

Università Politecnica delle Marche

Presentazione del volume:

“I sistemi produttivi locali: trasformazioni fra globalizzazione e crisi”

**Agglomerazione, innovazione e crescita:
un quindicennio di ricerca**

Intervento del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia

Luigi Federico Signorini

Ancona, 3 aprile 2014

1. Introduzione

Quasi quindici anni fa, ad Ancona, presentammo il primo progetto di ricerca della Banca d'Italia sui distretti industriali, svolto tra il 1998 e il 2000, i cui risultati erano stati brevemente anticipati nelle Relazioni annuali sul 1997 e sul 1998.

Le nostre analisi empiriche coprivano la seconda metà degli anni ottanta e la prima del decennio successivo, arrivando al 1996, anno di riferimento del censimento industriale intermedio. Stavamo osservando la “coda” di quella che si può definire l’età dell’oro dei distretti industriali italiani. Parlando delle “sfide per il futuro” proponevamo fin da allora alcuni temi la cui rilevanza è oggi evidente, tra cui l’influenza del progresso della tecnologia, in particolare quella del trasporto e della comunicazione a distanza, sui meccanismi costituenti la competitività delle agglomerazioni industriali.

A quel progetto di ricerca, che diede vita nel 2000 al volume *Lo sviluppo locale: un’indagine della Banca d’Italia sui distretti industriali*, seguì nel 2005 il libro su *Economie locali e competizione globale*, cui si aggiunge quello che presentiamo e discutiamo oggi, dedicato alle trasformazioni dei sistemi produttivi locali tra globalizzazione e crisi.

Nella mia presentazione vorrei tentare un bilancio di questo percorso, articolato finora in tre tappe, cercando anche di trarne alcune lezioni sulle politiche pubbliche.

2. Fra teorie e verifica empirica

Una curiosità intellettuale testimonia quanto antica sia la percezione degli economisti sui vantaggi economici derivanti dall’agglomerazione. Nel *Breve trattato delle cause che possono far abbondare li regni d’oro e argento dove non sono miniere*, pubblicato dal cosentino Antonio Serra nel 1613¹, è possibile trovare già descritti molti dei meccanismi che oggi, quattro secoli dopo, sono formalizzati nei testi dell’economia dell’agglomerazione: i vantaggi della divisione locale del lavoro, derivanti dalla quantità e varietà di attività

¹ Ferdinando Galiani (1780) e Joseph Schumpeter (1954) concordano nell’attribuire a Serra il rango di “primo e più antico scrittore della scienza politico-economica”. Il *Breve trattato* può essere letto nella classica edizione di Pietro Custodi (Serra, 1803), che non a caso inaugurò con essa la sua collana di *Scrittori classici italiani di economia politica*, oppure in quella recentissima di Paolo Savona (Serra, 2013). Ne esiste anche una traduzione in inglese, con testo originale a fronte e un’ampia introduzione di Sophus A. Reinert (Serra, 2011).

manifatturiere; la contrapposizione tra rendimenti decrescenti in agricoltura e crescenti nell'industria; i meccanismi di causazione cumulativa che sono al centro della moderna geografia economica.

Rendimenti crescenti, economie di agglomerazione e causazione circolare fanno parte delle idee di fondo che dominavano in quelli che Krugman (1995) ha definito «i giorni gloriosi della “alta teoria dello sviluppo”», i quindici anni che vanno dall'articolo di Rosenstein-Rodan (1943) sui *Problemi dell'industrializzazione dell'Europa orientale e sud-orientale* alla pubblicazione della *Strategia dello sviluppo economico* di Hirschman (1958): una storia intellettuale che si è intrecciata, assieme ai suoi protagonisti, con la storia economica dell'Italia, in particolare per i problemi del Mezzogiorno.

Secondo Krugman, quelle idee sviluppate intorno alla metà del Novecento furono riscoperte solo negli anni ottanta e novanta, dopo che erano state messe al margine della teoria economica per il rifiuto di quegli economisti di adottare lo stile intellettuale che allora stava diventando dominante: «Fare violenza alla ricchezza e alla complessità del mondo reale al fine di produrre modelli ‘sciocchi’ e controllati che illustrino concetti fondamentali». Krugman e i suoi seguaci, ovviamente, si guardarono bene dal ripetere quell'errore, favoriti anche dalla sopraggiunta disponibilità di modelli, come quello di Dixit e Stiglitz (1977), che consentivano di trattare analiticamente rendimenti di scala crescenti e forme di concorrenza imperfetta. D'altra parte, non si possono sottovalutare i vantaggi offerti da modelli rigorosi, per quanto semplificati, sia per la successiva verifica empirica delle predizioni, sia per la derivazione rigorosa delle implicazioni per le politiche pubbliche.

Fra il Seicento di Antonio Serra e «i giorni gloriosi della “alta teoria dello sviluppo”» negli anni quaranta e cinquanta del Novecento, ovviamente, non vi era stato il vuoto. C'era stato – in primo luogo – il Marshall delle economie esterne e dei distretti industriali, e prima di lui von Thünen e altri, una storia intellettuale che Giacomo Becattini ripercorre nella postfazione al libro che oggi presentiamo. Alla tradizione marshalliana si ricollegava la scuola italiana dei distretti industriali, non meno aliena di quella di Hirschman dal voler «fare violenza alla ricchezza e alla complessità del mondo reale».

