicava l’adozione di prodotti non locali e ne minava la valenza da un punto di vista ambientale. Il mancato legame fra il progetto ed un’idea condivisa di sviluppo locale, la presenza di attori esterni al territorio, e quindi meno sensibili alle sue richieste politiche, ha reso il policy-making una continua negoziazione fra gli interessi coinvolti, con il rischio sempre presente di un blocco da parte dei poteri di veto istituzionali (Comune) e non istituzionali (comitati dei cittadini), grazie nell’ultimo caso alla loro capacità di alzare il costo politico del progetto, in termini di consenso delle popolazioni. L’ingresso nel progetto di imprenditori locali attraverso la società Ned rafforza, poi, la coalizione di attori locali a sostegno dell’intervento, e sottolinea la volontà di legarlo in modo più stringente con gli interessi presenti sul territorio. In questo caso le associazioni di rappresentanza del mondo agricolo sono essenziali per coinvolgere nel progetto gli agricoltori, fin dalla fase di formulazione della policy. Tuttavia, in un simile contesto, esse si trovano ad agire come un gruppo che si confronta con altri attori per accedere ad opportunità e risorse all’interno di una nuova arena (Ploeg 2000).

Nel caso della filiera del pellet la situazione sembra seguire invece logiche diverse. La presenza esclusiva di attori locali, l’inclusione delle associazioni ambientaliste, e l’integrazione delle politiche fin dalla fase di tematizzazione e formulazione, facilitata dalla condivisione di un paradigma di policy e dalla presenza di obiettivi convergenti, influenza notevolmente il contesto in cui il progetto viene deciso e portato avanti. La sua dimensione, ritagliata a partire dalle risorse presenti sul territorio, risponde ad una logica essenzialmente politica di governo dello sviluppo locale. In questo caso l’attore pubblico agisce cercando di costruire un’idea di interesse generale, che è il risultato di un processo politico di definizione dei suoi contenuti. Nei contesti locali tale processo può riflettere un modello di sviluppo locale, che si cerca di rendere condiviso. Può rivelarsi qui decisivo il ruolo di imprenditore di policy assunto da alcuni attori - come sembra essere il Presidente del-

la Provincia per il progetto nell'ascolano- che grazie a queste risorse riescono a promuovere programmi complessi, fissando obiettivi e principi generali, lungo i quali si riconoscono e si muovono gli altri attori. Le organizzazioni del mondo agricolo possono così diventare un attore che partecipa alla definizione dello sviluppo locale, in base a principi e logiche condivise.

In conclusione, anche se gli strumenti istituzionali di policy integration sono sostanzialmente simili (accordi, protocolli, ecc.), si può osservare che sono diverse le logiche che guidano il comportamento degli attori, i quali dovrebbero rendere operativi ed implementare gli accordi, e diverso è il ruolo che si ritagliano i governi locali nel 'governo della governance'. Importa quindi evidenziare le differenti logiche che guidano le interazioni fra gli attori, i problemi di coordinamento ed integrazione che ne derivano, il ruolo che le associazioni agricole possono svolgere, e le diverse risorse che l'attore pubblico può mettere in campo per realizzare simili progetti.

#### Bibliografia

Adornato F. (2006): Lo sviluppo territoriale integrato come modello di sviluppo?, in (a cura) di F. Adornato, *Sviluppo integrato e risorse del territorio. Un caso di studio nel Piceno*, Milano, Franco Angeli.

Brunori G. - Rossi A. (2000): Synergy and Coherence through Collective Action: Some Insights from Wine Routes in Tuscany, *Sociologia Ruralis*, vol. XL, n. 4, pp. 409-423.

EEA (2001): *Renewable energies: success stories*, Environmental issue report, n. 27, Copenhagen.

EEA (2007): *Estimating the environmentally compatible bioenergy potential from agriculture*, technical report n. 12/2007.

Enea (2005): *Lo sviluppo delle rinnovabili in Italia tra necessità ed opportunità*, Roma.

Enea (2006): *Tecnologie per l'ambiente ed il territorio, il caso delle fonti rinnovabili di energia*, Roma.

La Spina A. (2007): Politiche per il Mezzogiorno e riforma amministrativa, *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 3, pp. 5-39.

Mayntz R. (1999): La teoria della governance: sfide e prospettive, *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1, pp. 3-21.

March J. G. - Olsen J. P. (1995): *Democratic Governance*, trad. it. Governare la democrazia, Bologna, Il Mulino, 1997.

Messina P. (2004): La regolazione politica multilivello per lo sviluppo locale, paper presentato in occasione degli "Incontri pratesi per lo sviluppo locale", 6-10 settembre.

Ploeg, J.D. Van der, et al. (2000): Rural development: From practices and policies towards theory, *Sociologia Ruralis*, vol. XL, n. 4, pp. 391-408.

Perrson A. (2004): *Environmental Policy Integration: An Introduction*, Background Paper, Stockholm Environment Institute.

Peters, G. (1998): *Managing horizontal government: The politics of coordination*, Research Paper n. 21, Canadian Centre for Management Development, Ottawa.

Prontera A. (2008): Politiche energetiche e governo locale: il caso delle Marche, *Le istituzioni del federalismo*, n. 3-4, pp. 483-515.

Knickel K. - Renting H. (2000): Methodological and Conceptual Issues in the Study of Multifunctionality and Rural Development, *Sociologia Ruralis*, vol. XL, n. 4, pp. 512-528.

Underdal A. (1980): Integrated marine policy: What? Why? How? *Marine Policy*, 1980 July, pp. 159-169.

Szymecka A. (2006): Attività agricole, multifunzionalità produzione di agro-energia, in (a cura) di F. Adornato, *Sviluppo integrato e risorse del territorio. Un caso di studio nel Piceno*, Milano, Franco Angeli.



# *La politica della Regione Puglia sui distretti*

Michele Capriati<sup>1</sup>

## **1. Il contesto**

La Puglia è una delle poche regioni meridionali in cui, come hanno confermato recenti studi dell'ISTAT e della Banca d'Italia, una parte significativa dell'attività produttiva è basata su aggregazioni territoriali di imprese. La Banca d'Italia ad esempio segnala che "nel Sud spicca l'addensamento dell'area pugliese, con il 45% degli addetti delle agglomerazioni meridionali". (Omiccioli-Signorini, *Economie locali e competizione globale*, il Mulino, pg. 49). Mentre l'ISTAT ricorda che la Puglia è la regione meridionale che occupa il numero maggiore di addetti nei distretti: 42,5 mila (il 2,2% dell'occupazione distrettuale del paese) seguita dall'Abruzzo (31,4 mila, 1,6%). In Puglia l'ISTAT individua 8 distretti che coprono alcune tipologie produttive dei comparti dell'industria leggera: calzature, abbigliamento e mobile imbottito. A queste aggregazioni vanno affiancate altre che derivano dalla stagione dello sviluppo per poli industriali degli anni Sessanta e Settanta: industria petrolchimica a Brindisi, meccanica a Bari, Lecce, Foggia, siderurgica e meccanica a Taranto.

Ma la necessità di una legge sui distretti produttivi si fonda anche su motivi di indirizzo più complessivi della politica industriale regionale. Un'attenta analisi dell'utilizzazione negli anni passati dei fondi per lo sviluppo (europei e nazionali) mette in luce l'assenza di realizzazioni di sistema rivolte all'innovazione, all'internazionalizzazione e alla crescita dimensionale delle imprese e la quasi esclusiva prevalenza di strumenti di tipo generalista rivolti all'incremento della capacità produttiva delle imprese. Gli aiuti alle imprese, per indicazione strategica dell'Unione Europea, nei prossimi anni dovranno concentrarsi sempre più sugli interventi di sistema che dovranno incrementare l'offerta

di risorse materiali e immateriali in grado di elevare la capacità competitiva delle imprese. Le politiche industriali dovranno pertanto stimolare la progettualità delle imprese, favorendone le aggregazioni e l'individuazione di iniziative collettive.

Nonostante la presenza significativa di concentrazioni territoriali di imprese e la necessità di ridefinire gli indirizzi di politica industriale, la Puglia ancora nel 2007 era una delle poche a non avere una legge sui distretti produttivi. Un vuoto che data più di quindici anni, dal varo cioè della legge n. 317/91 che abilitava le regioni ad individuare i distretti produttivi regionali e che non è stata mai recepita. Da allora altre regioni hanno sperimentato la strada delle politiche industriali basate sui distretti produttivi, nella maggior parte dei casi con successo.

La legge regionale n. 23 del 2007 fa tesoro delle esperienze delle altre regioni, proponendone, alla luce dei cambiamenti di contesto degli ultimi anni, un superamento.

**L'idea di distretto produttivo** che è stata utilizzata per questa legge regionale tiene conto delle trasformazioni intervenute nel sistema organizzativo delle imprese. Questo si caratterizza per una forte accelerazione dei processi di globalizzazione ed internazionalizzazione della produzione; dalla crescente pressione competitiva dei grandi paesi di nuova industrializzazione, dalla rapidità e pervasività dei processi di innovazione tecnologica e dalla crescente importanza nel confronto competitivo delle risorse immateriali e della conoscenza. Tutto ciò si è accompagnato ad una rapida crescita dell'ampiezza dei flussi di capitali, risorse umane, beni e di tecnologie.

Una vasta trasformazione che ha interessato il rapporto tra imprese e quello tra territori, che ha ridefinito gerarchie e sta facendo emergere l'importanza della dotazione di nuove risorse strategiche per la competizione globale: i territori che non saranno capaci di offrire alle imprese le adeguate opportunità di crescita e di innovazione rischiano l'emarginazione. In particolare, emerge come cruciale la capacità dei territori di dotarsi di intense capacità di ricerca ed innovazione tecnologica in grado di tessere

<sup>1</sup> Università di Bari

adeguate forme di collaborazione con il sistema delle imprese ed alimentare processi di cambiamento tanto dei comparti tradizionali quanto di nuove attività imprenditoriali nei settori a più elevata intensità di ricerca ed innovazione.

Le interconnessioni in grado di alimentare i processi di cambiamento tecnologico risultano territorialmente più ampie che nel passato; le comunità di ricerca e la diffusione di centri di eccellenza in grado di dialogare su scala planetaria cambiano le gerarchie territoriali e mettono al centro la necessità di creare network di conoscenza vasti e duraturi. Al tempo stesso il passaggio delle competenze tra mondo della ricerca e dell'impresa necessita di ambienti favorevoli ai rapporti diretti, faccia a faccia, tra soggetti. La conoscenza si diffonde attraverso i rapporti tra le persone.

## 2. La legge

La legge regionale 23/2007 “promuove, sostiene e favorisce le iniziative e i programmi di sviluppo su base territoriale tesi a rafforzare la competitività, l'innovazione, l'internazionalizzazione, la creazione di nuova e migliore occupazione e la crescita delle imprese che operano nei settori dell'agricoltura, della pesca, dell'artigianato, dell'industria, del turismo, del commercio e dei servizi alle imprese”.

La legge rappresenta strumento della Regione Puglia per l'attuazione di quella parte della politica industriale che deve mirare all'intensificazione della dotazione territoriale di risorse immateriali. Essa si rivolge a sistemi di imprese e di istituzioni che propongono programmi volti all'intensificazione delle esternalità su base locale.

La scelta è stata quella di promuovere **distretti produttivi** e non industriali aprendo a tutti i settori la possibilità di promuovere aggregazioni: puntando al coinvolgimento di imprese che operano nei settori dell'agricoltura, della pesca, dell'artigianato, dell'industria, del turismo, del commercio e dei servizi alle imprese. L'obiettivo è quello di stimolare rapporti di filiera e intersettoriali capaci di andare oltre la specializzazione produttiva tipica concentrata territorialmente e di mettere a valore le reti lunghe

territoriali.

Quindi, a differenza della quasi totalità della legislazione regionale vigente in materia, la legge regionale non sceglie un percorso di individuazione dei distretti di tipo burocratico-amministrativo che parte dalla delimitazione di un'area intercomunale di specializzazione produttiva, passa all'individuazione per legge dei soggetti e della loro rappresentanza negli organi di governo e arriva alla definizione degli interventi e delle specifiche leggi di finanziamento.

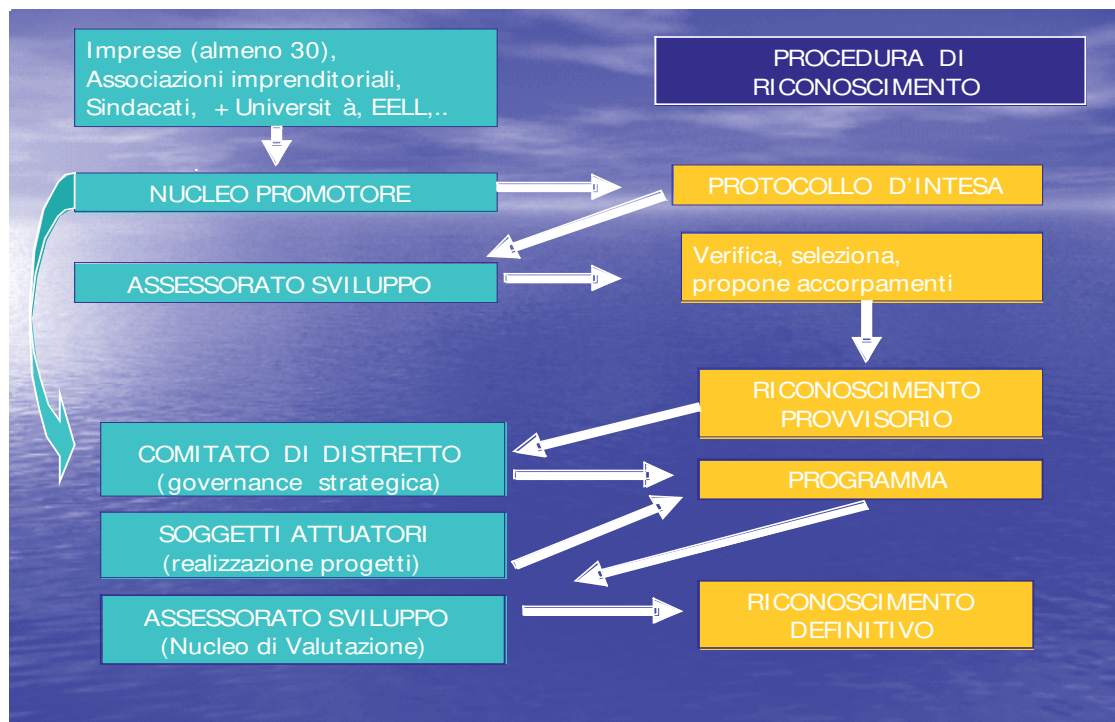
**Il percorso per l'individuazione dei Distretti produttivi** scelto dalla legge si basa sull'idea che questa dimensione dello sviluppo esiste se esistono i **soggetti** e la loro capacità di esprimere **una progettualità di sistema**. In altre parole: c'è un distretto non per scelta statistico-amministrativa, ma per la capacità di esprimere bisogni collettivi e per individuare strumenti competitivi di sistema.

Due sono quindi gli elementi qualificanti il Distretto produttivo: i soggetti (che hanno una loro rappresentanza nel **Comitato di Distretto**) e una capacità progettuale (che si manifesta nella predisposizione di un **Programma di Sviluppo del Distretto**).

Nei Distretti produttivi un ruolo preminente è assunto dalle imprese che partecipano all'individuazione e al cofinanziamento delle iniziative e che nel Comitato di Distretto hanno un peso maggioritario. Solo le imprese possono individuare i fabbisogni necessari ad incrementare la competitività del sistema di appartenenza. Gli altri soggetti, pubblici e privati, potranno partecipare, stimolare, promuovere, coordinare gli interventi per le imprese con altri interventi di sistema, vigilare sul raggiungimento delle finalità, ma le iniziative per i distretti devono essere individuate dalle imprese e realizzate per le imprese.

La legge pertanto non si concentra sul solo modello basato sulla contiguità territoriale dei sistemi di produzione e riconduce all'interno del concetto di **distretto produttivo** cinque differenti tipologie:

a) istituzioni e gruppi di imprese legate tra di loro per tipo di specializzazione orizzontale



(comparti produttivi) e/o verticale (filieri produttive), appartenenti ad un ambito territoriale definito costituito da uno o più comuni tra loro confinanti;

b) reti di imprese, legate per tipo di specializzazione orizzontale (comparti produttivi) e/o verticale (filieri produttive) per attività collegate ed integrate, appartenenti ad uno o più ambiti territoriali anche non confinanti tra loro, con il coinvolgimento delle istituzioni operanti nei suddetti ambiti;

c) distretti produttivi ad elevato contenuto tecnologico (c.d. Distretti Tecnologici) nei quali ha maggiore rilevanza la presenza di soggetti dedicati alle attività di Ricerca e Sviluppo (Università, centri di ricerca pubblici e privati, laboratori di imprese innovative);

d) distretti produttivi basate su relazioni tra imprese che interessano territori di più regioni, anche al di fuori del territorio nazionale.

e) distretti turistici locali, agroalimentari di qualità e rurali, disciplinati da appositi regolamenti proposti dagli Assessorati competenti.

L'insieme dei **sogetti** che partecipano alla

promozione di un Distretto produttivo sono:

- a. Imprese operanti nel territorio regionale;
- b. Associazioni di categoria e sindacali;
- c. Enti e associazioni pubbliche, aziende speciali, Camere di Commercio, società a partecipazione pubblica;
- d. Associazioni private, fondazioni, consorzi e associazioni non formalizzate;
- e. Istituzioni pubbliche e private riconosciute e attive nel campo dell'istruzione e della formazione professionale e della promozione, dell'innovazione e della ricerca finalizzate allo sviluppo del sistema produttivo.

La **governance** del Distretto è quindi assicurata dal **Comitato di Distretto** in cui vi è un'adeguata rappresentanza dei soggetti su elencati.

I Distretti produttivi, definita la loro governance che ha al centro le imprese e vede la partecipazione delle altre istituzioni locali, debbono esprimere un insieme di iniziative capaci di contribuire allo sviluppo competitivo del sistema attraverso la definizione di **Programmi di Sviluppo di Distretto**.



**La procedura di riconoscimento dei Distretti produttivi** (vedi schema) prevede la stipula di un Protocollo d'Intesa tra i soggetti interessati e un primo accoglimento da parte della Regione. In una fase successiva dopo la predisposizione del Comitato di Distretto e la valutazione positiva del Programma di sviluppo, la Regione riconosce in via definitiva il Distretto.

**I finanziamenti** che alimentano i Programmi di sviluppo non sono destinati all'ampliamento produttivo di singole imprese né alla realizzazione fine a sé stessa di infrastrutture. Queste ultime, solo ove funzionali al miglioramento del contesto produttivo, potranno essere previste nei Programmi di sviluppo dei distretti e devono essere coerenti con le scelte di pianificazione urbana dei comuni interessati.

La Regione concorre alla realizzazione del Programma ad esso quote di azioni e misure previste dalla legislazione regionale vigente: dai programmi operativi relativi all'utilizzazione dei Fondi strutturali europei e del Fondo per le aree sottoutilizzate, dalle leggi di politica industriale a titolarità regionale e dalle leggi regionalizzate e finanziate dal Fondo unico. Possono altresì prevedersi delle forme di premialità per imprese partecipanti ai Distretti produttivi, così come, per programmi di particolare complessità, la stipula di specifici accordi di programma, ai sensi della normativa vigente.

La Regione include i Distretti Produttivi nei suoi programmi di intervento così come si impegna ad adeguare le proprie normative in materie che possono interessare le imprese al fine di offrire ai Distretti Produttivi strumenti mirati per il loro consolidamento e il loro sviluppo.

Le modalità di assegnazione e di erogazione dei contributi regionali per l'attuazione dei Programmi di sviluppo dipendono dal singolo progetto, dal tipo di opera o servizio e sono regolate dal quadro legislativo e disciplinare vigente. progetti previsti all'interno del Programma di Sviluppo devono riguardare interventi di sistema.. dall'ambito della legge degli interventi che riguardano singole imprese. Ai Comitati di Distretto non sono destinati fondi regionali né per

il loro funzionamento né per la realizzazione di specifici progetti.

### **3. I primi risultati**

Alla prima scadenza del 28/2/2008, sono stati presentati **58 Protocolli d'intesa** per la promozione di altrettanti Distretti; hanno aderito 4680 imprese e sono state coinvolte tutte le associazioni territoriali, sia sindacali che datoriali, le quattro Università pugliesi e i principali centri di ricerca pubblici e privati. Poco presenti, tra i soggetti promotori dei Distretti, i Comuni. Assenti gli Istituti bancari. Dal punto di vista settoriale prevalgono le proposte che hanno al centro le attività industriali (29), seguite da quello che si basano sulle attività agroalimentari (16) e dal turismo (11); due sono le proposte nel settore dei servizi.

Nella fase di prima selezione delle proposte si sono seguiti dei criteri che hanno puntato ad individuare distretti regionali in grado di collegare più aree di specializzazione e stimolare iniziative con dimensione appropriata. Anche al fine di raggiungere questo obiettivo, si è quindi passato a promuovere la fusione tra iniziative che insistevano sullo stesso ambito di specializzazione, questo ha permesso di portare 15 proposte alla costituzione di sei distretti. Sono state respinte, perché non in possesso dei requisiti minimi, 12 proposte di Distretto.

I Distretti che hanno ottenuto sino ad ora il primo riconoscimento dalla Giunta regionale sono 11. Prevale il comparto manifatturiero con l'aerospazio, l'arredo, la moda, la cantieristica e la meccanica, ma sono presenti attività quali: il lapideo, l'edilizia, le energie rinnovabili, l'ambiente, l'informatica (vedi schema)

### **4. Prossimi impegni e criticità**

I Distretti produttivi che hanno ottenuto il primo riconoscimento devono ora procedere alla nomina definitiva del Comitato di Distretto e del suo Presidente e alla predisposizione di un Programma di Sviluppo. Questa fase si sta dimostrando particolarmente complessa soprattutto sul fronte dell'individuazione delle attività da includere nel Programma. La Giunta ha

stabilito un termine ultimo per la presentazione dei programmi che, se non rispettato, produrrà il decadimento del riconoscimento del Distretto.

In parallelo la Regione sta predisponendo bandi per aiuti alle imprese nei campi dell'internazionalizzazione, Ricerca e sviluppo e formazione, che prevedono forme di premialità per i progetti approvati ai sensi della LR 23/2007.

## Distretti approvati

1. Distretto produttivo Aerospaziale (84 imprese-BR) - 8 luglio 2008
2. Distretto produttivo del Legno Arredo (37 imprese-BA)- 8 luglio 2008
3. Distretto produttivo dell' Edilizia sostenibile (133 imprese-BA) - 10 dicembre 2008;
4. Distretto Produttivo della Nautica da Diporto (70 imprese-BR) - 10 dicembre 2008;
5. Distretto Produttivo della Filiera Moda (230 imprese-BA-LE) - 10 dicembre 2008;
6. Distretto della Logistica (111 imprese-TA) - 10 dicembre 2008;
7. Distretto Produttivo Lapidario (201 imprese-FG-LE) - 10 dicembre 2008;
8. Distretto Produttivo Pugliese delle Energie Rinnovabili (263 imprese-BA) - 10 dicembre 2008;
9. Distretto Produttivo dell' Ambiente e del Riutilizzo (138 imprese-FG-BA) - 10 dicembre 2008.
10. Distretto Produttivo della Meccanica Pugliese (95 imprese-BA) – 21 aprile 2009
11. Distretto produttivo dell' Informatica (72 imprese-BA) – 21 aprile 2009



# *La crisi e il Veneto*



## *Il capitalismo globale della conoscenza è un sistema potente e instabile*

*... ma niente paura, dobbiamo solo imparare a viverci (senza farci troppo male, s'intende)*

Enzo Rullani<sup>1</sup>

**Premessa: ma davvero possiamo pensare che la crisi sia una malattia occasionale?**

La crisi ci ha lasciato la sensazione che il capitalismo sia malato e che l'evoluzione degli ultimi anni – verso la globalizzazione e la smaterializzazione dell'economia – faccia parte della malattia. Una malattia da cui oggi ci si propone di guarire, contando anche sulla “robusta costituzione fisica” del paziente.