A ben vedere, era complicato trattare il caso italiano con lo strumentario analitico tradizionale, poiché le nostre agglomerazioni si caratterizzavano per la piccola dimensione non solo delle imprese specializzate, ma anche dei loro luoghi di insediamento. Quest'ultimo

aspetto aggiungeva un altro connotato di eccezione all'oggetto dell'analisi: in molti paesi i luoghi di concentrazione della ricchezza e delle competenze imprenditoriali sono stati le grandi aree urbane, dalle città italiane di cui parlava il trattato di Antonio Serra alla Manchester di Marshall, fino alle grandi aree metropolitane americane descritte di recente da Edward Glaeser (2013) ed Enrico Moretti (2013).

Questo elemento rendeva ancor più necessario evitare di isolare l'impresa dall'ambiente sociale in cui è inserita. Secondo l'intuizione originaria di quella letteratura, nei distretti industriali ciò che conta non è l'impresa isolatamente considerata (piccola e apparentemente debole), ma l'efficienza della divisione locale del lavoro, sostenuta dalla rete di relazioni, valori, istituzioni, codici culturali e di comportamento che plasmano la comunità locale: elementi molto evanescenti, questi ultimi, per un economista *mainstream*. Non a caso agli economisti si affiancavano spesso i sociologi: Bagnasco, Paci, Trigilia.

Passando dalla teoria all'analisi empirica, nell'intraprendere il progetto di ricerca che presentammo ad Ancona nel 2000, eravamo alla ricerca di una spiegazione del “paradosso strutturale dell'Italia”: come poteva un paese con poche grandi imprese e scarsa specializzazione in settori innovativi restare una delle principali economie industriali del mondo? Ovvero, riprendendo la metafora di Giacomo Becattini: come poteva il “calabrone Italia” volare con ali (industriali) così piccole?

Era naturale che il nostro riferimento fosse in primo luogo la scuola italiana dei distretti industriali (o, per meglio dire, le scuole: quella di Giacomo Becattini a Firenze, quella di Sebastiano Brusco a Modena, quella di Giorgio Fuà qui ad Ancona, per citare le principali), che di quei sistemi particolari (le agglomerazioni territoriali di piccole e medie imprese specializzate in una specifica filiera produttiva) aveva fatto il proprio oggetto di analisi e di teoria, interagendo – soprattutto nel caso di Brusco – con le teorie della “specializzazione flessibile” di Piore e Sabel (1984). Costruivamo anche sulla base delle analisi che in Banca d'Italia Barca e Magnani (1989) avevano dedicato alle trasformazioni dell'industria italiana dopo gli anni sessanta.

Al centro della nostra ricerca vi era il tentativo di condurre una verifica quantitativa generalizzata dei vantaggi comparati e assoluti dei modelli di agglomerazione di piccole imprese, al fine di comprendere i meccanismi che avevano assicurato la competitività di un sistema produttivo così peculiare, e cercare di valutarne prospettive e rischi per il futuro. La

gran parte della letteratura sui distretti, infatti, aveva avuto sino allora natura prevalentemente qualitativa. Cercavamo di rispondere essenzialmente a due gruppi di domande:

- a) al di là delle affermazioni qualitative e dell'evidenza aneddotica, c'è un modo di misurare se le imprese distrettuali mostrano effettivamente (almeno per determinati aspetti) una performance superiore?
- b) si possono trovare indicatori che confermino che il funzionamento dei mercati (del lavoro, del capitale, dei prodotti intermedi) ha caratteristiche specifiche nel distretto?

Molte delle predizioni della teoria distrettuale, come da noi tradotte in specificazioni quantitative, sopravvivevano alla prova. In particolare, un "effetto distretto" sulla produttività e competitività delle imprese appariva evidente almeno in quei settori in cui il modello distrettuale era più diffuso.

Un secondo filo conduttore riguardava gli aspetti finanziari del meccanismo distrettuale, in particolare quelli relativi al credito bancario. Tradizionalmente al localismo produttivo ha fatto specchio in Italia un altrettanto pronunciato localismo bancario. Anche se il processo di aggregazioni e fusioni tra istituti bancari in quegli anni aveva modificato profondamente la situazione, molte banche italiane mantenevano una prospettiva locale o regionale. Sugli aspetti finanziari, i risultati che trovammo erano più contraddittori. Se i circuiti finanziari locali potevano aver avuto in passato un ruolo rilevante nel favorire il decollo dei distretti industriali, questo ruolo sembrava essersi quantomeno fortemente ridotto. Questi risultati empirici riflettevano in qualche modo anche alcune ambiguità teoriche. Se è vero che la presenza simultanea di localismo bancario e specializzazione produttiva locale potrebbe ridurre l'asimmetria informativa tra banche e imprese, questo assetto rischia d'altro canto di diminuire i benefici della diversificazione e di amplificare, attraverso un meccanismo di causazione cumulativa, gli shock avversi che colpiscono uno dei due ambiti.

Un altro obiettivo che la ricerca, nel suo svilupparsi, finì col porsi è stato quello di rendere gli argomenti della letteratura sui distretti comprensibili nel linguaggio dell'economia *mainstream*. Ci sembrava che la teoria dei distretti avesse dialogato troppo poco con altri filoni teorici, in particolare con quello della nuova geografia economica, con cui condivideva in parte l'oggetto astratto di studio ma anche il riferimento a Marshall, seppure diversamente interpretato. Mentre gli studiosi dei distretti ponevano l'accento soprattutto sugli elementi socio-istituzionali, la nuova geografia economica enfatizzava piuttosto le determinanti

economiche e tecnologiche. Rispetto a un certo “orgoglio della diversità” della scuola distrettualistica italiana, l’econometria applicata ai distretti voleva essere, in parte, anche un ponte tra due diversi paradigmi.