Guarire come?

Secondo i medici che si affannano da qualche tempo al capezzale del malato – gli stessi che avevano certificato la sua buona salute, fino a poco tempo fa – la ricetta è semplice: tornare ai “fondamentali”, ossia alla buona e sana produzione materiale delle fabbriche che si vedono e dei prodotti che si toccano, magari con qualche po' di fatica per chi lavora, che – come insegna la saggezza degli anziani – non è un male, ma anzi fa bene. Appassiona al ruolo e non fa venire tic per la testa.

Eppoi, da oggi, vita regolata. Ordine soprattutto: niente avventure o grilli per la testa.

A questo ci penserà lo Stato regolatore o anche lo Stato proprietario, diventato inopinatamente il soggetto di comando di banche, fondi assicurativi, titoli tossici di varia natura, imprese e circuiti sempre più estesi di tutela delle diverse categorie (ammortizzatori sociali, interventi settoriali di sostegno, incentivi al consumo, all'intermediazione e alla produzione diffusi come non mai). Uno Stato – si noti – che è stato prontamente, e senza tante storie, estratto dalla soffitta in cui era stato prematuramente riposto. Adatto a rendere pubbliche le perdite come pri-

<sup>1</sup> Venice International University.

ma rendeva privati i profitti. E a far rigare dritto la gente, naturalmente (i prefetti ...).

Insomma: un po' di convalescenza, un po' di dieta che renda sobri, qualche sano pentimento e via ... Tutto tornerà come prima.

La discussione sulla cura da fare ferve<sup>2</sup>, ma ruota intorno a questo dogma salutista: dalla malattia della crisi si può guarire. Poi, quando il capitalismo sarà tornato nuovamente in salute, avremo come un tempo prezzi di mercato che rappresentano i valori “veri” e regole che ordinano la trasparenza, sciogliendo qualche conflitto di interessi (il rating .... interessato, la banca .... interessata, l'agente di borsa anche lui interessato). In fondo, si dice e si pensa, in un capitalismo di mercato “sano” tutti possono liberamente scegliere se aderire o no alle proposte di chi offre e di domanda: basta garantire i più ingenui dagli imbrogli. Le ricadute che potrebbero esserci non ci saranno se la cura contro la malattia attuale sarà radicale nelle riforme ed efficace nel fissare le nuove regole del gioco.

Insomma, c'è in giro una vulgata della crisi che la considera quasi una disgrazia venuta dal cielo, o il frutto di una serie di esagerazioni, imbrogli ed errori, a cui, oggi, possiamo e dobbiamo rimediare. Un rimedio ex post, si capisce, per rimettere tutto in ordine facendo pagare a qualcuno il conto della disgrazia e degli errori o imbrogli compiuti negli ultimi anni. Corollario: questi errori o imbrogli – resta implicito – non si dovranno ripetere più, né le disgrazie dovranno tornare, a Dio piacendo.

### **1. La vertigine della crisi: ma è questo il momento per avere nuove idee (sul capitalismo di oggi e sul suo modo di produrre valore)**

Prima o poi doveva succedere.

Ed è successo.

Il treno dello sviluppo si è fermato. In aperta campagna e senza preavviso. Non si sa bene perché: negli automatismi che lo mandavano avanti qualcosa ha fatto corto circuito.

I passeggeri sono scesi, ma non sanno bene cosa fare: un po' non hanno capito che cosa sia

<sup>2</sup> Si vedano i commenti a queste tesi raccolti sul sito Firstdraft, della Venice International Economy.

successo, un po' si rendono conto di non avere soluzioni alternative: guardano con ansia i macchinisti che si affannano intorno al motore, sperando di farlo ripartire. Ma intanto sono a terra: le premesse su cui contavano sono venute e meno, togliendo forza alle traiettorie del passato.

Il presente è rimasto senza supporto, la path dependence vacilla.

Come meravigliarsi se, nello stop che toglie credibilità al futuro prevedibile e atteso, anche i valori e le quantità precipitano verso il basso? Tutti si interrogano sul perché e sul come.

Fino a che quel treno andava avanti, dritto per la sua strada, persone, imprese e istituzioni non si sono fatte tante domande: non era importante scegliere la meta verso cui andare, l'importante era non perdere il treno dello sviluppo. Salirci su, prima che passasse oltre. E al massimo occuparsi di arredare al meglio lo scompartimento in cui ciascuno si trovava a viaggiare, allacciando qualche relazione e conversazione utile con i vicini.

Ma ora che il treno è fermo, i passeggeri che attendono sparsi nella campagna, cominciano a pensare che il treno forse non è solo momentaneamente in panne, e che – avendo bisogno di qualche radicale intervento di manutenzione - ripartirà chissà quando. Qualcuno comincia allora a domandarsi che sia possibile cosa fare per continuare il viaggio. Da che parte andare, visto che la ferrovia non segna più il cammino prestabilito per tutti. Quale sia la meta verso cui vale la pena incamminarsi. E se il sentiero in salita, che hanno davanti, sia meglio o peggio di quello – più invitante ma infido – che inclina subito in discesa. Eppoi: quali saranno i compagni di viaggio con cui mettersi, per andare nella stessa direzione, aiutandosi lungo il cammino. E quali contratti, promesse e impegni stipulare con loro, in modo che la carovana possa andare avanti nell'esplorazione dello spazio da percorrere, senza fermarsi ogni volta a discutere e ricontrattare i patti di partenza.

La crisi, insomma, ha creato uno spazio per domande e per scelte che in precedenza erano date per scontate. E ha dato valore alle idee: chi non sa cosa fare sta a sentire i pochi che ancora hanno in testa una mappa e una scala di priorità, dotate di valore. E accettano di legarsi a pionieri intraprendenti che in precedenza, pro-

tabilmente, sarebbero rimasti soli e muti, nella carrozza del treno, insieme a tanti altri.

Del resto, si pensi a quello che è successo, negli ultimi mesi, al settore automobilistico mondiale. Che cosa ha dato credibilità e spazi di azione a Sergio Marchionne, amministratore di un'azienda (la Fiat) che fino a poco tempo fa non aveva una propria idea di futuro, essendo stata addirittura venduta a termine a G.M.? La crisi ha reso preziose le idee e ha dilatato le possibilità strategiche di chi alcune idee sul futuro dell'automobile le aveva. Giuste o sbagliate, non lo sappiamo: si vedrà. Ma intanto ha indicato agli altri passeggeri del treno, privi di un disegno strategico importante, la strada e la meta da adottare.

E' un caso tra tanti, ma emblematico di un fenomeno generale: la crisi, indebolendo le vecchie certezze, è occasione di apprendimento: crea attenzione il nuovo e il possibile. Rende disponibili alla sperimentazione di soluzioni inedite, originali. Crea legami che in precedenza non si sarebbero potuti allacciare. Fino a che il treno dello sviluppo va, nessuno ha bisogno degli altri: tutti occupano il loro posto senza la curiosità di cercare mete alternative o di improvvisare legami con altri compagni di viaggio.

Con la crisi, quando non si sa più come dove andare e con chi, le cose cambiano. Diventa rilevante per tutti e per ciascuno l'innovazione sperimentale, quella che nasce da un'intuizione strategica credibile e che sceglie sentieri poco battuti. Quella che crea legami, mettendo insieme compagni di viaggio, che scelgono di partire insieme, andando in carovana alla ricerca della miniera d'oro, che sicuramente ci sarà – secondo le intuizioni, e seguendo le mappe imprecise di cui si dispone – dietro quella collina, dopo la salita, là dove la nebbia confonde la vista e non permette di scrutare l'orizzonte.

Sicuramente ci sarà. Non è una previsione, ma un programma di azione. Scelto collettivamente dalla carovana che comincia a muoversi, disposta a condividere investimenti, rischi, fiducia e rappresentazioni del futuro. Un futuro che non si prevede ma si fa. Credendo nelle proprie idee, assumendo i rischi necessari e convincendo altri a seguirci nell'avventura dell'innovazione.

## **2. Si possono rimettere assieme i cocci, usando la politica?**

Dalla crisi si esce, con delle idee. Però, fino ad ora, possiamo dire che la maggior parte delle idee sbucate fuori dal calderone di tutto quello che è successo, rimangono confuse. C'è in giro un senso di impotenza che rimanda a rimedi eccezionali e un po' improvvisati. Più polemici – servono infatti per mettere l'avversario nell'angolo – più che per cambiare il corso degli eventi.

Del resto, se il piatto si è rotto, che cosa possiamo fare oltre a rimettere insieme i cocci, brontolando contro chi – secondo noi – lo ha fatto cadere per terra?

Le idee di futuro scarseggiano. Di fronte all'enormità di quello che leggiamo sui giornali di tutto il mondo, è difficile dare torto alla gente che rimane confusa – sotto shock - a contemplare quello che è accaduto, avendo perso la voglia e la capacità di alzare gli occhi verso altre possibilità.

Se valori immobiliari e bancari che valevano 100 fino a sei mesi fa oggi valgono 10 o anche meno, dietro tutto questo ci deve essere qualche serio imprevisto o qualche terrificante imbroglio. Ci sarà sicuramente, anche se faticiamo ad averne le prove. Non può essere normale che la borsa vada a rotoli, “distruggendo” – come si dice – miliardi su miliardi di ricchezza delle famiglie e delle imprese. E' abbastanza naturale pensare a qualche oscura manovra, responsabile della catastrofe.

Di qui la domanda ricorrente: chi è la colpa di tutto questo? E la risposta, sbagliata ma non per questo meno convinta: degli altri. Non è stata certo colpa mia.

La cosa più ovvia è che la sinistra dia la colpa alla destra e viceversa, con qualche astuto riposizionamento da parte di chi, avendo fiutato l'aria che tira, dice – da destra - cose di sinistra; mentre altri, dal lato opposto, rendono la pariglia.

Eppoi c'è chi – per non essere né dell'una né dell'altra schiera - conta sulla capacità spontanea del sistema di guarire da sé, nonostante le amoroze cure propinate dalla politica. Certo, la politica è il primo beneficiario di questa crisi: praticamente, grazie all'emergenza, è rinata, da una situazione che l'aveva messa in ombra e

forse ai margini dei giochi che contano. Oggi il prestigio degli automatismi – il mercato, il calcolo, la finanza – è tendente a zero, e quello del potere regolatore che dall'alto vigila e concede, nel nome dell'interesse pubblico, sta salendo. Prima o poi questa ascesa finirà, ma intanto le cose si sono abbastanza sovvertite rispetto a quanto si diceva, pensava e faceva solo qualche anno fa.

Dunque, basta questo per convincerci che il dibattito in essere sulla crisi ferve, ma è lungi dall'aver identificato vie di uscita convincenti e condivise. Anzi.

Però tutto questo ha il suo risvolto positivo.

Come diceva il Grande Timoniere, grande è la confusione sotto i cieli, dunque la situazione è eccellente. Deve essere per questo che, come ci viene ripetuto, l'Italia sta meno peggio di altri: da noi la confusione è certamente maggiore.

## **3. La ricetta della sinistra, con una versione di destra**

Chi era di sinistra ha trovato nella crisi la conferma delle critiche fatte, a suo tempo, al neoliberalismo galoppante che ha fatto arretrare lo Stato, promosso la finanza facile, lasciato mano libera alla globalizzazione. Rimedio? E' quasi ovvio: tornare indietro ai fasti dello Stato del welfare e dell'ordine fordista, centrato sui capitalismi nazionali, sulla contrattazione tra i grandi interessi organizzati e sul ruolo arbitrale della politica. Ovvero, abbiamo scherzato, ricominciamo tutto daccapo, come se niente fosse successo, recuperando la sovranità dello Stato, mettendo un campo un (moderato) protezionismo che difende gli interessi nazionali, ristabilendo il primato della politica sui mercati e del collettivo sul privato.

Lo dicono, oggi, non solo i critici della sinistra, ma anche quelli di una destra che è nata liberale ed è diventata, col passare del tempo, nazionale e popolare: Dio, patria e famiglia, sono chiamati in causa per correggere gli eccessi del mercato. L'apologia del posto fisso non era forse una di quelle “cose di sinistra” che la sinistra più evoluta aveva smesso di portare in bella evidenza? E' presto fatto, ci pensa una destra diventata post-liberista a rimetterla ora sulle bandiere.