3. Fra la globalizzazione e la crisi

Nel 2005, nel presentare con Massimo Omiccioli la serie di studi su *Economie locali e competizione globale*, osservavamo che il rallentamento dell’economia italiana del decennio precedente imponeva che si tornasse a interrogare i fatti con mente aperta, anche da parte di chi aveva contribuito a proporre o a mettere alla prova l’esistenza di vantaggi competitivi oggettivi, empiricamente stimabili, legati all’agglomerazione dei sistemi di piccole imprese.

Anche se il “declino” dell’economia italiana – almeno fino al 2001, sin dove i dati ci consentivano di spingerci – era ancor più visibile al di fuori delle agglomerazioni distrettuali che al loro interno, e sembrava legato a debolezze generali del sistema italiano più che alla debolezza specifica dei distretti, ciò non doveva indurre a ignorare le nuove sfide competitive che quei sistemi produttivi si trovavano ad affrontare. Due erano i mutamenti di scenario le cui implicazioni per i distretti industriali cercavamo di discutere: il salto tecnologico che si era verificato negli ultimi anni, in particolare nel campo della tecnologia dell’informazione e della comunicazione; la crescente integrazione internazionale e l’ingresso sui mercati mondiali dei paesi emergenti, a cominciare da grandi paesi come Cina e India.

La configurazione distrettuale storica (caratterizzata da dimensioni aziendali ridotte, filiere produttive prettamente locali, scarsa rilevanza del capitale umano inteso come istruzione formale) aveva rappresentato per molti anni una risposta efficace alla crisi dei modelli produttivi fordisti, che aveva prodotto un arretramento delle grandi imprese e dei settori da queste presidiati, consentendo un’estesa industrializzazione di numerose aree del Nord-Est e del Centro; in misura minore, del Mezzogiorno. Molti dei vantaggi dei distretti, tuttavia, perdevano rilevanza o mutavano di segno nel nuovo ambiente competitivo. La diminuzione dei costi di trasporto rendeva economicamente conveniente lo spostamento delle lavorazioni più standardizzate e di routine verso paesi a basso costo del lavoro, mentre le tecnologie dell’informazione e della comunicazione facilitavano il coordinamento internazionale delle catene produttive. Il ruolo delle conoscenze tacite e non codificate, centrale nella descrizione del funzionamento dei distretti industriali, poteva perdere rilevanza

in presenza di mutamenti che ponevano l'accento sul contenuto intellettuale dei prodotti e di tale contenuto agevolavano enormemente la trasmissione². Anche se il mondo non si è trasformato nel “villaggio globale” di McLuhan, le nuove tecnologie hanno favorito la formazione di un substrato culturale comune nell'ambito di reti di collaborazione internazionale, sostenute spesso da interazioni *face-to-face* non più stabili ma di tipo temporaneo. L'importanza delle interazioni dirette e della trasmissione di conoscenze difficilmente codificabili spostava così il proprio campo di azione primario dalla produzione materiale a quella delle idee, intrecciandosi in forme nuove con le dotazioni di capitale umano basato sull'istruzione formale e sull'utilizzo delle tecnologie informatiche³.

Tutto questo ha comportato una trasformazione anche nelle fonti dei vantaggi di natura localizzativa, come si ricorda nell'introduzione al volume odierno. Se in passato singole imprese o attività – non competitive se considerate isolatamente – potevano prosperare grazie alla prossimità con attività collegate, altamente competitive, ciò non è necessariamente più vero nel nuovo assetto, dove è possibile attingere a bacini di fornitura molto più ampi e dove diviene essenziale per le imprese concentrarsi nei segmenti delle catene del valore più redditizi e meno esposti alla concorrenza. Nei paesi avanzati i vantaggi localizzativi della specializzazione settoriale perdono importanza rispetto a quelli che hanno origine dalla specializzazione in determinate funzioni, trasversali a diversi settori in qualche modo affini.

Questi segmenti (ricerca e sviluppo, progettazione e design, innovazione, commercializzazione), per molti versi assimilabili ad attività terziarie, sembrano richiedere maggiori dimensioni aziendali e risorse organizzative più complesse di quelle tradizionalmente presenti in molti distretti industriali⁴. Questi ultimi, del resto, hanno tradizionalmente sfruttato le economie di specializzazione settoriale (che favoriscono le innovazioni incrementali) a scapito di quelle di diversificazione, proprie delle aree urbane (che agevolano invece le innovazioni radicali). L'omogeneità culturale, elemento tipico della comunità locale dei distretti, rafforza la fiducia reciproca e riduce i costi di transazione. La diversità, caratteristica delle aree urbane, facilita la nascita di nuove forme di conoscenza e di attività innovative.

² Su questi aspetti si veda, in generale, Cohendet e Joly (2001) e, per qualche evidenza sul caso dei distretti industriali italiani, McCaffrey (2013).

³ Sugli aspetti cui si è accennato, si rimanda ad Asheim e Gertler (2006) e a Torre (2008).

⁴ Si vedano Rossi (2009) e Banca d'Italia (2009).

I lavori raccolti nel volume che oggi presentiamo documentano gli effetti che i cambiamenti dell'ambiente competitivo mondiale hanno prodotto sui sistemi produttivi locali italiani e, almeno in parte, anche le reazioni che hanno indotto al loro interno. Provo a sintetizzarli in sei punti.

In primo luogo, il libro offre una conferma della forte peculiarità italiana nell'organizzazione territoriale della produzione, l'altra faccia della particolare struttura dimensionale delle imprese che caratterizza il paese. Valutata agli inizi degli anni duemila, l'incidenza delle agglomerazioni sull'industria italiana, in termini di addetti, è tripla rispetto a quella della Germania e superiore di dieci volte a quella della Francia. Nel complesso dei tre paesi, oltre due terzi dei sistemi locali "agglomerati" e oltre la metà degli addetti che vi lavorano sono localizzati in Italia.

In secondo luogo, si mostra che i vantaggi di produttività che in passato avevano caratterizzato le imprese distrettuali in Italia, in particolare le più piccole, sono fortemente diminuiti, dimezzandosi fra la seconda metà degli anni novanta e la prima degli anni duemila, sino quasi a scomparire. Nel caso delle aree urbane, invece, i vantaggi dell'agglomerazione non si sono ridotti: sull'intero periodo 1995-2006, si collocano tra l'8 e il 10 per cento, contro il 2-3 per cento dei distretti, a testimonianza dell'importante ruolo delle città nel nuovo contesto competitivo.

Il terzo punto attiene alle ragioni che spiegano la più elevata produttività nelle aree urbane. L'ipotesi che la causa possa essere individuata non tanto nella presenza di veri e propri vantaggi derivanti dall'agglomerazione, bensì in una più accentuata concorrenza che lascia sopravvivere solo le imprese più efficienti, può sostanzialmente essere respinta. Si conferma inoltre che i mercati del lavoro nelle aree urbane sono caratterizzati da una maggiore flessibilità, da una migliore qualità dell'abbinamento tra lavoratore e impresa e da forme più diffuse di apprendimento sul lavoro. Questi meccanismi, tuttavia, sembrano spiegare solo una piccola parte dei vantaggi complessivi prodotti dall'agglomerazione urbana.

Le agglomerazioni industriali italiane, d'altra parte, seppure in modo tutt'altro che omogeneo, hanno modificato alcune loro caratteristiche tipiche: si rafforza il ruolo delle imprese più grandi, cresce la diversificazione settoriale, si riduce l'autocontenimento del sistema produttivo locale. Le esportazioni favoriscono una ricomposizione delle forze di lavoro verso qualifiche e livelli di istruzione più elevati.

Anche per quanto riguarda gli accordi di collaborazione tra università e imprese, era possibile cogliere, prima della crisi, segnali di cambiamento. La prossimità geografica tra i due soggetti è importante soprattutto per le imprese di piccola e media dimensione, ma è rilevante solo quando l'università rappresenta un polo di eccellenza nei campi di ricerca rilevanti per il settore di appartenenza dell'impresa. La ricerca pubblica e quella privata appaiono complementari: la seconda è tipicamente una pre-condizione per accedere alla prima.

Da ultimo, la posizione delle imprese italiane all'interno delle catene globali del valore non appare particolarmente favorevole: è elevato il numero di imprese intermedie e, tra di esse, quelle in posizione più subalterna. Pur in presenza di un'elevata eterogeneità, le imprese intermedie italiane sembrano aver intrapreso con scarsa continuità strategie di accumulazione di capitale umano e di aumento della proiezione internazionale, due fattori che, in generale, tendono a ridurre la subalternità delle imprese rispetto ai propri committenti, aiutandole così ad attenuare anche gli effetti delle fluttuazioni della domanda finale.

Guardando ai dati dell'ultimo censimento, per quanto non ancora definitivi, ciò che colpisce, in un'epoca di profondi mutamenti nello scenario competitivo globale, è la scarsa diffusione di segnali forti di ricomposizione strutturale nell'economia italiana. La piccola dimensione, la forte incidenza dei settori tradizionali, il basso peso relativo delle aree urbane sono confermati. A livello aggregato, la crescita dimensionale delle imprese non c'è stata. La riallocazione settoriale degli addetti, che invece è stata intensa, ha innalzato di poco il peso dei comparti manifatturieri ad alta tecnologia, mentre ha ridotto quello dei servizi a elevata intensità di conoscenza. La redistribuzione territoriale delle attività ha ridotto le specificità regionali nella composizione strutturale.

La despecializzazione sembra essersi estesa anche a molti dei distretti industriali e ad altre forme di agglomerazione manifatturiera che caratterizzano i sistemi locali urbani. Come è noto, i metodi di identificazione delle agglomerazioni sono vari e producono mappe anche sensibilmente differenti⁵. Applicando ai sistemi locali del lavoro del 2001 il test statistico che proponemmo nel nostro secondo ciclo di ricerche sui distretti industriali⁶, i risultati suggeriscono che l'incidenza delle agglomerazioni nell'industria italiana si sia ridotta negli

⁵ Si veda Giovanetti, Scanagatta, Boccella, Signorini e Mion (2005).

⁶ Si veda Iuzzolino (2005).

anni duemila, in termini di estensione geografica e di addetti. In particolare, i sistemi locali con almeno una forte specializzazione sarebbero passati da 191 nel 2001 a 160 nel 2011, su un totale di 686. Tale riduzione rappresenta il saldo tra 38 agglomerazioni “scomparse” e 7 nuovi sistemi agglomerati. Sotto il profilo settoriale, la perdita di agglomerazioni, ancorché comune a 12 dei 16 settori considerati, è stata più intensa nei comparti dell’abbigliamento (da 65 a 42 sistemi), in quello dei gioielli (da 20 a 13), nella siderurgia (da 7 a 4) e nell’elettronica (da 4 a 2). In termini di quota di addetti, quelli localizzati nei comparti di specializzazione delle agglomerazioni sarebbero diminuiti di 5,2 punti percentuali, al 32,4 per cento. Nei sistemi locali del lavoro con più di una specializzazione, la riduzione è stata di 2,5 punti, meno della metà del dato medio. Tra le aree geografiche il calo è stato più lieve al Nord-Est (-2,1 punti) e più intenso nel Nord-Ovest (-8,4 punti).