#### **4. Ma il neo-liberismo non molla e rimanda la palla nel campo avverso**

Chi era e resta neo-liberista però, non appare affatto pentito. Anzi.

Di chi sarebbe, secondo lui, la colpa degli “eccessi” perpetrati dalla finanza facile e dai mercati non regolati? Ma della politica, ovvio, che – dopo le prime sacrosante riforme di Reagan e della Thatcher è andata in mano alle lobbies, sabotando l’equilibrio naturale dei mercati, e della finanza internazionale, per un fine politico: “forzare” artificialmente la crescita, con l’immissione di una massa senza controllo di liquidità a costo zero e anche a costo di sbaraccare le regole che servivano a rendere ordinati e trasparenti i mercati.

Insomma, secondo questo punto di vista, lo sviluppo neo-liberale “vero” – quello affidato alla funzionalità di mercati efficienti – non è sbagliato e non è colpevole. In realtà, si dice, la storia degli ultimi trenta anni non è una storia prodotta dal libero mercato, che – anzi - è stato manomesso da destra e da sinistra. Abbiamo visto, invece, un altro film: quello prodotto dal mercato truccato, accomodato a qualche interesse di parte. Il compito di oggi, dunque, non sarebbe quello di richiamare in servizio lo Stato, se non in funzione ausiliaria (per l’emergenza), ma di ricostruire il capitalismo dei mercati ben funzionanti, arginando le forze delle due parti opposte che vorrebbero inquinare.

E quanto ci suggeriscono, con dovizia di argomenti, i titoli di due libri apparsi quasi nello stesso momento, che recitano: “salvare il capitalismo dai capitalisti” (Rajan e Zingales) e “il liberismo è di sinistra” (Alesina e Giavazzi). Leggendoli insieme, ne emerge questa consegna: difendere il libero mercato, quello “vero”, dalle contraffazioni di destra e di sinistra che, quando prevalgono, portano alla crisi.

La politica non potrà salvare il mondo, dicono Alesina e Giavazzi in un altro libro di successo. Dunque la via suggerita è esattamente opposta a quella proposta dagli altri: bisogna ripristinare la distanza tra la politica e l’economia ridare spazio alle tecniche e alle valutazioni neutrali, ripristinare regole, rendendo flessibile il mercato del lavoro e trasparente il rischio finanziario. Insomma, usare la forza dei mercati efficienti per uscire dalla crisi. Se si fa qualche concessione

all’emergenza (come passare titoli tossici e proprietà inquinate alla mano pubblica, visto che il mercato non riesce più a stimarne il prezzo in modo sensato, perché la domanda è sparita come per incanto) è per arginare la piena. Poi si deve tornare sulla strada maestra, che assegna alla mano invisibile le scelte, confermando lo Stato il ruolo asettico del regolatore super partes.

#### **5. Lo stupore: nessuno pensa al nuovo paradigma da costruire, tutti si affannano intorno al vecchio libro di ricette**

Allora, in tutto questo fiorire di diagnosi e di ricette alternative, chi ha ragione? Siamo in crisi perché ci siamo allontanati dalla retta via dell’ordine fordista o perché, al contrario, abbiamo inquinato con interessi spuri la funzionalità del mercato? E se si deve correggere lo stato delle cose attuale bisogna riportare al centro della scena la politica e lo Stato nazionale, o, al contrario, bisogna rimetterli in riga, impedendo loro di debordare verso destra e verso sinistra?

E’ stupefacente come tutto quello che è accaduto venga letto riproponendo sempre le stesse alternative (Stato e mercato), senza tenere conto del tempo che passa, e delle nuove esigenze della produzione. Il postfordismo è un paradigma ancora in formazione: questa crisi è anzi il frutto degli scossoni che si determinano nella transizione tra un paradigma e l’altro. E questo dovrebbe essere il termine di paragone per estrarre le ricette giuste con cui affrontare la crisi: servono alla transizione o no? Consentono di mettere in campo soluzioni che vanno verso le esigenze del nuovo capitalismo globale della comunicazione e della conoscenza (il paradigma postfordista) o no?

Difficile che le ricette tratte dal libro della nonna possano servire ai nipoti, che vivono in un mondo diverso. Non sappiamo se migliore o peggiore, ma certo diverso.

Dopotutto il fordismo è stato, a suo tempo, un paradigma forte che ha dettato le proprie regole al mercato e allo Stato mezzo secolo fa. Ma poi, queste regole sono invecchiate e sono diventate controproducenti, dagli anni settanta in poi, quando il fordismo – non a caso – è andato

in crisi. Da allora sono emersi elementi molto significativi di un nuovo paradigma, tuttora in formazione: la produzione a rete (impresa estesa e distretti industriali); la smaterializzazione della produzione che assegna alle conoscenze e alle relazioni il ruolo di primarie risorse produttive, da giocare nella competizione; la globalizzazione che ha aumentato esponenzialmente il numero delle persone e delle imprese coinvolte dal mercato e che ha messo in moto l'energia degli enormi squilibri in termini di costo del lavoro. Di fronte a tutto questo, come si fa a pensare all'alternativa secca Stato/mercato, nei termini in cui questo dilemma si è posto nel passato?

#### **6. Oltre il confronto delle teorie: le ragioni reali per cui le vecchie ricette non funzionano più**

Che il mercato fosse un meccanismo imperfetto per governare la complessità dei moderni metodi produttivi lo si era già capito all'inizio del secolo scorso, quando ci sono volute robuste iniezioni di "organizzazione" (taylorista e fordista) per fare forma alla produzione in linea, al lavoro parcellizzato, alla standadizzazione dei grandi volumi ecc.. Possiamo oggi tornare all'ordine pre-fordista, facendo a meno di questo supplemento di organizzazione, e ridando al prezzo il ruolo di collante universale tra parti che sono e restano indipendenti?

Del resto è anche vero che l'ordine fordista non è imploso, dagli anni settanta in poi, per effetto della critica neo-liberale, ma di ben più robuste e fondate necessità. Il neo-liberismo non ha vinto la sua battaglia nelle aule dell'accademia, ma sul campo: era infatti necessario decostruire, anche ideologicamente, l'ordine fordista per fare emergere l'enorme potenziale produttivistico implicito nelle ICT e nelle globalizzazione, due passaggi decisivi per creare il capitalismo globale della conoscenza. Una forma di capitalismo che, rendendo possibile la specializzazione delle competenze e la replicazione della conoscenza a scala mondiale, prometteva di moltiplicare per cinque o anche per dieci volte il valore prodotto da ogni ora di lavoro spesa nella produzione di nuova conoscenza o nel riuso della vecchia.

#### **7. La forza trainante della morfogenesi in corso: il potenziale produttivistico del capitalismo globale della conoscenza**

E' l'enormità di questo potenziale produttivistico latente che viene spesso sottovalutata nelle analisi della globalizzazione, che spesso hanno ancora in mente i vantaggi (molto più limitati) derivati dai "costi comparati" di ricardiana memoria. Ma nell'economia globale della conoscenza i vantaggi hanno un'altra origine e soprattutto un'altra dimensione: non si tratta di sostituire la produzione di vino con quella di tessuti, conseguendo qualche vantaggio marginale, ma di ri-usare a costo zero conoscenze provenienti da altri paesi. Con effetti produttivistici enormi, proporzionati al numero dei possibili ri-usi.

Passando da mercati continentali di 500 milioni di abitanti ad un mercato mondiale diciamo di due miliardi di abitanti, la produttività può potenzialmente crescere di un fattore 4, ossia del 400%. Anche immaginando che metà di questo potenziale sia erosa dai costi di adattamento, trasferimento e trasporto che la divisione mondiale del lavoro cognitivo richiede, siamo sempre di fronte ad una crescita potenziale dell'ordine del 200%. Un valore enorme, che basterebbe da solo a "trainare" lo sviluppo di tutti i paesi del mondo per i prossimi cento anni.

#### **8. Che cosa ha messo in disparte lo Stato nazionale**

Dunque, quando gli attori reali – e prima di tutto le multinazionali – si sono accorti di poter essere protagonisti di questo salto di qualità nella divisione globale del lavoro cognitivo hanno cominciato a vedere l'ordine fordista, basato sugli stati nazionali, come una camicia costrittiva, che limitava la possibilità di attingere a piene mani a questa fonte di produttività. Lo stesso ha fatto la politica dei maggiori Stati coinvolti in questo processo, Stati Uniti in testa. La nuova geopolitica che, dopo il crollo del muro di Berlino (1989), ha spinto sul mercato mondiale Russia, Cina e paesi dell'Est Europa, aprendo al commercio e alla finanza globali, ha

sicuramente messo in conto i vantaggi pratici della globalizzazione (aumento di produttività, di redditi e di produzione a vantaggio dei protagonisti del processo di apertura). Il recupero del neo-liberismo, che era stato messo in disparte nella prima metà del novecento, è dovuto soprattutto a questo. Non ad una maggiore capacità di convinzione dei suoi teoremi, diventati nel frattempo sempre più matematici e autoreferenti, ma alla utilità pratica di rappresentare come “mercato aperto” il nuovo circuito della moltiplicazione globale della conoscenza e del suo valore. Un circuito che prende forma in uno spazio esterno alle sovranità nazionali e dunque ai poteri regolatori degli Stati nazionali, che si sono affacciati alla prospettiva dell’economia-mondo ad una velocità di molto inferiore a quella delle grandi imprese e dei mercati in cui operano.

Nello spazio intermedio in cui prende corpo il commercio (ovvero lo scambio di conoscenza) tra Stati Uniti, Cina, India, Brasile, Giappone e paesi europei gli unici regolatori sono i poteri di fatto esercitati sul mercato dai soggetti forti, ossia dalle imprese multinazionali e dai paesi leader, che portano in giro le loro conoscenze insieme ai loro interessi commerciali e finanziari, con l’ausilio intermittente di qualche trattato e di qualche cannoniera.

### **9. Vincenti e perdenti del nuovo ordine di mercato**

In un quadro del genere, insieme alle idee liberiste, hanno dilagato i “poteri forti” del nuovo ordine internazionale, rappresentati dai paesi leader (U.E. esclusa, come sempre), dalle multinazionali attive nei mercati emergenti, le banche e le altre centrali finanziarie del mercato de-regolato, i centri di ricerca e i produttori di high tech, con proiezioni internazionali, le università globali che formano le élites intellettuali e tecniche della nuova classe dirigente trans-nazionale.

Sono invece rimasti tagliati fuori tutti i poteri cresciuti all’interno della vecchia regolazione fordista, nei diversi Stati nazionali. Ossia: la politica che fa perno sul sistema nazionale; le grandi imprese che tardano a diventare multinazionali; i sindacati, che sono ben lungi

dall’immaginare un processo di unificazione sul mercato del lavoro internazionale; le università rimaste nelle nicchie e nelle regole nazionali; le comunità locali che non abbracciano per tempo le esportazioni e l’inglese. Ecco perché tutte queste forze si sentono anti-liberiste e a favore di un recupero del protagonismo statale (a livello nazionale).

### **10. Déjà vu**

Eccoci al dunque: come abbiamo detto, le ricette con cui vogliamo riportare indietro l’orologio della storia – al vecchio ordine mercantile dell’800, o al vecchio ordine fordista, che gli è subentrato nel ‘900 – non funzioneranno. Anzi, la riproposizione ancora una volta dell’“eterno” dilemma tra liberismo e stalinismo sa oggi disperatamente di déjà vu.

La verità è che la crisi non è dovuta ad errori fatti da liberisti o stalinisti in buona fede, né da sabotatori dei due modelli infiltrati nel meccanismo. Ossia ad eventi che possono essere “curati” espellendo guasti e guastatori dalla fisiologia dei due modelli ideali che ancora una volta si contendono il campo.

La crisi è dovuta ad altro, e a fattori molto più rilevanti. Chi può credere che il terremoto a cui stiamo assistendo sia frutto della sbadataggine di chi ha concesso i mutui subprime a debitori che non li avrebbero restituiti o a furbacchioni che – come tanti altri prima di loro – hanno speculato al rialzo sulla finanza facile, vendendo promesse che non erano in grado di mantenere?