I dati del censimento ci restituiscono dunque un’immagine dell’Italia in cui i meccanismi di ristrutturazione e innovazione, pur presenti all’interno del sistema produttivo, non riescono a diffondersi e a tradursi a livello aggregato in estese trasformazioni strutturali, disegnando una tendenza verso una sorta di dualismo, dove un gruppo di imprese innovative continua a coesistere con un insieme più grande di imprese scarsamente dinamiche.

4. Quali lezioni per le politiche pubbliche?

Partendo dalle questioni che abbiamo sin qui affrontato, vorrei dedicare l’ultima parte del mio intervento a qualche riflessione sulle politiche pubbliche. Riconquistare un quadro macroeconomico, interno e internazionale, favorevole alla crescita è senza dubbio indispensabile perché il nostro paese possa lasciarsi alle spalle la stagnazione dell’ultimo ventennio. Questa è una condizione necessaria, ma non sufficiente, come non lo è stata nella prima parte degli anni duemila, quando il credito era abbondante e l’economia mondiale cresceva a ritmi elevati. I problemi dell’economia italiana sono in larga misura legati al ritardato aggiustamento ai grandi cambiamenti della globalizzazione. Una parte di tale ritardo riguarda l’inserimento dei nostri sistemi produttivi locali e delle nostre aree urbane nei nuovi circuiti produttivi globali. In questa difficile transizione, che impone a ogni operatore economico di individuare i punti di forza su cui costruire e quelli nei quali è invece necessario innovare, quali spazi è possibile immaginare per le politiche pubbliche?

La prima domanda che conviene porsi è se le teorie di cui abbiamo discusso, pur nelle loro differenze, puntino alla necessità di interventi pubblici per rafforzare le economie di agglomerazione, dove ci sono, oppure a cercare di crearle, dove sono assenti, attraverso politiche di incentivazione territoriale. La mia risposta è scettica, e si basa su due considerazioni tradizionali in questo campo: la prima riguarda le inevitabili carenze informative contro cui si scontra anche il *policy maker* più benevolo che possiamo immaginare; la seconda, le distorsioni che queste politiche possono indurre, sia nelle aree cui sono mirate, sia nei comportamenti stessi di chi è chiamato a definirle e a gestirle.⁷

Le due ragioni di scetticismo che ho appena ricordato mi sembrano anche più cogenti di quella suggerita dalla teoria della geografia economica: se la distribuzione territoriale delle attività economiche è il frutto di un equilibrio fra economie di agglomerazione e costi di congestione, interventi che mirino a modificare questo equilibrio (nel senso di una maggiore agglomerazione oppure di una distribuzione più uniforme delle attività) rischiano in entrambi i casi di ridurre l'efficienza economica e la crescita.

Questo non significa negare il ruolo dell'azione pubblica in ambito territoriale. Senza infrastrutture e servizi pubblici locali, ad esempio, l'esistenza stessa delle città non sarebbe possibile.⁸ La conclusione da trarne, piuttosto, è che politiche generali, con obiettivi riferiti a tutte le aree del Paese, ma che siano attente alle condizioni ambientali che rendono la loro applicazione più difficile o meno efficace in talune zone, siano preferibili a politiche di incentivazione territoriale. È questa la conclusione che abbiamo tratto, ad esempio, dalle analisi che la Banca d'Italia ha svolto negli anni passati sui ritardi dell'economia meridionale e sulle politiche messe in atto per cercare di favorirne il recupero⁹.

L'obiettivo oggi più importante è quello dell'innovazione. Le trasformazioni dell'ambiente competitivo mondiale hanno posto questo tema al centro dell'agenda per tutti i paesi, ma in modo particolare per l'Italia. A esso la Banca d'Italia ha recentemente dedicato

⁷ Per un'articolazione di queste considerazioni, rimando a Signorini (2000), pp. xxx-xxxiv; Signorini e Visco (2002), cap. 7; Signorini (2013).

⁸ Si veda Fujita e Thisse (2013), pp. 149-153. Infrastrutture e servizi pubblici locali efficienti sono indispensabili affinché i benefici dell'agglomerazione urbana non siano troppo presto controbilanciati dai costi di congestione che colpiscono le aree a più elevata densità di popolazione e di attività economiche: sui ritardi dell'Italia in questi campi, si vedano Banca d'Italia (2011, 2012) e Bianco e Sestito (2010).

⁹ Banca d'Italia (2010).

un vasto progetto di ricerca,¹⁰ che documenta la dimensione dei ritardi del nostro paese in questo campo e il ruolo attribuibile alla specializzazione settoriale, alla dimensione e ad altre caratteristiche delle imprese nello spiegarne la diffusione. Esso indica alcuni ambiti in cui le politiche pubbliche possono essere orientate a porre rimedio a ritardi strutturali: istruzione e ricerca, istituzioni e regolamentazione, politiche per l'innovazione, struttura finanziaria. Accennerò ad alcuni di questi aspetti.

Il capitale umano

Se nel passato il capitale umano nei sistemi distrettuali era legato a conoscenze tacite, a processi di diffusione della conoscenza sui metodi di produzione e sulle strategie di mercato che avevano ben poco a che vedere con le nozioni apprese a scuola, il salto tecnologico che si è realizzato nell'ultimo quarto di secolo richiede abilità e attitudini strettamente legate, tra l'altro, all'istruzione formale. Un sistema di istruzione che sia in grado di fornire conoscenze e competenze adeguate al maggior numero di persone costituisce quindi un'importante sfida per il nostro paese.