### **11. Tre crisi in una**

Le cause vere sono altre. Possiamo dire che oggi la situazione è particolarmente “dura” perché mette insieme, in realtà, tre crisi in una:

- una crisi da interdipendenza non governata, che ha sfasciato i rapporti tra domanda e offerta, portando a picco i valori attribuiti dai mercati agli assets materiali e immateriali di cui disponiamo (e che non sono spariti, anche se nessuno li vuole comprare, trascinando i prezzi verso lo zero);
- una crisi da squilibri competitivi non

facilmente aggiustabili, dovuta alla perdita della distanza che isolava in precedenza paesi dotati di costi del lavoro assolutamente inconfondibili e che oggi invece fanno parte dello stesso villaggio globale. Mettendo in moto dinamiche competitive di grande portata, tali da portare stabilmente fuori equilibrio molti capitalismo nazionali (tra cui il nostro), bisognosi di un drammatico riposizionamento;

- una crisi da insostenibilità, in tutti quei campi – e sono molti: ambiente energia, cibo, cultura, conoscenza sociale – in cui la crescita è andata avanti dritta per la sua strada, senza curarsi di rigenerare le sue premesse. Oggi che scendono in campo miliardi di cinesi (e altri) ci rendiamo conto di quanto la crescita passata sia stata dissipativa e di come occorra ripensare allo sviluppo in termini maggiormente riflessivi, ossia dandosi carico degli effetti innescati dalle singole scelte sugli equilibri complessivi del sistema, nel lungo periodo.

Queste tre crisi sono intrecciate, nella situazione che dobbiamo oggi fronteggiare, ma – per venire a capo - vanno distinte l'una dall'altra. Per due ragioni.

## **12. Non fare di ogni erba un fascio**

Prima di tutto perché hanno scansioni temporali diverse: la prima (crisi di domanda dovuta alla mancata gestione dell'interdipendenza) maturerà nell'arco di un anno o due, lasciando magari qualche strascico ma gonfiandosi e sgonfiandosi, comunque, nel breve termine. La seconda (crisi di competitività) ha bisogno di aggiustamenti non di breve, ma scaglionati nell'arco di almeno un decennio. Per la terza (crisi da insostenibilità) ci vorranno almeno cinquanta anni.

La seconda ragione è che i rimedi con cui affrontare le tre crisi sono diversi, ma devono essere intrecciati tra loro in modo da non confondersi né da contraddirsi. Bisogna insomma trovare un sentiero di uscita dalla prima crisi che prepari le risorse e le relazioni adatte ad affrontare la seconda e la terza.

Dunque dobbiamo distinguere e poi ri-unire. Non fare di ogni erba un fascio, come spesso si tende a fare quanto i contendenti i gioco contrappongono una fede generale nei rimedi

liberisti a una fede, altrettanto generale, nella saggezza e potenza dello Stato “amico” e protettore. Stato e mercato vanno bene, ma non sono rimedi sovrani e generali. Tanto meno rimedi da contrapporre in un duello tutto ideologico, tra contendenti che non ammettono compromessi e specializzazioni complementari. Bisogna invece con molto pragmatismo pensare a modi possibili di recuperare – con gli Stati e i mercati (imperfetti) che abbiamo – un governo accettabile dell'interdipendenza, un nuovo equilibrio competitivo che renda meno esplosive le differenze nei costi del lavoro e un sentiero riflessivo che sappia prevenire o curare le diverse cause di insostenibilità, intervenute nello sviluppo.

## **13. La crisi di domanda: recuperare il governo delle interdipendenze rafforzando il legami**

Prima di tutto, la corsa accelerata verso il capitalismo globale della conoscenza – e verso il suo enorme potenziale produttivistico – ha creato una condizione esplosiva di interdipendenza non governata. In cui, come si vede in questi giorni, tutti dipendono da tutti, dando luogo ad una reazione alla crisi che potremmo definire come “il gioco del cerino”: ciascuno (consumatori, produttori, banche, risparmiatori ecc.) cercano di passare all'altro il cerino acceso, sperando che sia lui a scottarsi. Col risultato di amplificare a dismisura l'entità della crisi e delle fluttuazioni che essa comporta.

Come uscirne?

Bisogna da questo punto di vista far leva non su inesistenti “poteri ordinatori” o regole a scala globale (che forse verranno o forse no), ma sui legami che sono giù presenti e attivi a scala più limitata (Stati nazionali, sistemi locali, filiere, comunità, famiglie). Insomma su quello che una volta veniva spregiativamente chiamato il capitalismo delle relazioni e che è oggi in grado, almeno in linea di principio, di stabilire circuiti di comunicazione, responsabilità, impegno reciproco tali da mettere termine al gioco del cerino.

Ma attenzione: non per tornare sic e simpliciter al mitico ordine fordista o mercantile, bensì per stabilire il modo con cui possiamo far fronte

insieme ad una emergenza temporanea, mantenendo saldi i legami che il “si salvi chi può” romperebbe, e cercando un modo ragionevole di distribuire le perdite a cui dobbiamo far fronte. Tutte misure temporanee che andrebbero previste e gestite come tali, perché per il futuro si tratta di gestire l’interdipendenza globale costruendo sistemi flessibili e creativi, che siano in grado di regolare la distribuzione del rischio ex ante (invece che ex post), in modo da premiare chi si attrezza per fronteggiare una condizione di incertezza e di instabilità certamente destinata a ripetersi nel corso del tempo.

#### **14. La crisi di competitività**

Sul terreno della competitività, il rimedio da proporre fin da ora è che i paesi high cost si attrezzino per usare i loro redditi (più alti) per investire nella creazione di conoscenze originali e di reti di relazione esclusive, tali da compensare i differenziali negativi di costo del lavoro, rendendo “morbido” l’inseguimento tra paesi ricchi e paesi emergenti, che oggi rischia di trasformarsi in uno scontro cruento, per la sopravvivenza.

Il made in Italy è destinato a soffrire più di altri la crisi di competitività. Mentre Stati Uniti, Germania e Giappone – per fare tre esempi chiave – hanno da tempo “pilotato” le loro economie nazionali verso competenze e specializzazioni compatibili con i redditi di paesi high cost, l’Italia ha fatto, dagli anni settanta in poi, un percorso esattamente complementare. In quanto paese low cost nel mercato continentale europeo i nostri produttori, specie agli inizi, hanno potuto fare i “cinesi” d’Europa. Hanno rapidamente importato e adattato tecnologie e conoscenze altrui, mettendo al lavoro su questa base una fascia di popolazione proveniente da settori a bassa produttività (dalla campagna o dal terziario tradizionale). L’imprenditorialità diffusa ha fornito a questo modello di business la flessibilità e la creatività per fornire una “differenza” rilevante ai clienti, mentre le reti locali (distretti, catene di subfornitura) hanno reso accessibili economie di scala e di specializzazione una volta riservate alle grandi organizzazioni soltanto. Ma c’è stata una costante in questo modello: non si sono fatti grandi in-

vestimenti in conoscenza e in reti. Piuttosto si è sfruttato il “capitale sociale” disponibile in loco. E ci si è limitati ad operare nei settori (tipici del made in Italy) in cui questo approccio povero di investimenti intellettuali e relazionali poteva funzionare.

Ora che, per così dire, arrivano i cinesi titolari ad occupare la posizione low cost sul mercato, l’Italia si trova ad essere, volente o nolente, un paese high cost. Dunque deve fare quegli investimenti in capitale intellettuale e relazionale che in precedenza non ha fatto, se vuole produrre conoscenze originali e contare su reti di approvvigionamento e di vendita esclusive.

E’ questo il passaggio difficile su cui il nostro sistema si stava applicando dal 2000 in poi, avendo conseguito nel 2006 e 2007 i primi risultati. Poi è arrivata la gelata della crisi finanziaria (ottobre 2008) che ci ha trovato a metà del guado. Uscire dalla crisi significa, per noi, riuscire non solo a recuperare la domanda, ma arrivare sull’altra sponda di questo riposizionamento competitivo.

#### **15. La crisi di sostenibilità**

Sul piano della sostenibilità, invece, va posta soprattutto una questione di metodo. La modernità è nata, tre secoli fa, per dare ai soggetti la capacità di plasmare la natura consapevolmente, in base alle proprie preferenze e intenzioni. Ma la ricerca di maggiore razionalità nei comportamenti sociali e di maggiore produttività in economia non è stata affidata ai soggetti, ma ad automatismi che usano le energie e motivazioni individuali (soggettive) come ingranaggi messi al servizio della prestazione complessiva. Il potere è passato dai fini ai mezzi, che in pratica hanno finito per imporre i loro automatismi sui soggetti portatori di fini. Si pensi al singolo scienziato che viene premiato in quanto fa avanzare il meccanismo della scienza, a prescindere dal significato che lui, individualmente, dà al lavoro fatto. O si pensi all’imprenditore che opera sul mercato, e che viene espulso se non rende efficiente il suo processo o prodotto.

Finora la modernità ha affidato le decisioni chiave ad automatismi non responsabili e non riflessivi, come la scienza, la tecnologia, il mercato, il calcolo economico, le procedure

organizzative e le norme giuridiche. Ciascuno di questi ha ordinato nel suo campo i comportamenti individuali e li ha indirizzati nella direzione che ottimizza certe prestazioni (in economia l'obiettivo di riferimento è stata la crescita della produzione materiale, misurata dal PIL).

## **16. La sfida per il futuro: valorizzare i beni comuni**

Nessuno, in questo schema, si è dato carico degli elementi dissipativi che erano impliciti nello sviluppo, nel momento in cui consumava beni comuni, quelli che gli anglosassoni chiamano commons: ambiente, risorse naturali, cultura, conoscenza sociale. Tutti beni che, non essendo presidiati da un proprietario privato ed essendo solo in parte coperti da una tutela pubblica, sono stati quasi sempre consumati dalla produzione senza che i beneficiari si dessero carico di ricostituirli.

Ma lo sviluppo, diventato in questo modo dissipativo, alla fine si ferma proprio perché, correndo avanti sulla propria strada, non si è fermato a rigenerare quanto consuma, passo per passo, nel suo procedere.

Gli economisti hanno da tempo, almeno in teoria, identificato questo problema con le diseconomie esterne (ambientali) che, quando i beni sono comuni, non vengono rilevate dai prezzi e dunque non entrano nei costi di produzione in base ai quali si fanno i calcoli di convenienza e si seleziona, sul mercato, la soluzione "vincente". La presenza di esternalità (negative o positive) distorce i prezzi relativi e dunque induce scelte meno efficienti del massimo che sarebbe ottenibile se costi e ricavi fossero tutti "interni" (rilevati dal calcolo di convenienza e dal mercato).

Il rimedio tradizionale proposto a questa failure del mercato, che riduce il grado di efficienza, è quello della tassazione che trasforma le diseconomie esterne in costi interni, ripristinando la fisiologia del mercato.

Ma, a parte la difficoltà di trovare il consenso adeguato per tassare le diseconomie, molte difficoltà si frappongono all'uso di questo rimedio. La questione dell'insostenibilità, infatti, non riguarda solo la produzione accidentale di diseconomie esterne, correggibili con la tassa-

zione: il problema è più grave. E consiste nel fatto che i beni comuni, quando vengono dissipati, diventano alla fine scarsi e inefficienti bloccando lo sviluppo e rendendo impossibile andare avanti per la stessa strada. E' difficile correggere ex post, con una tassa una condizione in cui l'energia costa troppo o l'inquinamento impedisce di andare avanti con la produzione industriale in certe aree.

Quando l'economia moderna ha a che fare con i beni comuni, la questione chiave che deve essere affrontata è quella della valorizzazione. Se servono a produrre valore, occorre che una parte di questo valore torni non solo a ricostituire la consistenza ma a rigenerare il bene di partenza, innovandolo, esplorando nuove possibilità e nuovi significati. Questo non si può fare solo con la tassazione che inibisce usi dissipativi gratuiti, ma richiede la costruzione di istituzioni ad hoc, che abbiamo questa missione (Barnes).