Il ritardo dell'Italia è evidente sia nei tassi di scolarità e di istruzione universitaria sia nel livello delle competenze; si accentua nelle discipline tecnico-scientifiche (Visco, 2014a e 2014b). Superare questi ritardi richiede uno sforzo riformatore convinto, incentrato sulla valorizzazione del merito e mirato a un ridisegno della *governance* del sistema scolastico e a un rafforzamento della competizione tra atenei, che punti anche a migliorare i meccanismi di trasferimento tecnologico tra ricerca pubblica e settore privato. Un forte impegno a investire in questo campo non favorirebbe solo l'efficienza e la capacità innovativa della nostra economia, ma contribuirebbe anche a rafforzare il senso civico, il rispetto delle regole, l'affermazione del diritto, e a migliorare il funzionamento delle istituzioni (Visco, 2011).

La pubblica amministrazione

Quando si guarda alle condizioni dell'attività di impresa, tutti gli indicatori disponibili, sia che si basino sulle caratteristiche oggettive della regolamentazione e sulla sua concreta applicazione (World Bank, 2013), sia che derivino dalle percezioni degli operatori (World Economic Forum, 2012), pongono l'Italia in posizioni arretrate nel confronto internazionale.

¹⁰ I lavori sono disponibili all'indirizzo <http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/innovation-in-Italy> sul sito internet della Banca d'Italia.

Questi fattori determinano un aggravio sia dei costi sostenuti dalle imprese per gli adempimenti di natura burocratica e per l'adeguamento alla regolamentazione, sia di quelli indiretti, più difficilmente quantificabili, dovuti all'incertezza generata dalle inefficienze nella risoluzione delle controversie e nel rilascio di autorizzazioni o dall'instabilità della normativa, e alle distorsioni nell'allocazione delle risorse per la diffusione della corruzione e l'azione della criminalità organizzata. Questi ostacoli istituzionali e ambientali si ripercuotono negativamente sulla competitività delle imprese, l'innovazione, gli investimenti.

Molti di questi oneri, che hanno in parte natura di costi fissi, tende a gravare in maniera proporzionalmente più accentuata sulle imprese minori. Una forte azione di semplificazione amministrativa sarebbe dunque preferibile, anche sotto questo profilo, alla congerie di sussidi e di norme ad hoc rivolte alle piccole imprese, che tendono ad avere effetti distorsivi sulle scelte delle aziende. I distretti industriali, densi di piccole imprese, ne trarrebbero beneficio.

Le politiche di incentivazione

L'ultima *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive* censisce, per il periodo 2006-2011, 1.023 interventi (62 nazionali e 961 regionali), con un ammontare di agevolazioni erogate pari a 26 miliardi. Gli studi realizzati in Banca d'Italia sugli effetti delle politiche di incentivazione mostrano che i risultati sono deludenti: sostituzione intertemporale degli investimenti, spiazzamento di territori limitrofi a quelli agevolati, dimensione eccessivamente ridotta di taluni progetti e altri effetti analoghi hanno concorso a ridurre fortemente l'efficacia degli incentivi. Da più parti è stata sostenuta l'esigenza di un ripensamento complessivo di questo sistema, fino a ipotizzarne un totale superamento in favore di una riduzione della pressione fiscale sul sistema produttivo.

Anche sulla scorta di questo dibattito, nel 2012 è stato promosso un programma di riordino degli incentivi che mira a ridurre la frammentarietà e a orientarli verso pochi obiettivi ritenuti prioritari. È ragionevole che questi obiettivi siano individuati nel sostegno alla ricerca e sviluppo, per cui i rendimenti sociali eccedono quelli privati, e all'internazionalizzazione, due attività che caratterizzano le imprese di maggior successo. Poiché meccanismi complessi e discrezionali possono distorcere maggiormente gli incentivi e prestare di più il fianco a comportamenti opportunistici, modalità di intervento basate su meccanismi automatici di assegnazione sono di regola da preferire. La semplicità delle erogazioni ne accresce la

trasparenza e limita gli oneri di gestione, sia per le amministrazioni pubbliche sia per i destinatari.

La struttura finanziaria

Nel caso italiano, e in quello dei distretti industriali in misura particolare, a una struttura industriale composta di piccole imprese che investono poco nell'innovazione formale, corrisponde una struttura finanziaria dominata dai finanziamenti bancari, con mercati azionari e obbligazionari scarsamente sviluppati e una ridotta presenza di investitori istituzionali e di operatori specializzati, come quelli di *venture capital*. Queste caratteristiche del sistema finanziario agiscono da freno all'avvio e allo sviluppo di processi innovativi; nelle fasi cicliche negative limitano e rendono più costosi i finanziamenti alle imprese; comportano rischi non trascurabili per le banche, per la stabilità finanziaria, per l'attività economica.

Non penso a un'astratta superiorità di un modello di sistema finanziario basato sui mercati piuttosto che sulle banche: intermediari e mercati forniscono servizi finanziari diversi ma entrambi necessari. Il punto è la diversificazione delle fonti di finanziamento, che è importante per almeno due motivi. Il primo è la necessità di accrescere la robustezza della struttura finanziaria di fronte a shock che colpiscano uno specifico segmento finanziario, come è avvenuto negli anni recenti, quando il blocco dei mercati interbancari si è riflesso in una contrazione dei prestiti bancari, le cui ripercussioni sono state accentuate dalla forte dipendenza delle imprese italiane dal credito bancario. Il secondo riguarda l'adeguatezza delle diverse fonti rispetto alle caratteristiche dell'investimento da finanziare. Progetti caratterizzati da rischi e rendimenti elevati, come quelli legati all'innovazione, richiedono un maggior contributo del capitale nella struttura finanziaria delle imprese. Solo questo impegno, d'altra parte, può segnalare ai finanziatori esterni che chi chiede credito ad altri è il primo a credere effettivamente nella bontà del proprio progetto. Una struttura finanziaria più diversificata, dunque, è più robusta e consente un ampliamento delle scelte di investimento.