Chi deve pensare a trasformare l'uso dissipativo di beni comuni in valorizzazione riflessiva degli stessi?

Questo è un grande interrogativo e un discrimine politico vero: altro che continuare la guerra dei cento anni, tra liberisti e statalisti. Pensiamo a questa nuova frontiera della riflessione economica e della politica: la comunità reclama un uso del mercato e dello Stato che sia funzionale alla valorizzazione dei beni comuni, e chiama le intelligenze personali e le relazioni sociali a fare la loro parte, affiancando le forme tradizionali di mercato e di Stato che dovrebbero sempre più essere innervate di aspetti comunitari. Un programma non per domani, ma che non tramonterà con la fine della crisi recessiva attuale. Avremo per nostra disgrazia e per nostra fortuna, molte altre crisi, negli anni futuri, a ricordarci della sua urgenza.



## Considerazioni attorno alle recenti analisi sulla crisi

Giorgio Gottardi<sup>1</sup>

La crisi attuale ha radici profonde, che si sovrappongono a cause scatenanti e 'inneschi' di breve. Il risultato è un ambiente turbolento (nel senso originario: inesplicabile, non dominabile), e dunque difficile da interpretare con i tradizionali modelli. Sono pochi gli economisti che, come l'amico Enzo Rullani, hanno distinto tra radici di lungo e cause di breve, concentrandosi sulle prime. Le seconde mostrano tuttavia un impatto pesante sulla situazione attuale, e condizionano alquanto le opzioni future. E dunque ne accenno brevemente.

Tutti gli analisti senza eccezione hanno identificato la causa scatenante nell'area della finanza. Tre eventi gravi (il tonfo della *new economy*, le torri gemelle e la guerra in Irak) hanno indotto la FED, dalla metà dell'anno 2000 in poi, a continue e massicce iniezioni di liquidità nel sistema statunitense, trascinandolo in questa politica tutti i paesi dell'area del dollaro. Vari economisti, da Paul Krugman a George Akerloff, hanno sottolineato da tempo i pericoli di questa politica, che peraltro non ha scalfito le radici di lungo della crisi. Questo ha fatto sì che i benefici effetti di tale politica siano stati trascurabili o molto inferiori alle attese. E così, né l'enorme disponibilità di risorse per gli investimenti, né un tasso di cambio del dollaro estremamente vantaggioso, abbiano sostanzialmente influenzato i volumi e i modelli di produzione. I settori tradizionali non si sono rinnovati, vedasi per tutti l'auto, che anzi è arrivata a sfiorare il disastro. Quanto ai nuovi prodotti, sia low che high tech (dalle scarpe Nike all'iPhone della Apple), sono tutti ormai stabilmente fabbricati in Cina. Nella nuova divisione planetaria del lavoro, gli USA stanno assumendo sempre meno il ruolo di paese produttore e sempre più quello di consumatore (un esempio: negli USA il 16% del PIL è spesa sanitaria, contro l'8% della media UE), mentre il ruolo di produttore

<sup>1</sup> Università di Padova.

globale è affidato alla Cina.

In queste condizioni, non stupisce che l'enorme iniezione di liquidità abbia finito con lo stimolare quasi solo le attività speculative, favorite peraltro da nuovi prodotti finanziari ad alto rischio, dalla connivenza delle società di rating e dall'assenza di regole e controlli. D'altro canto, non si poteva richiedere alle grandi banche d'affari la visione complessiva di lungo che sembra essere mancata al Governo federale. Oggi, nonostante la rete di salvataggio stesa dai governi, il sistema mondiale del credito è danneggiato, sembra ci siano ancora perdite sommerse, molte banche sono sottocapitalizzate. La crisi del credito potrebbe dunque non risolversi a breve.

Ho accennato alla causa di breve (la finanza), perché questa ha generato due effetti congiunti e gravi, soprattutto per il nostro sistema produttivo e le sue PMI: il razionamento del credito e uno *spread* elevato; proprio nel momento in cui l'esigenza di individuare nuovi modelli di produzione, nuovi posizionamenti sui mercati globali e nuove collocazioni nella divisione internazionale del lavoro richiede in Italia forti investimenti in innovazione tecnologica e relazionale. Questa crisi sovverte i giochi, obbliga ad un'innovazione *trial and error* che richiede di sperimentare nuovi rapporti e alleanze. Problemi si aggiungono ad una domanda internazionale e a consumi interni stagnanti per effetto di un'occupazione in calo, determinata quest'ultima volta da chiusure e *default*, e da ristrutturazioni *labour-saving* imposte dall'urgenza di un recupero di produttività.

Concordo con Enzo sulla debolezza della tesi che sarebbe stato il neo-liberismo galoppante ad aver lasciato mano libera alla globalizzazione, fatto 'arretrare' lo Stato, promosso la finanza facile. E anch'io credo che difficilmente il rimedio sarà tornare al vecchio welfare e al suo ordine fordista, al recupero della sovranità dello Stato introducendo dosi di protezionismo a difesa degli interessi nazionali. Anche se è dubbio, perfino per i neolibertisti, che l'attuale spirale negativa possa fermarsi da sola. Se Francesco Giavazzi sostiene che sarebbe meglio aumentare subito gli ammortizzatori e stimolare la domanda interna (magari per negoziare con i sindacati la riforma delle pensioni), forse è urgente farlo davvero.



Ma se si parla delle vere radici, il discorso sul lungo è del tutto diverso. Come Enzo sostiene, di fronte al nuovo paradigma da costruire non si potrà continuare a dibattere di Stato vs Mercato: sia perché la crescente debolezza degli Stati nazionali isolati renderà indispensabile far funzionare gli organismi sovranazionali (la UE in particolare), sia perché il mercato, nell'economia delle ICT e della conoscenza, difficilmente sarà regolato se non dai nuovi leader del mercato globale.

Di fatto il nuovo paradigma si sta proponendo da solo, e se ne vedono chiaramente ormai i tratti. Sulla costruzione del nuovo paradigma possiamo dividerci in apocalittici e integrati, ritenere nel primo caso che tutto dovrà cambiare per ripartire su nuove fondamenta, e nel secondo che basterà accompagnare la macchina nei suoi aggiustamenti, pur sapendo che potrebbero essere dolorosi. Poiché la macchina dell'evoluzione è in moto, e già dimostra i suoi effetti, personalmente sono più vicino a questa seconda visione. Si tratta di mettere in campo politiche che accompagnino le esigenze del nuovo capitalismo globale, se possibile orientandole e negoziando con queste. Ovvero facilitando il dispiegamento dei suoi enormi potenziali, e mitigandone gli impatti negativi.

I caratteri significativi del nuovo paradigma sono le nuove relazioni produttive, rese manifeste dalla formazione di *extended enterprise* e *business network* e dalla dematerializzazione della produzione, mentre la conoscenza diviene il nuovo asset strategico da impiegare nella competizione globale. Sono i nuovi modelli di governo dei network, fondati sul trust molto più che sugli strumenti tradizionali come la gerarchia e i contratti, che stanno dando sostanza al nuovo ordine del capitalismo globale.

In Italia, da oltre decina d'anni, molte imprese piccole e medie investono in nuove relazioni: la strada per l'internazionalizzazione è l'ingresso nelle reti globali. E' un processo che coinvolge i tradizionali distretti industriali e che determina cambiamenti strutturali già ben visibili nella nostra regione. Invece, salvo lodevoli eccezioni, c'è un indubbio ritardo nell'investimento e nella produzione della nuova conoscenza indispensabile a sostenere la transizione. Un ritardo anche maggiore affligge gli interventi degli Stati nazionali, di gran lunga sopravanzati dalle

strategie delle imprese che già operano nella realtà del mercato globale.

Il nuovo modello di capitalismo globale è legato alla stabilità dei network che oggi lo sostanziano. Queste nuove strutture, intrinsecamente dinamiche, si sostengono solo se la distribuzione dei rischi al loro interno è definibile ex-ante e non è eccessivamente asimmetrica. Questa condizione dipende molto dalle politiche e dagli assetti istituzionali *locali*. Detto in altri termini, accompagnare la formazione del nuovo paradigma richiede una co-evoluzione: significa mobilitare insieme conoscenza, tecnologie, soggetti economici, mercati e istituzioni, valorizzando soprattutto le specificità territoriali non riproducibile altrove. Il rischio nei processi di apprendimento che sono in atto nei distretti tradizionali, è di restare ai margini di questa necessaria co-evoluzione, generando irreversibilità e precipitando in un ciclo di *lock-in* all'interno di tecnologie e strategie superate. Mentre l'esigenza è di favorire l'inserimento di questi sistemi nel nuovo capitalismo globale della conoscenza, per sfruttare il suo immenso potenziale.

# *Crisi e sostegno ai disoccupati*

Bruno Anastasia<sup>1</sup>

## **1. Un tema riemerso**

La trasmissione della crisi finanziaria all'economia reale con la caduta dei livelli dell'attività produttiva ha portato al centro dell'attenzione la questione dell'adeguatezza degli interventi di sostegno al reddito di quanti perdono il posto di lavoro.

Si tratta di un tema antico, anche "consumato" nel dibattito tra esperti, ma irrisolto socialmente e politicamente, come dimostra la sempiterna frase contenuta in numerosissimi dispositivi normativi "in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali" etc.etc..

La crisi - per la quale il quadro delle informazioni disponibili documenta nettamente il fortissimo rilievo del calo dell'occupazione, non molto distante da quello indicato per il pil, stimato per l'anno in corso tra il 5 e il 6% - ha reso acuta la percezione di questo nodo irrisolto. E' ovvio che la recessione essa deve essere gestita non solo indicando il futuro possibile ritorno alla crescita e le nuove opportunità che si apriranno, ma anche "governando" la situazione presente, le tensioni sociali emergenti, intervenendo sui punti di maggior criticità.

La crisi è perciò un formidabile acceleratore della riflessione su tali tematiche.

## **2. Serve proprio la riforma?**

In campo si confrontano due approcci. Entrambi condividono due premesse:

a. il sistema esistente ha bisogno di essere rivisto, perché in molti punti iniquo, frutto di stratificazioni esito di interventi succedutisi nel tempo senza disegno e spesso non coordinati;

b. non si può ritornare all'antico, alla generazione di strumenti molto generosi (come

<sup>1</sup> Veneto Lavoro.

i prepensionamenti degli anni '80-'90) e con oneri a carico delle generazioni future, nemmeno se alquanto selettivi perché limitati nella platea dei possibili beneficiari (come è stato il combinato cigs+ indennità di mobilità attivato dopo la crisi del '92-93).

I due approcci menzionati, a partire da queste premesse condivise, si dividono poi nello svolgimento e nel concreto orientamento delle scelte.

L'approccio minoritario nei fatti (anche se magari maggioritario in letteratura) è quello di chi ritiene necessaria una riforma ad ampio raggio, una radicale rivisitazione degli istituti, un diverso rapporto tra i medesimi.

L'approccio maggioritario - in sostanza quello dei governi che si sono succeduti dalla Commissione Onofri in poi - ritiene che non ci fossero (ieri per problemi di reperimento delle risorse economiche) e non ci siano (oggi, che le risorse sono state per forza reperite, per ragioni di tempistica) le condizioni per procedere ad un'ampia riforma.

A sostegno di questo secondo approccio, del resto, sta la constatazione che tale riforma non è proprio "tutta da fare", perché diversi interventi in questi anni sono stati attivati, anche prima di quelli dettati dalla recessione in atto (vedi ad esempio il Protocollo del welfare del 2007).

Questo secondo approccio è a fondamento delle scelte essenziali che hanno guidato tutti gli interventi più recenti in materia:

a. rafforzamento delle tipicità italiane: (i) mantenimento - attraverso le varie forme di cassa integrazione - dei rapporti di lavoro in essere con ampio sostegno alle sospensioni indennizzate come alternativa ai licenziamenti e alla disoccupazione; (ii) diffuso intervento ex post, a mo' di compensazione, attraverso la disoccupazione a requisiti ridotti, oggi infatti ulteriormente allargata a lavoratori parasubordinati, interinali e apprendisti; (iii) raccordo spesso non necessario o nominalistico con le politiche attive;

b. "appeasement" rispetto ai diversi livelli di tutela, privilegiando la loro estensione (ormai tendenzialmente all'universo dei lavoratori ex dipendenti) piuttosto che la loro equiparazio-

ne;

c. introduzione di un (poco razionale) sistema misto di finanziamento, in parte assicurativo (che quindi alza il costo del lavoro) e in sostanziale equilibrio finanziario (com'è per alcuni istituti: cig ordinaria e straordinaria, disoccupazione non agricola a requisiti ordinari), in parte a carico della fiscalità generale (cig in deroga) e quindi senza oneri per le imprese e senza effetti sul costo del lavoro.

L'evoluzione dei problemi, oltre che del dibattito sociale e politico, determinerà il mescolarsi (sboccando in una effettiva riforma almeno passabilmente organica) o l'ulteriore distanziarsi tra questi due approcci.

### 3. I dilemmi rilevanti

Andando nel dettaglio dei numerosi problemi concreti evocati con il tema del sostegno al reddito dei disoccupati, consideriamo brevemente i nodi critici più rilevanti<sup>2</sup>. Le decisioni di fondo riguardano questi dilemmi:

(a) se rafforzare/precisare la distinzione tra gli interventi per i lavoratori sospesi e gli interventi per i lavoratori disoccupati;

(b) se i disoccupati abbiano titolo ad interventi di sostegno del reddito a partire dal loro stato – il requisito fondamentale essendo appunto l'essere disoccupati –, oppure se gli interventi di sostegno debbano essere condizionati ad anzianità assicurative e contributive pregresse e/o alla tipologia e modalità di conclusione del contratto di lavoro precedente (per cui diventa rilevante se l'ultimo rapporto di lavoro sia stato a tempo determinato oppure a tempo indeterminato e se si sia concluso per licenziamento oppure per dimissioni) e/o alla posizione professionale ricoperta (lavoratore dipendente oppure parasubordinato, etc.);

<sup>2</sup> Si sintetizzano qui di seguito analisi e proposte più diffusamente esposte in B. Anastasia, M. Mancini, U. Trivellato, Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte. Tra riformismo strisciante, inerzie dell'impianto categoriale e incerti orizzonti di flexicurity, i Tartufi, n. 32, [www.venetolavoro.it](http://www.venetolavoro.it); al medesimo saggio si rinvia per un'aggiornata bibliografia sul tema.

(c) se abbiano rilievo le modalità con cui gli ex dipendenti entrano nello stato di disoccupazione (fine - prevedibile e prevista - di contratti di lavoro a termine oppure licenziamento per ragioni economiche);

(d) come e quanto le politiche passive debbano essere collegate con le politiche attive;

(e) se e come l'intervento di sostegno al reddito per i disoccupati debba essere coordinato con strumenti assistenziali più generali.

Il sistema attualmente esistente non poggia su scelte chiare, passabilmente razionali, rispetto a queste questioni e paga la mancata chiarezza con una conseguente cascata di effetti indesiderati. Vediamo meglio i problemi aperti, prospettando anche alcune direttrici di possibili soluzioni.

#### 3.1. Sulla ricomposizione degli strumenti di intervento per i lavoratori sospesi

È ragionevole ritenere che gli interventi di sostegno del reddito per i lavoratori sospesi (effettivamente tali, non disoccupati mascherati) abbiano senso e siano utili, sia a scala micro (per le singole aziende e lavoratori coinvolti) che sotto il più generale profilo sistemico (come politica di conservazione del capitale umano). E' altrettanto evidente che la distinzione tra lavoratori sospesi e disoccupati è di rilievo: soprattutto perché ai primi non è logico proporre interventi specifici di politica attiva (salvo le iniziative di formazione, peraltro attivabili come per tutti gli occupati). In questo quadro la Cigo è l'istituto utile da conservare e da estendere a tutte le realtà che possono averne bisogno – artigianato in primis –. Il meccanismo assicurativo che governa la Cigo andrebbe quindi allargato anche alla più generale platea delle piccole imprese, per “assorbire” le nuove “abitudini” contratte dai datori di lavoro (soprattutto artigiani) con il ricorso agli interventi di deroga, che stanno surrogando l'impossibilità di interventi tipo Cigo.

Quanto alla Cigs, in diverse proposte se ne chiede l'abolizione, soprattutto per evitare i casi in

cui, essendo il licenziamento solo mascherato dalla sospensione, si diluiscono eccessivamente i tempi di riallocazione dei lavoratori. Tale indicazione, pur razionale, va valutata attentamente nei possibili effetti pratici: a volte il confine tra sospensione/cessazione è incerto (e serve qualche tempo per chiarire la situazione effettiva); altre volte può essere utile il mantenimento di una condizione di sospensione dei lavoratori anche per “valorizzare” o quanto meno conservare il capitale umano aziendale (ad esempio, nei casi di trattative in corso per la cessazione dell’azienda). Ancora, i percorsi protetti e lunghi (Cigs+liste di mobilità) agevolano la presentazione di candidature volontarie quando un’impresa si trova a dover ridimensionare l’organico: si riduce infatti, per l’impresa stessa, l’onere di indicare nominativamente gli esuberanti, scelta che può essere foriera di non banali conflitti con e tra la manodopera. In generale, la riduzione dei benefici previsti per i lavoratori sospesi comporta una più complicata gestione del conflitto sociale che inevitabilmente le crisi aziendali maggiori trascinano con sé.

### **3.2. Sull’allargamento del sostegno del reddito a soggetti senza storia pregressa di lavoro dipendente**

Da varie parti è stata affacciata l’esigenza di consentire l’accesso all’indennità di disoccupazione ad una platea più ampia di quella che attualmente vi ha diritto. Si fa riferimento ai disoccupati in cerca di primo impiego, ai disoccupati in rientro dopo un lungo periodo di inattività, ai disoccupati che hanno perso il lavoro autonomo o parasubordinato, etc.. Si sostiene che uno strumento generale di sostegno ai disoccupati non dovrebbe discriminare sulla base della loro storia precedente, in particolare non dovrebbe essere condizionato alla tipologia di storia lavorativa.

L’introduzione di una tale novità nel contesto italiano appare soggetta a controindicazioni di non piccolo rilievo. Per quanto riguarda i disoccupati alla ricerca del primo impiego o in fase di rientro dopo una lunga inattività sono evidenti i rischi di comportamenti opportunistici diffusi. In tali casi, inoltre, lo strumento di sostegno esulerebbe necessariamente da

uno schema di finanziamento mutualistico-assicurativo, richiamando la necessità di un intervento assistenziale, esplicitamente a carico della fiscalità generale. Il sostegno del reddito per queste persone va quindi collocato, propriamente, nell’ambito dell’attivazione di un strumento di intervento di ultima istanza (una delle varianti possibili del cd reddito di cittadinanza etc.).

Per quanto attiene al lavoro parasubordinato e, più in generale, al lavoro autonomo il problema si pone in maniera diversa. In effetti la logica mutualistico-assicurativa potrebbe essere applicabile: basterebbe optare per l’estensione dell’obbligo di assicurarsi contro la disoccupazione anche per questi lavoratori. In realtà, questo scenario pur possibile è lontano dalla domanda delle associazioni rilevanti rappresentative dei lavoratori autonomi e non risulta (per ora) in agenda. Il problema si pone con specifica rilevanza con riferimento ai lavoratori parasubordinati, per i quali sovente è stata avanzata la richiesta di equiparazione, sotto diversi profili, ai lavoratori dipendenti. Per essi, inoltre, sarebbe relativamente agevole introdurre l’obbligo di assicurazione contro la disoccupazione (già funzionando, nei confronti dell’INPS così come dell’Agenzia delle Entrate, il ruolo del committente come sostituto d’imposta ed essendo già attivata la contribuzione obbligatoria per la maternità). L’obiezione più consistente a questa proposta sostiene che l’accesso dei lavoratori parasubordinati a strumenti di sostegno del reddito in caso di disoccupazione sancirebbe un’ulteriore similitudine regolativa (come già avviene nel caso delle trattenute fiscali) con il lavoro dipendente, dal quale invece sarebbe opportuno che i rapporti parasubordinati rimanessero ben distinti. E se così non fosse, del resto, sarebbe più logico vietarli, vista anche la ormai acquisita facilità, per tutte le imprese, di attivare contratti a termine secondo varie tipologie.

Se fin qui abbiamo discusso di ipotesi di allargamento della platea dei destinatari, appellarsi al medesimo principio (“il sussidio di disoccupazione ai disoccupati”) può portare anche a restringere la platea degli aventi diritto. Infatti attualmente per l’accesso all’indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, come pure per l’accesso alle sovvenzioni previste per i lavo-

ratori agricoli, non è richiesta l'effettività dello stato di disoccupazione (con i connessi obblighi di ricerca di lavoro e di immediata disponibilità al lavoro). Ne consegue che godono dei sussidi di disoccupazione figure come gli studenti o le casalinghe che sicuramente non risultano "occupate" ma, altrettanto certamente, non sempre sono "disoccupate" perché non sempre cercano lavoro e sono effettivamente disponibili ad impiegarsi.

### 3.3. Sul ridisegno dell'indennità di disoccupazione per i lavoratori dipendenti

Si possono formulare due diverse ipotesi.

#### (i) *Un sistema universale per i lavoratori disoccupati con precedenti lavorativi*

Una prima prospettiva, forse la più attraente sul piano dell'equità e dell'unitarietà del disegno, fa perno sull'omogeneità del trattamento tra tutti i lavoratori dipendenti sia licenziati (collettivamente o individualmente) sia che abbiano concluso un contratto a termine.

Questa prospettiva implica una seconda, altrettanto importante, direttrice: il rafforzamento della logica assicurativa, tanto a livello aggregato quanto sul piano degli incentivi a livello microeconomico. Ciò significa prevedere un obbligo di copertura delle prestazioni nella media del ciclo. Quanto al piano microeconomico, tanto la durata del periodo massimo quanto il ricorso ripetuto al sussidio nel tempo andrebbero limitati intervenendo sulla modulazione temporale degli importi. Accesso e permanenza nel trattamento per il singolo lavoratore disoccupato andrebbero correlati al precedente passato contributivo effettivo (non necessariamente continuativo, per consentirne l'accesso a lavoratori con molteplici episodi di occupazione brevi e interrotti).

#### (ii) *Un sistema duale per disoccupati licenziati e per lavoratori che concludono contratti a termine*

Un'alternativa può essere delineata mantenendo netta la distinzione tra lavoratori disoccupati per licenziamento e disoccupati a seguito di conclusione di un contratto di lavoro a termine. Questa scelta comporterebbe la ri-organizza-

zione del frantumato sistema attuale attorno a due strumenti.

(a) *Un sussidio di disoccupazione per i licenziati da qualsiasi impresa*, indipendente dal fatto che si tratti di licenziamento collettivo o individuale. Tale strumento dovrebbe porsi come l'architrave omogenea, universale (per i lavoratori licenziati) per gli interventi di sostegno al reddito. Esso potrebbe essere così congegnato, semplificando la situazione vigente:

- requisito di accesso: 1 anno di lavoro continuativo (con qualsiasi contratto di lavoro dipendente, apprendistato incluso) nell'impresa che licenzia;
- durata massima dell'indennità: 1 anno (allungabile a 18 mesi per gli ultra50enni?);
- tasso di copertura: a scalare ogni 3 mesi (dal 70 al 30%?);
- obbligo di PAI (piano azione individuale) concordato con i Centri per l'impiego;
- finanziamento su base assicurativa, con un'unica aliquota adeguata ad assicurare l'equilibrio finanziario, integrato da apposito contributo da parte delle imprese i cui lavoratori licenziati sono utilizzatori del sistema.

E' stata affacciata anche la proposta di un'indennità da erogare in un'unica soluzione, iniziale. La finalità sarebbe quella di stanare/evitare i falsi disoccupati ed accelerarne la riallocazione (perché tanto il sussidio lo hanno già percepito integralmente) e costringere – in definitiva – i veri disoccupati a rivelarsi, rendendo inutile la permanenza, tra i disoccupati, dei segmenti facilmente rioccupabili e riducendo alla radice la convenienza di un'opzione opportunistica basata sulla combinazione "indennità mensile + lavoro nero". L'obiezione a tale proposta si sostanzia nel sollevare un innegabile problema di costo per lo Stato (anche se mitigato dai maggiori introiti fiscali nel caso di una velocizzazione dei reinserimenti al lavoro): chi potrebbe dire di no all'indennità in un'unica soluzione se non chi è sicuro di rimanere disoccupato? Una più meditata variante potrebbe consistere nel pagare una parte, da determinare, dell'indennità com-

plessiva di disoccupazione ai disoccupati che trovano un nuovo lavoro rapidamente e lo mantengono per uno specificato periodo di tempo.

(b) *Un sussidio di disoccupazione per i lavoratori che concludono contratti a termine* (inclusi i lavoratori stagionali, gli apprendisti il cui contratto non sia stato trasformato, i lavoratori agricoli, con opportuni adattamenti i lavoratori parasubordinati)<sup>3</sup>. A scopo meramente esemplificativo, questo strumento può essere così delineato<sup>4</sup>:

- requisito di accesso: 1 anno di contributi anche cumulati con più spezzoni di lavoro a qualsiasi distanza di tempo l'uno dall'altro; l'anzianità di contribuzione viene conservata se non utilizzata pienamente, salvo il caso di assunzione a tempo indeterminato, che la azzerava;
- tasso di copertura: 50%;
- durata massima dell'indennità: la metà del tempo di contribuzione (fino ad un massimo, in un'unica soluzione, di un anno);
- obbligo di PAI concordato con i Centri per l'impiego;
- aumento dell'aliquota previdenziale a carico dei datori di lavoro, per sostenere la pensione dei lavoratori a termine.

### **3.4. Sul collegamento fra indennità di disoccupazione, politiche attive del lavoro e “obblighi reciproci”**

Se ci si orienta verso l'estensione e il potenziamento degli ammortizzatori sociali, segnatamente dell'indennità di disoccupazione, è essenziale stabilire un legame effettivo, tendenzialmente stringente, con la partecipazione a politiche attive del lavoro, nell'ambito di una logica di “condizionalità”. È il cosiddetto approccio degli “obblighi reciproci”: al disoc-

<sup>3</sup> L'accesso a questo strumento può essere consentito anche ai licenziati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato che non hanno potuto accedere allo strumento descritto in (a) per assenza del requisito di ammissibilità.

<sup>4</sup> È chiaro che questo strumento può configurarsi di fatto anche come un “premio” alla flessibilità. Estremizzando l'adozione di comportamenti opportunistici, lavorando 20 anni con contratti a termine ripetuti, un lavoratore può ottenere nello schema proposto 10 anni di sussidio disoccupazione.

cupato si offrono il sussidio e servizi (di orientamento, formazione, ecc.) che ne favoriscano il reimpiego; la condizione che si pone è che cerchi attivamente lavoro, in alcuni casi partecipi a schemi di workfare, accetti un'offerta di lavoro “congrua”. Sostanzialmente nulla del genere è ancora avvenuto in Italia, su scala apprezzabile.

Procedere contestualmente nelle due direzioni – verso un sistema universale di sussidi di disoccupazione e verso un sistema di “attivazione” e di “obblighi reciproci” – è un'operazione difficile, ma nello stesso tempo indispensabile, per un duplice ordine di ragioni:

- solo in tal modo un welfare generoso è sostenibile, è cioè in grado di mantenere l'equilibrio finanziario;
- solo in tal modo, attivando efficaci servizi per il reimpiego, l'eventuale sanzione per il disoccupato che si sottragga agli obblighi previsti diventa socialmente accettabile, e in definitiva praticabile (perché riguarda comportamenti, ragionevolmente non diffusi, di chiaro stampo opportunistico).

In questo quadro, una questione particolarmente delicata è la definizione di “proposta di lavoro congrua”, proposta che comporta per il lavoratore, nel caso di mancata adesione, l'esclusione dai benefici costituiti dalle politiche passive del lavoro.

### **3.5. Sugli interventi assistenziali di ultima istanza**

Una direttrice necessaria per la riforma deve consistere in strumenti di intervento di ultima istanza contro i rischi di povertà in cui cadrebbe chi non avesse, o esaurisse, il diritto al sussidio di disoccupazione. Lo strumento primario al riguardo è, secondo la legislazione corrente – che astrattamente lo prevede ma non lo ha mai reso operativo – il reddito di ultima istanza (o meglio “reddito minimo di inserimento”, lavorativo se possibile o comunque sociale). Di un tale strumento, per definizione da tarare più sulla situazione familiare che su quella del singolo – in cerca di prima occupazione o disoccupato di lunga durata –, i beneficiari non sarebbero soltanto i non ancora occupati o i disoccupati poveri, ma essi ne sarebbero una

significativa parte.

Possiamo infine integrare le osservazioni e le proposte che abbiamo concentrato sui cinque punti significativi fin qui discussi, sottolineando che in una fase di sviluppo dell'economia e di evoluzione della società dove forte è l'esigenza di aggiornamento e di alternanza fra lavoro e formazione (e, più in generale, altre attività), appare opportuno pensare a uno strumento flessibile sul modello dell'anno sabbatico, oggi accessibile solo a particolari figure di lavoratori intellettuali: una sorta di periodo sabbatico, a valere peraltro sulla futura pensione; in altre parole, una sorta di anticipo sul pensionamento, che non tocca però l'anzianità lavorativa richiesta per il collocamento in pensione. Ad esempio, si potrebbe pensare che ogni tredici-quindici anni di lavoro (e di effettivi versamenti contributivi), il singolo lavoratore (previo il consenso dell'azienda nel caso di lavoratori assunti a tempo indeterminato) ha diritto a sei mesi di "anticipo sul pensionamento", che servano appunto a flessibilizzare il ciclo di formazione/vita lavorativa/quiescenza. Ovviamente, un lavoratore potrebbe usare questo strumento per allungare il periodo di sostegno del reddito in caso di disoccupazione.

#### **4. Nota conclusiva**

Osservato da vicino, il sistema degli ammortizzatori sociali rivela, anche all'osservatore più assuefatto alla complessità degli interventi regolativi, una multiforme varietà, spesso distanti da logiche di disegno razionale e invece assai vicina a singole esigenze ed istanze, settoriali e locali, nonché derivante dalla (e rivelatrice della) scansione storica dell'emergere di richieste di intervento, spesso corporative, che hanno saputo trasformarsi in voce.

Un'operazione di riforma non può che essere anche un'operazione di semplificazione, lungo gli assi dell'universalismo e dell'omogeneità. Ma proprio per questo sarà seriamente contrastata dalle abitudini, dalle inerzie e dai poteri che la situazione attuale ha consolidato. In definitiva lo scoglio più arduo non è il reperimento delle risorse, quanto la creazione di un consenso diffuso intorno ad una nuova logica redistributiva e a nuove regole, sapendo bene - tra

l'altro - che ogni disegno, ogni schema di tutela è anche un disegno, uno schema di incentivi. Non è dunque un fatto tecnico ma un segnale, un'indicazione di come si vuole la distribuzione del rischio nella società e di quali vincoli (di solidarietà, responsabilità, condivisione risorse etc.) debbano essere incentivati e come.

La Regione Veneto, nell'ambito del progetto "Disciplina delle aggregazioni di filiera, dei distretti produttivi ed interventi di sviluppo industriale e produttivo locale", ha finanziato un programma di iniziative di formazione superiore nelle aree degli studi sui sistemi economici distrettuali e di PMI della nostra regione, presso le Università di Padova, di Venezia Ca' Foscari e di Verona. Hanno ricevuto contributi per finanziare borse di studio di frequenza, attività di stage, premi di laurea, e seminari di didattica nove fra Corsi di laurea magistrali e Master.

Si è trattato di un rilevante impulso per avvicinare una parte dei nostri studenti allo studio sistematico di una complessa organizzazione produttiva che rappresenta il fulcro dell'economia regionale.

Questo convegno è l'evento conclusivo del programma di iniziative.

Sono invitati gli studiosi attenti ai temi dei distretti produttivi, delle PMI, dell'innovazione, gli esponenti del mondo industriale ed i rappresentanti delle istituzioni.

## ***Dalla crisi allo sviluppo: quali strategie per le PMI Convegno di chiusura del Progetto Filiera – Regione Veneto***

Mercoledì 3 Giugno 2009  
Università di Padova, Palazzo del Bo – Aula Archivio Antico  
Via 8 febbraio 2, Padova

### 9.00 Introduzione

Giuseppe Zaccaria, Prorettore Vicario, Università di Padova  
Adriano Birolo, Università di Padova

### 9.20 *Strategie di internazionalizzazione*

Coordina: Stefano Micelli, Università di Venezia

Fabio Sforzi, Università di Parma

*La trasformazione dei distretti industriali e il cambiamento dell'economia italiana*

Andrea Ginzburg, Università di Modena e Reggio Emilia

*Globalizzazione e nuove PMI*

Giovanni Graziani, Università di Parma

*La nuova politica commerciale dell'Unione Europea*

Discussant: Giancarlo Corò, Università di Venezia, Angelo Zago, Università di Verona

10:45 Pausa caffè, Basilica

### 11.00 *Politiche per lo sviluppo locale: casi studio a confronto*

Coordina: Patrizia Messina, Università di Padova

Luca Lanzalaco, Università di Macerata e RFSviluppo

*Sviluppo locale, istituzioni intermedie e sostenibilità*

Aurelio Bruzzo, Università di Ferrara

*Le politiche pubbliche per le PMI in Italia: un quadro complessivo*

Andrea Prontera, Università di Macerata e RFSviluppo

*Politiche per i distretti agricoli e politiche energetiche, problemi di governance e strumenti di integrazione.*



Michele Capriati, Università di Bari

*La politica della Regione Puglia sui distretti industriali*

Discussant: Italo Candoni, Dirigente Regionale Sviluppo Economico, Ricerca e Innovazione,  
Mario Volpe, Università di Venezia

13.00 Consegna dei premi di laurea del Progetto Filiera  
Vendemiano Sartor, Assessore alle Politiche dell'Economia, dello Sviluppo, della Ricerca e  
dell'Innovazione, Regione del Veneto  
Giuseppe Tondello, Prorettore ai rapporti con le imprese, Università di Padova

13.30 Pausa colazione (Basilica)

15.00. *La crisi e il Veneto*

Coordina: Adriano Birolo, Università di Padova

Enzo Rullani, Venice International University, Coordinatore di *Economia e Società Regionale*)

Roberto Grandinetti, Università di Padova e Presidente di Ires Veneto

*La crisi come occasione di apprendimento: il caso del Veneto*

Commenti:

Bruno Anastasia, Veneto Lavoro

*Stiamo imparando qualcosa nella gestione degli ammortizzatori sociali?*

Annaflavia Bianchi, Faber-Industria e Futuro, Paolo Pini, Università di Ferrara

*Riflessioni sulla crisi e come uscirne*

Matteo Civiero, Università di Venezia

*Crisi e sostenibilità: riflessioni sul postfordismo prossimo futuro*

Discussione generale

Interventi programmati: Giancarlo Corò, Università di Venezia, Giorgio Gottardi, Uni-  
versità di Padova

17.30 Chiusura dei lavori

Hanno collaborato al Progetto le seguenti istituzioni accademiche.

Per l'Università di Padova, la Facoltà di Ingegneria, la Facoltà di Scienze Politiche, il Dipartimento di Studi Storici e Politici, il Dipartimento di Tecnica e Gestione dei Sistemi Industriali, l'Area Trasferimento di Tecnologia, l'Area Finanza.

Per l'Università di Venezia, la Facoltà di Economia, la Divisione Ricerca -Sezione Finanziamenti Esterni.

Per l'Università di Verona, la Facoltà di Economia, la Facoltà di Lettere e Filosofia, la Facoltà di Scienze Matematiche, Fisiche e Naturali, l'Area Programmazione e Controllo Direzionale.

Responsabilità scientifica del convegno:

Centro di Ricerca interuniversitario sulle aree di piccola  
impresa - CRIAPI.

Per informazioni: [adriano.birolo@unipd.it](mailto:adriano.birolo@unipd.it)

<http://www.gest.unipd.it/~birolo/Convegno/index.html>

Segreteria organizzativa:  
Associazione M.A.S.TER