Le politiche pubbliche, in questo campo, si sono mosse recentemente nella giusta direzione. Gli incentivi fiscali per la patrimonializzazione delle imprese introdotti alla fine del 2011 hanno ridotto in misura significativa i vantaggi fiscali del finanziamento con debito rispetto a quello con capitale di rischio; la legge di stabilità per il 2014 ha aumentato l'aliquota per la deducibilità dal reddito del rendimento degli aumenti di capitale per il triennio 2014-16; esistono ulteriori margini per un rafforzamento delle misure adottate.

L'intervento può indurre un cambiamento rilevante nelle scelte finanziarie delle aziende, soprattutto con la ripresa economica.

L'aumento del patrimonio non passa solamente attraverso incentivi alle imprese: la partecipazione di investitori esterni può facilitare l'apporto di nuovi capitali. Tra il 2011 e il 2012 sono stati introdotti incentivi fiscali anche per chi investe in capitale di rischio, prevedendo sia un'esenzione dei proventi derivanti dalle quote di fondi di venture capital, sia incentivi fiscali per chi investe in start-up innovative, per le quali il ricorso al capitale azionario è particolarmente importante.

Durante la crisi le imprese italiane hanno accresciuto il ricorso al mercato obbligazionario. Dal 2009 al 2013 i collocamenti sono ammontati in media a 32 miliardi l'anno, contro i 22 dei sette anni precedenti; questa crescita ha consentito di ridurre la dipendenza delle imprese emittenti dal credito bancario. Essa tuttavia ha interessato solo le imprese più grandi, che collocano una quota rilevante dei titoli sui mercati esteri. Tra le piccole e medie aziende, invece, si sono ridotti sia i volumi, sia il numero delle società emittenti. Quest'ultimo, fortemente ridotto durante la crisi; soltanto nello scorso anno ha mostrato una ripresa – ma di nuovo solo per le grandi imprese – grazie alla normativa che ha allineato il trattamento fiscale delle emissioni tra imprese quotate e non quotate.

Le difficoltà di accesso al mercato obbligazionario da parte delle piccole e medie imprese offrono ampie opportunità a intermediari specializzati, in grado di vagliare in modo approfondito il merito di credito delle aziende minori, di utilizzare strategie di investimento volte a diversificare i rischi e orientate su orizzonti di medio-lungo termine. Raggiungere un assetto in cui anche le piccole e medie imprese possano contare sul finanziamento diretto sui mercati è comunque un processo lungo, che si scontra con le difficoltà e i costi che gli investitori devono sostenere per valutarne il merito di credito. Le cartolarizzazioni – nelle forme meno opache, sottoposte a un'attenta vigilanza – possono contribuirvi, facilitando la realizzazione di sinergie fra intermediari e mercati.

* * *

Le piccole imprese e le loro agglomerazioni sono state in passato uno dei maggiori punti di forza della struttura industriale ed economica italiana, ed è importante che continuino a esserlo, rinnovandosi e adattandosi. Durante lunghi periodi di forte instabilità e squilibrio,

esse hanno consentito all'industria italiana di resistere, di crescere, di espandersi sui mercati. La loro forza competitiva si basò sulla capacità di mettere il capitale sociale locale al servizio delle occasioni offerte dai cambiamenti dei mercati, da una rivoluzione tecnologica che mutò il modo di operare delle economie di scala. La scarsa propensione alla crescita dimensionale delle imprese minori, l'insufficiente dotazione di capitale umano formale, l'eccessiva dipendenza da poche fonti di finanziamento esterno non parvero allora un ostacolo decisivo. Oggi la situazione è diversa. I nuovi, profondi mutamenti della tecnologia e dei mercati richiedono alle imprese e alle agglomerazioni locali di fare tesoro delle caratteristiche che ne hanno tradizionalmente fatto la fortuna – la diffusione dello spirito imprenditoriale e del gusto del rischio, la flessibilità e la capacità di adattamento – ma anche di capire le sfide dei tempi e rispondervi; di saper riconoscere, fra le risorse che in passato hanno consentito loro di svilupparsi, quanto rappresenta ancora un valore per il futuro e quanto rischia invece di trasformarsi in una condanna alla stagnazione.

Anche le politiche pubbliche sono di fronte alla sfida di mantenere ciò che serve – *in primis* la stabilità della finanza pubblica con tanti sforzi conquistata e difesa – e provvedere a ciò che manca o non basta: servizi e infrastrutture all'altezza, istruzione e ricerca adeguate per quantità e qualità, una regolamentazione del mercato del lavoro e della protezione sociale che favorisca il cambiamento tutelando lavoratori e famiglie. Creare dal nulla distretti industriali per decreto o per sovvenzioni è impossibile; garantire le condizioni esterne perché il sistema delle imprese cresca, innovi e prosperi è una responsabilità che non può essere elusa.

Riferimenti bibliografici

- Asheim B. e M.S. Gertler (2006), *The geography of innovation: regional innovation systems*, in J. Fagerberg, D.C. Mowery e R.R. Nelson (a cura di), *The Oxford handbook of innovation*, Oxford, Oxford University Press, pp. 291-317.
- Banca d'Italia, (2009), *Rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano*, «Questioni di economia e finanza», n. 45.
- Banca d'Italia (2010), *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, «Seminari e convegni», n. 4.
- Banca d'Italia (2011), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, «Seminari e convegni», n. 7.
- Banca d'Italia (2012), *L'efficienza della spesa per infrastrutture*, «Seminari e convegni», n. 10.
- Barca F. e M. Magnani (1989), *L'industria fra capitale e lavoro: piccole e grandi imprese dall'autunno caldo alla ristrutturazione*, Bologna, Il Mulino.
- Bianco M. e P. Sestito, (a cura di) (2010), *I servizi pubblici locali: liberalizzazione, regolazione e sviluppo industriale*, Bologna, Il Mulino.
- Cohendet P. e P.-B. Joly (2001), *The production of technological knowledge: new issues in a learning economy*, in D. Archibugi e B.-Å. Lundvall (a cura di), *The globalizing learning economy*, Oxford, Oxford University Press, pp. 63-82.
- Dixit A.K. e J.E. Stiglitz (1977), *Monopolistic competition and optimum product diversity*, «American Economic Review», vol. 67, n. 3, pp. 297-308.
- Fujita M. e J.-F. Thisse (2013), *Economics of agglomeration. Cities, industrial location and globalization*, seconda edizione, New York, Cambridge University Press.
- Galiani F. (1780), *Della moneta*, seconda edizione, Napoli, Stamperia Simoniana.
- Giovanetti G., G. Scanagatta, N. Boccella, L.F. Signorini e G. Mion (2005), *Le metodologie di misurazione dei distretti industriali*, Rapporto di ricerca 05.02, Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica, Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Glaeser E.L. (2013), *Il trionfo della città. Come la nostra più grande invenzione ci rende più ricchi e più felici*, Milano, Bompiani.
- Hirschman, A.O. (1958), *The strategy of economic development*, New Haven, Yale University Press. Trad. it.: *La strategia dello sviluppo economico*, Firenze, La Nuova Italia, 1968.
- Iuzzolino G. (2005), *Le agglomerazioni territoriali di imprese nell'industria italiana*, in L.F. Signorini e M. Omiccioli (a cura di), *Economie locali e competizione globale*, Bologna, Il Mulino, pp. 41-64.
- Krugman P. (1995), *The fall and rise of development economics*, in L. Rodwin e D.A. Schoen (a cura di), *Rethinking the development experience: essays provoked by the work of Albert O. Hirschman*, Washington, Brookings Institution, pp. 39-58.
- McCaffrey S.J. (2013), *Tacit-rich districts and globalization: changes in the Italian textile and apparel production system*, «Socio-Economic Review», vol. 11, n. 4, pp. 657-85.
- Moretti E. (2013), *La nuova geografia del lavoro*, Milano, Mondadori.

- Omiccioli M., (a cura di) (2013), *I sistemi produttivi locali. Trasformazioni fra globalizzazione e crisi*, Roma, Carocci.
- Piore M.J. e Sabel C.F. (1984), *The second industrial divide. Possibilities for prosperity*, New York, Basic Books.
- Rosenstein-Rodan P.N. (1943), *Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe*, «The Economic Journal», vol. 53, n. 210-211, pp. 202-211. Trad. it.: *Problemi dell'industrializzazione dell'Europa orientale e sud-orientale*, in A.N. Agarwala e S.P. Singh (a cura di), *L'economia dei paesi sottosviluppati*, Feltrinelli, 1966.
- Rossi S. (2009), *Controtempo. L'Italia nella crisi mondiale*, Roma-Bari, Laterza.
- Serra A. (1613), *Breve trattato delle cause che possono far abbondare li regni d'oro e argento dove non sono miniere: con applicazione al Regno di Napoli*, Napoli, Lazzaro Scoriggio.
- _____ (1803), *Breve trattato delle cause che possono far abbondare li regni d'oro e argento dove non sono miniere*, in P. Custodi (a cura di), *Scrittori classici di economia politica*, Milano, Destefanis, pp. 1-189.
- _____ (2011), *A Short Treatise on the wealth and poverty of nations (1613)*, Londra, Anthem Press.
- _____ (2013), *Breve trattato delle cause che possono far abbondare li regni d'oro e argento dove non sono miniere: con applicazione al Regno di Napoli*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Schumpeter J. A. (1954), *A history of economic analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Signorini L. F., (a cura di) (2000), *Lo sviluppo locale. Un'indagine della Banca d'Italia sui distretti industriali*, Corigliano Calabro, Meridiana Libri.
- Signorini L. F. (2013), *Le economie delle regioni italiane nel tempo della crisi: l'analisi economica territoriale in Banca d'Italia*, intervento all'Università degli Studi di Trento, (http://www.bancaditalia.it/interventi/intaltri_mdir/Signorini-291113.pdf).
- Signorini L.F. e M. Omiccioli, (a cura di) (2005), *Economie locali e competizione globale*, Bologna, Il Mulino.
- Signorini L.F. e I. Visco (2002), *L'economia italiana*, Bologna, Il Mulino.
- Torre A. (2008), *On the role played by temporary geographical proximity in knowledge transmission*, «Regional Studies», vol. 42, n. 6, pp. 869-89.
- Visco I. (2011), *Investire in conoscenza. Per la crescita economica*, Bologna, Il Mulino.
- Visco I. (2014a), *Capitale umano, innovazione e crescita economica*, intervento al Convegno Biennale del Centro Studi Confindustria "Il capitale sociale: la forza del Paese", (<http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2014/visco-bari-290314/visco-bari290314.pdf>).
- Visco I. (2014b), *Le competenze e la crescita economica*, intervento al convegno dell'ANVUR "Le competenze dei laureandi italiani nella sperimentazione TECO", (http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2014/Visco_110314.pdf).
- World Bank (2013), *Doing business. Smarter regulations for small and medium sized enterprises*, Washington DC.
- World Economic Forum (2012), *Global competitiveness report 2012-13*. (http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf).