

# La governance dell'innovazione: libero mercato e concertazione nell'economia della conoscenza

**Riccardo Cappellin\***

Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

*L'articolo illustra il modello della multi-level governance o della concertazione nelle politiche dell'innovazione. Viene evidenziato il ruolo dell'innovazione per le prospettive di sviluppo futuro delle economie europee dopo crisi finanziaria globale del 2008-09. L'articolo illustra il ruolo delle grandi imprese, le PMI industriali e terziarie, i cittadini e le amministrazioni pubbliche in una moderna società della conoscenza, le caratteristiche del modello della multi-level governance e il nuovo ruolo dello Stato secondo questo modello. Infine, illustra le differenze tra le politiche dell'innovazione tradizionali, focalizzate sulla R&S, e le politiche della conoscenza, focalizzate sulle reti regionali e internazionali di innovazione.*

*The article illustrates the model of "multi-level governance" or public-private partnership in innovation policies. It highlights the role of innovation in the future perspectives of the European Economies after the 2008-09 global financial crisis. It illustrates the role of large firms, industrial and service SME, citizens and public administrations in a modern knowledge society, the characteristics of the multi-level governance model and the new role of the State according to this model. Finally, it illustrates the differences between the traditional innovation policies, focused on R&D, and the policies for the knowledge economy, focused on the regional and international innovation networks. [JEL Classification: E60, L51, D8, O38]*

**Keywords:** knowledge economy, global financial crisis, governance model, public-private partnership model, market failures, economics of regulation, industrial policies, innovation policies.

---

\* <cappellin@economia.uniroma2.it>, Facoltà di Economia.

## 1. - Introduzione

Obiettivo di questo contributo è quello di illustrare il modello della *multi-level governance* o della concertazione nelle politiche dell'innovazione ed evidenziare i fattori microeconomici che lo differenziano rispetto al modello liberista o del *laissez faire*, fino a poco tempo fa largamente prevalente nel dibattito economico. Viene evidenziato il ruolo degli squilibri strutturali reali come fattore originario della crisi finanziaria globale del 2008-09 e il ruolo dell'innovazione per le prospettive di sviluppo futuro delle economie europee. Il contributo illustra le relazioni nel sistema nazionale di innovazione di quattro componenti cruciali di una moderna società della conoscenza, quali le grandi imprese, le PMI industriali e terziarie, i cittadini e le amministrazioni pubbliche. Quindi, analizza il modello della *multi-level governance* e definisce il ruolo dello Stato nelle politiche dell'innovazione secondo questo modello. Infine, illustra le differenze tra le politiche dell'innovazione tradizionali, focalizzate sulla R&S e le industrie ad alta tecnologia, e le politiche della conoscenza, focalizzate sulla *governance* delle reti regionali e internazionali di conoscenza ed innovazione, nel caso dei settori a media tecnologia.

## 2. - I fattori strutturali della crisi globale e la strada per la ripresa futura

La crisi economica globale è stata determinata da due tipi di squilibrio strutturale. Il primo consiste nello squilibrio tra l'espansione artificiosa dei consumi negli Stati Uniti, ove il tasso di risparmio nel 2005, 2006 e 2007 è stato inferiore all'1 per cento, e le limitate capacità di offerta, competitiva a scala internazionale, del sistema produttivo americano. Questo ha determinato un enorme *deficit* commerciale ed una crescita rapida del debito estero, privato e pubblico, degli Stati Uniti. Il secondo è costituito dallo squilibrio tra l'abnorme crescita del settore dell'intermediazione finanziaria, che ha attratto fondi dall'estero, e la sempre minore competitività internazionale dei settori manifatturieri negli

Stati Uniti con la conseguente crescita delle importazioni. Questo ha determinato una distorsione nell'impiego delle risorse sia materiali che anche umane negli Stati Uniti a favore di attività "improduttive" o dei servizi finanziari rispetto a quelle "reali" o delle produzioni industriali. La correzione di questi squilibri richiederebbe negli Stati Uniti una coraggiosa politica di reindustrializzazione e misure che promuovessero le capacità competitive dell'offerta aggregata o una svalutazione del dollaro o ambedue, prima ancora che un'ulteriore sostegno pubblico degli eccessivi livelli della domanda interna e dei consumi privati.

Fattore speculare agli squilibri nell'economia americana è stato l'eccesso di risparmio in Cina, che il governo e la banca centrale cinese ha destinato all'investimento nei titoli pubblici americani e nell'espansione delle capacità produttive dei settori esportatori, seguendo un modello di sviluppo trainato dalle esportazioni, che è di fatto insostenibile a livello mondiale per un paese di quelle dimensioni. Peraltro, il governo cinese in modo tempestivo negli ultimi mesi del 2008 ha adottato un massiccio programma di spesa pubblica ed è riuscito a riorientare parzialmente questo eccesso di risparmio verso un grande programma di investimenti pubblici volto al miglioramento degli *standard* di vita dei cittadini cinesi. Questo ha permesso di risollevarne l'economia cinese già nel secondo trimestre del 2009, anticipando la ripresa dell'economia nei paesi occidentali.

Pertanto, l'eccesso di risparmio dei paesi asiatici e dei paesi produttori di petrolio e materie prime ha avuto come effetto quello di sostenere con l'afflusso di fondi esteri il sistema creditizio americano e in particolare il credito al consumo ed i mutui immobiliari dei cittadini americani, creando una bolla finanziaria, che dai titoli finanziari e dal settore immobiliare si è poi trasmessa anche ai prezzi delle materie prime e al petrolio a livello globale nella prima metà del 2008.

La crescita speculativa del prezzo del petrolio ha certo avuto un ruolo non secondario nella crisi mondiale successiva ed in particolare nella crisi del settore automobilistico in Europa, che ha trascinato con sé la produzione di tutti i settori posti a monte ed in particolare quello siderurgico e dei macchinari. Inoltre, la cri-

si del commercio mondiale ha penalizzato maggiormente i paesi che più sono specializzati nell'esportazione di auto e macchinari, come Giappone e Corea in Asia e Germania e Italia in Europa e che avevano seguito una strategia virtuosa di sviluppo basata sulle capacità competitive delle loro esportazioni manifatturiere.

Pertanto, la crisi economica negli Stati Uniti nel 2008-09 è collegabile al crollo dei consumi privati e degli investimenti privati determinati dalla riduzione del credito. Invece, i fattori della crisi economica in Europa sono stati sia la crisi della domanda estera e delle esportazioni di beni di investimento soprattutto verso gli Stati Uniti e i paesi emergenti, che la crisi della domanda interna connessa con la riduzione dei redditi reali determinata dall'enorme aumento del prezzo del petrolio e delle materie prime nella prima metà del 2008, che ha avuto lo stesso effetto di un grande aumento della pressione fiscale.

Infine, un terzo fattore della crisi economica in Europa è il carattere "banco-centrico" del sistema industriale europeo, che dipende dal sistema bancario per circa il 75% dei finanziamenti, mentre negli Stati Uniti dipende per solo un terzo. Infatti, la crisi finanziaria internazionale ha portato le banche ad aumentare la liquidità e a ridurre fortemente il credito alle imprese in Europa. Questo ha penalizzato in particolare le piccole e medie imprese. Infatti, le PMI non hanno la possibilità di accedere direttamente ai mercati dei capitali internazionali, come hanno fatto invece le grandi imprese. A poco sono serviti i finanziamenti a tasso bassissimo della Banca Centrale Europea che non si sono tradotti in aumento dei finanziamenti alle imprese ma solo in un aumento dei profitti, per il differenziale tra tassi attivi e passivi, delle banche già a partire dalla prima metà del 2009, ansiose di compensare le perdite passate.

L'enorme e coraggiosa espansione della spesa pubblica decisa dalla Presidenza Obama all'inizio del 2009 negli Stati Uniti ha portato ad un cambiamento radicale dei rapporti tra lo Stato Federale, le imprese industriali e le banche ed all'adozione di strumenti di *governance*, che fino a pochi mesi prima, sulla base del rigido credo ideologico liberistico allora prevalente, venivano criticati anche in modo arrogante come tipici del "vecchio" modello

sociale europeo. Ne sono la dimostrazione gli interventi nel salvataggio di alcune grandi banche, nella ristrutturazione delle grandi imprese del settore automobilistico e la creazione di un sistema sanitario nazionale. Di fatto tutti questi interventi si sono basati su un confronto a volte acceso ma anche su un accordo tra l'amministrazione federale e le imprese interessate, come è tipico del modello della "concertazione" o della *governance*. D'altro lato l'enorme crescita degli investimenti pubblici in Cina sembra aver avviato una coraggiosa modernizzazione del sistema sociale ed economico cinese, per cui lo sviluppo futuro potrebbe essere sempre più orientato alla domanda interna ed al soddisfacimento dei bisogni dei cittadini, piuttosto che alla domanda estera, come dimostrato dal grande aumento delle importazioni cinesi che hanno dato un grande contributo alla ripresa del commercio mondiale.

Invece, la risposta europea alla crisi economica è stata molto debole. La politica monetaria della BCE nel periodo 2008-09 ha seguito con molti mesi di incomprensibile e colpevole ritardo le ben più tempestive e drastiche misure della FED. D'altro lato, le politiche di bilancio degli Stati europei sono state di tipo sostanzialmente difensivo e ispirate dalla preoccupazione di non turbare gli equilibri esistenti sia sociali che anche economico finanziari. Questo ha portato gli Stati europei a limitarsi da un lato a rafforzare con fondi pubblici le posizioni di potere dell'*establishment* finanziario e industriale timoroso di scalate finanziarie ostili, date le enormi perdite finanziarie subite. Dall'altro gli Stati per evitare i conflitti sociali hanno sostenuto con ammortizzatori automatici, come la cassa integrazione, i redditi dei lavoratori che hanno perso il lavoro nelle industrie che hanno dovuto diminuire l'occupazione a causa del crollo della produzione determinato dalla crisi globale. Dato che di fatto i programmi di investimenti pubblici deliberati dai governi in Europa non potevano produrre alcun effetto nel breve periodo non sono state prese in Europa nel 2008-09 misure di stimolo adeguate a rilanciare la domanda interna. La scelta dei governi europei ed in particolare del governo italiano è stata quella di attenuare gli effetti negativi della crisi e rinviare il momento della ripresa dell'economia a quando le poli-

tiche espansive cinesi e americane sarebbero state capaci di rilanciare la domanda globale e quindi le esportazioni europee.

La restrizione del credito e il crollo degli investimenti nelle imprese europee inevitabilmente ha pregiudicato le capacità competitive future delle imprese europee e le capacità di sfruttare le opportunità su nuovi mercati una volta risolta la crisi. Il governo italiano in particolare non ha fatto nulla per utilizzare lo stimolo della crisi finanziaria per investire nella soluzione dei problemi strutturali dell'industria italiana e prepararla alle mutate caratteristiche della competizione internazionale dopo la crisi e non ha adottato misure efficaci per gli investimenti, l'innovazione e la crescita e qualificazione dell'offerta aggregata.

Di fatto le cause della crisi sono state gli abusi di pochi operatori privati e i gravi errori e ritardi dei governi e delle banche centrali. Invece, i costi sono destinati a gravare negli anni successivi sui cittadini, in termini di maggiore pressione fiscale, dovuta alla necessità di pagare maggiori interessi sul debito pubblico aumentato dagli enormi *deficit* negli ultimi anni, di probabile maggiore inflazione, necessaria per svalutare in termini reale lo stesso debito pubblico, di rallentamento della crescita per i mancati investimenti e la minore domanda aggregata, di elevata disoccupazione e di tensioni sociali, quale effetto delle necessarie ristrutturazioni sia nei settori industriali che in quelli terziari.

La crisi economica dell'economia mondiale è caratterizzata da tre elementi tra loro collegati:

a) gli alti *deficit* pubblici determinati dall'aumento della spesa pubblica, resa necessaria dalla disoccupazione e dal sostegno della domanda interna, e l'alto debito pubblico, che richiede un periodico rifinanziamento sui mercati internazionali dei capitali. Al debito pubblico si aggiunge in alcuni paesi come Stati Uniti e Regno Unito l'alto indebitamento delle famiglie, che hanno bisogno del credito dalle banche per non diminuire le loro spese;

b) l'enorme riserva di liquidità che è stata creata dalle Banche Centrali negli ultimi anni per salvare il sistema bancario dalla crisi e per assicurare alle banche private le risorse necessarie per l'acquisto dei titoli del debito pubblico e tenere bassi i tassi di interesse, che permettono di finanziare le politiche espansive

dei governi. Queste attività liquide nel mercato finanziario internazionale sono costituite da titoli pubblici, *corporate bonds* e soprattutto titoli derivati detenuti dalle grandi banche d'affari, gli *hedge funds* e le banche centrali dei paesi emergenti. È quindi necessario prosciugare questi fondi liquidi che si muovono in modo instabile e cumulativo verso l'una o l'altra attività finanziaria alla ricerca di un guadagno speculativo, come indicato dalla crisi dei titoli pubblici europei e dell'euro nella primavera 2010;

c) i *deficit* delle bilance dei pagamenti nei paesi occidentali, che sono il risultato netto dell'aumento del debito pubblico e del crescente indebitamento delle famiglie e delle imprese in questi paesi. A questo *deficit* corrisponde un continuo aumento delle riserve valutarie e degli acquisti di titoli del debito pubblico da parte delle Banche Centrali dei paesi emergenti. È quindi necessario aumentare il risparmio nazionale e conseguire un *surplus* della bilancia dei pagamenti e autorizzare le banche centrali dei paesi occidentali a ri-acquistare sul mercato i titoli del debito pubblico, che erano stati acquistati dai paesi emergenti utilizzando le riserve da loro accumulate negli anni passati. Questo permetterebbe anche di contenere il livello dei tassi di interesse sul debito pubblico.

Peraltro la crisi ha messo in moto meccanismi che tendono ad un riequilibrio nell'economia mondiale. Lo sviluppo della Cina e dell'India ha indotto un aumento del prezzo delle materie prime che a sua volta determina un aumento enorme del *surplus* commerciale dei paesi produttori e quindi un apprezzamento delle *commodity currencies*, come nel caso di Australia, India e Brasile. In secondo luogo, l'apprezzamento di queste valute è connesso con il *carry trade*, per cui gli operatori si indebitano nelle valute occidentali ove i tassi sono più bassi ed investono nelle valute dei paesi emergenti ove i tassi sono maggiori.

Questo stimola le esportazioni dei paesi occidentali ed in particolare le esportazioni di macchine e di beni di investimento, che sono indispensabili nel potenziamento delle infrastrutture di base dei paesi emergenti, come la distribuzione dell'energia elettrica, il miglioramento dei trasporti nazionali, i grandi lavori di costruzione e risanamento delle grandi metropoli. Questo consente

una graduale riduzione del *surplus* attuale delle bilance commerciali dei paesi emergenti verso i paesi occidentali.

Inoltre, la crescita delle esportazioni nei paesi europei, come la Germania e l'Italia, consente un aumento del reddito e quindi da un lato un recupero delle entrate fiscali e dall'altro una riduzione della spesa pubblica di tipo assistenziale. Questo permette di contenere il livello dei tassi di interesse e la spesa pubblica per la gestione del debito pubblico. Inoltre, la crescita delle esportazioni stimola la produzione, i profitti e quindi gli investimenti delle imprese private e questo determinerà un aumento della competitività internazionale delle imprese europee.

Invece, negli Stati Uniti un aumento elevato della spesa pubblica e del *deficit* pubblico, ben superiori a quelli medi in Europa, hanno determinato una ripresa sia degli investimenti che dei consumi privati. La rinnovata espansione della domanda interna e del reddito nazionale permette di ridurre gradualmente il rapporto *deficit*/PIL. Un'eventuale riduzione del disavanzo pubblico sosterrà la domanda di titoli pubblici americani da parte degli investitori esteri ed eviterà un crollo del dollaro.

Una strategia per la ripresa richiede un approccio di tipo macroeconomico e industriale e non solo di tipo finanziario. È necessario promuovere un rilancio della domanda privata interna nei paesi occidentali che non sia basato sulla spesa pubblica e il sostegno pubblico ai consumi privati, ma sulla ripresa degli investimenti privati e delle esportazioni. Questo permetterebbe non solo di uscire dalla crisi ma anche di risolvere gli squilibri strutturali globali.

Compito degli Stati è quello di mirare ad un avanzo primario:

a) tramite la riduzione della spesa assistenziale, se l'occupazione interna aumenta;

b) tramite l'aumento automatico delle entrate fiscali, se il reddito disponibile aumenta;

c) tramite la riduzione delle disparità di reddito, che sono dovute alla maggiore evasione fiscale dei contribuenti con redditi maggiori.

È quindi necessario fare crescere la domanda privata e dimi-

nuire contemporaneamente la domanda pubblica. Di fatto, il problema per la politica monetaria è come assicurare la stabilità degli interessi sul debito pubblico e isolare il finanziamento del debito pubblico dalla turbolenza dei mercati finanziari, fino a quando è necessario mantenere un'alta spesa pubblica per compensare la carenza della domanda privata.

La Banca Centrale Europea deve assicurare la copertura del *deficit* pubblico tenendo stabili i tassi di interesse dei titoli pubblici, ma deve anche diminuire gradualmente la liquidità eccessiva assicurata alle banche. È necessario ridurre le attività liquide delle banche, che sono state utilizzate dalle stesse per speculare a rotazione sui titoli di stato di alcuni piccoli paesi, sull'euro, le borse e le materie prime. Il problema è come diminuire la liquidità senza tagliare gli investimenti produttivi delle imprese e senza penalizzare il finanziamento del debito pubblico degli Stati. Questo richiede che la Banca Centrale Europea acquisti titoli pubblici sul mercato e assicuri la stabilità dei diversi tassi di interesse a medio e a lungo termine.

L'economia europea è più solida di quella degli Stati Uniti, dato che la crescita delle esportazioni stimola la domanda interna e quindi permette di ridurre immediatamente la spesa pubblica, mentre negli Stati Uniti solo una forte domanda interna per investimenti e consumi stimolata dalla spesa pubblica consente una crescita economica e quindi in futuro e in modo graduale ed incerto una riduzione della spesa pubblica.

Solo un aumento delle esportazioni può assicurare una riduzione del debito estero delle economie occidentali e permettere di riacquistare parte dello *stock* di titoli pubblici ora detenuti dai paesi emergenti e quindi avviare una *exit strategy* che interrompa il finanziamento illimitato assicurato dalle banche centrali alle banche private, per dare loro la possibilità di acquistare i titoli del debito pubblico.

Sotto questo aspetto, la speculazione contro l'euro crea paradossalmente un vantaggio per l'economia europea, dato che la svalutazione dell'euro rispetto a tutte le altre valute mondiali stimola le esportazioni e aumenta i profitti delle imprese esportatrici. D'altro lato, la politica monetaria espansiva non è stata sufficien-

te per fare uscire dalla crisi l'economia europea, poiché i bassi tassi di interesse non sono stati capaci di stimolare la domanda e gli investimenti. In effetti, la speculazione è destinata a esaurirsi per mancanza di risultati se si scontrerà con politiche fiscali e monetarie ferme, che permettano di isolare i tassi di interessi sui titoli del debito pubblico anche tramite l'acquisto degli stessi da parte della Banca Centrale Europea sul mercato.

La politica industriale diventa uno strumento complementare alla politica macroeconomica. Infatti, la ripresa degli investimenti non dipende tanto dal costo del credito, ma dal livello della domanda estera ed interna e soprattutto dalle prospettive future o dall'ottimismo degli operatori. In questa prospettiva la politica industriale è l'unica che possa indurre gli attori a progetti di investimento di medio e lungo termine, che sosterebbero anche la domanda aggregata nel breve. Ad esempio, spetta agli Stati promuovere un aumento congiunto e rilevante degli investimenti delle grandi imprese private che operano nel settore dei servizi pubblici (*public utilities*), anche favorendo l'emissione di *corporate bonds* da parte di queste imprese. Infatti, questi programmi hanno un carattere pluriennale e possono promuovere lo sviluppo di nuovi settori produttivi.

La migliore risposta alla crisi finanziaria, non è tanto cercare di rassicurare i mercati internazionali con un cambio di rotta fin troppo rapido da politiche fiscali espansive a tagli della spesa pubblica, minimi e pur sempre costosi e forse controproducenti. Risolutivo è invece riorientare i capitali privati all'investimento a medio termine, allungando la prospettiva temporale del calcolo dei rendimenti economici, ora miope ed accorciata ulteriormente da casi di *panic selling*. Il problema per i governi europei è quello di essere in grado di indicare una prospettiva credibile di sviluppo o un progetto di crescita futura dell'industria europea che aumenti nel futuro gli utili delle imprese europee e la loro competitività a scala internazionale.

È necessario passare dall'economia dell'avidità, delle scommesse sul fallimento degli Stati e delle imprese e delle vendite allo scoperto su titoli pubblici, derivati sulle materie prime ed euro, ad un'economia basata sull'investimento e che mira allo svi-

luppo orientata da una strategia di sviluppo industriale e di competitività internazionale.

La speranza è che il rallentamento della domanda interna sia più che compensato da un aumento della domanda estera, favorita dall'apprezzamento del dollaro, yen e di tutte le altre valute internazionali rispetto all'euro oltre che dalla recente riduzione del prezzo in dollari del petrolio e delle materie prime.

Se da un lato le aspettative di minore crescita dell'economia europea rispetto a quelle asiatiche e americana rappresenta il fattore determinante della speculazione internazionale contro euro e titoli pubblici europei, dall'altro la crescita rappresenta l'unica soluzione al problema dell'alto rapporto *deficit* pubblico su PIL.

In conclusione, la crisi economica nei paesi occidentali è stata determinata dal crollo delle esportazioni e degli investimenti e quindi la ripresa dell'economia richiede che le politiche economiche siano orientate a favorire un aumento degli investimenti, dell'innovazione, della competitività e quindi delle esportazioni.

### **3. - I limiti del modello liberista e la prospettiva futura della economia europea**

Gli abusi che sono la causa originaria della crisi finanziaria globale e la necessità di misure attive da parte dei governi in tutti i paesi hanno dimostrato i danni creati dalla fiducia eccessiva nelle capacità di autoregolazione dei mercati e la necessità di una strategia pubblica di medio termine che miri a risolvere gli squilibri strutturali a scala globale e nei singoli paesi superando la logica miope e speculativa di un mercato lasciato a sé stesso (*laissez faire*).

Il collasso del sistema finanziario avvenuto a livello globale e soprattutto nei paesi che possono essere definiti come *liberal market economies*, come gli Stati Uniti e il Regno Unito, è stato determinato da conflitti di interesse pervasivi, comportamenti scorretti, truffe, fallimenti dei controlli e mancanza di regolamenti pubblici, come è dimostrato dai *bonus* scandalosi auto attribuiti ai *manager* delle grandi imprese finanziarie e dalla costruzio-

ne di piramidi artificiali di strumenti finanziari “innovativi”, che sono crollate quando è scomparsa la fiducia nel valore delle attività reali sottostanti.

Esistono relazioni tra la struttura industriale di un’economia e le forme di governo politico delle relazioni tra gli attori economici. Un sistema basato sulla competizione libera nei mercati comporta un processo di sistematica deverticalizzazione o di esternalizzazione nell’organizzazione dei processi produttivi. Le relazioni di mercato portano ad aumentare il decentramento (*outsourcing*) delle produzioni sia nelle imprese private che nell’amministrazione pubblica ed alla frammentazione dei cicli produttivi in molti livelli diversi. Questa deverticalizzazione dei processi produttivi porta a strutture produttive e commerciali complicate che aumentano i costi di transazione, determinano una circolazione opaca o asimmetrica delle informazioni, favoriscono i comportamenti opportunistici, creano conflitti di interesse e situazioni di rendita ed anche frequenti fenomeni di corruzione pubblica, nella realizzazione di servizi di interesse collettivo dati in appalto a imprese private.

Inoltre, il modello classico della competizione perfetta considera ciascun mercato o settore singolarmente, mentre molte relazioni tra gli attori di un’economia moderna a rete hanno un carattere intersettoriale. In molte economie capitaliste in Europa, esistono diverse forme di accordo e collusione tra le imprese. Esse legano le imprese industriali con le banche, le assicurazioni, i media, tramite relazioni finanziarie dirette ed indirette e lo scambio delle posizioni nei consigli di amministrazione tra i *managers* di queste organizzazioni, anche avvalendosi dello strumento degli “amministratori indipendenti”, e le strette relazioni personali tra i rappresentanti delle imprese nelle diverse associazioni industriali e i politici e i funzionari delle amministrazioni pubbliche.

Queste forme di collusione intersettoriale mirano a profitti finanziari di breve termine e a difendere e sfruttare specifiche posizioni di rendita. Questa rete di relazioni determina conflitti di interesse pervasivi tra il produttore e l’utilizzatore intermedio, tra il controllato e il controllore, che recano un danno al consumatore finale e al cittadino. Queste collusioni determinano rendite

per alcuni attori specifici e disparità di reddito nella società ed assicurano a specifici gruppi di attori un potere politico e un vantaggio economico rispetto agli altri attori. Queste rendite sottraggono risorse agli investimenti "produttivi" e le destinano al rafforzamento delle posizioni di potere, tramite acquisizioni, incroci azionari, come indicato dagli ambigui rapporti banche-grande impresa.

Queste collusioni rappresentano l'ostacolo principale alle innovazioni sistemiche o intersettoriali e alla diversificazione settoriale dell'industria Europea, dato che nuove iniziative innovative possono entrare in conflitto con le organizzazioni consolidate e possono minare le alleanze di potere esistenti tra loro. Chiaramente le piccole e medie imprese nei settori a media tecnologia sono escluse da questi *network* esclusivi, che ne ostacolano la diversificazione e lo sviluppo. Pertanto, la regolamentazione o la *governance* sono necessari al fine di prevenire forme di collusione verticale ed orizzontale, che possano danneggiare gli altri attori.

In particolare, le enormi perdite delle istituzioni finanziarie nella crisi finanziaria del 2008-09 indicano la dimensione dello spreco di risorse finanziarie private che nel decennio precedente la crisi sono state destinate all'acquisizione di altre imprese, motivata dall'ambizione di mantenere e rafforzare le posizioni di potere di alcuni *manager*, alla creazione di titoli derivati rivelatisi "tossici", che hanno permesso di estrarre grandi commissioni per gli intermediari finanziari e quindi grandi *bonus* per i *manager* e i finanziari, e ai molti grandi e piccoli investimenti immobiliari, che hanno portato ad una bolla nei prezzi degli immobili.

Questi investimenti di tipo meramente finanziario hanno dissuaso le imprese industriali dall'investire le risorse finanziarie ricevute dalle banche o dai mercati, sotto forma di credito o di capitale rischio, nella R&S e più in generale nell'innovazione e nello sviluppo di nuovi settori innovativi, come sarebbe stato necessario per aumentare la capacità competitiva dei paesi più sviluppati e in particolare degli Stati Uniti, ove la perdita di capacità competitiva nei settori industriali ha determinato un enorme squilibrio commerciale.

La struttura dell'industria mondiale ed europea sarà proba-

bilmente molto diversa dopo la crisi finanziaria ed economica globale del 2008-09. La crisi costringe ad accelerare i tempi dell'innovazione, a rompere le coalizioni conservatrici, a promuovere la diversificazione delle produzioni e dei mercati e ad innovare il modello di *governance* delle relazioni tra le PMI, le grandi imprese, le istituzioni finanziarie, i servizi privati basati sulla conoscenza (KIBS) e i centri di ricerca e le istituzioni pubbliche.

L'eccesso di risparmio globale dovuto agli alti tassi di risparmio nei paesi emergenti e produttori di materie prime deve essere orientato non ad espandere il credito al consumo o a investimenti finanziari speculativi, che hanno determinato un'ipertrofia del settore creditizio e finanziario soprattutto negli Stati Uniti ed nel Regno Unito, ma ad investimenti produttivi e sociali.

D'altro lato, in Europa i maggiori *standard* di vita hanno determinato la saturazione dei bisogni primari mentre emergono bisogni nuovi che possono rappresentare i *drivers* di un nuovo *know-how* produttivo e di nuovi settori produttivi. Infatti, in una prospettiva strategica i fattori di vantaggio competitivo dell'Europa rispetto alle economie emergenti sembrano essere:

a) una forza lavoro molto qualificata e con elevati livelli di istruzione;

b) la grande diversificazione del settore industriale, che facilita la creazione di nuove produzioni come combinazione delle specializzazioni tradizionali esistenti nei molti *cluster* industriali in Europa;

c) la complessità delle forme di collaborazione tra le imprese dello stesso settore e di settori diversi, che consente la produzione di prodotti complessi e non di singoli macchinari ma di interi sistemi produttivi non imitabili da singoli produttori isolati in economie meno sviluppate;

d) l'emergere di nuovi bisogni soprattutto nelle grandi aree urbane europee, che hanno una natura collettiva, come ambiente, energia, sicurezza, cultura e che rappresentano nuovi mercati per lo sviluppo di nuovi settori e nuove imprese.

#### 4. - La balcanizzazione dell'economia italiana e la lentezza del processo di crescita

Il modello del mercato di concorrenza perfetta non è certamente un paradigma realistico o adeguato alla complessità di un "sistema nazionale di innovazione" moderno (Lundvall, 1992; Nelson, 1993; Cooke e Morgan, 1998), che può essere descritto come un *network* composto da un numero elevato di attori diversi.

I tempi lunghi dei processi civili, i ritardi nei pagamenti tra le imprese, le difficoltà di coordinamento tra le imprese, i ritardi nella realizzazione delle opere pubbliche e di grandi progetti, anche quando sono affidati alle sole imprese private, sono l'effetto della frammentazione o di forme di "balcanizzazione" degli attori, che sembrano essere una caratteristica emergente del sistema produttivo e di innovazione italiano rispetto a quello degli altri paesi europei. Infatti, in Italia l'economia appare come frammentata in tanti centri di potere incapaci di trovare obiettivi comuni, gelosi del proprio ambito e attenti a che nessuno possa aumentare il suo potere a danno del proprio. Pertanto, l'assenza di una funzione di coordinamento o concertazione dello Stato si traduce in un aumento della litigiosità e del ricorso alle vie giudiziarie con inevitabili perdite di tempo.

La conflittualità tra gli operatori privati è pertanto molto elevata in Italia. Essi sembrano oscillare tra da un lato, una mentalità di tipo commerciale/competitivo, che rende impossibile un accordo ed anche il rispetto delle regole concordate, con gli altri attori concorrenti anche se potenzialmente complementari, e dall'altro una mentalità di tipo gerarchico/dirigistico o consociativo/collusivo, che spinge a formare gruppi ristretti che permettano di escludere ed emarginare eventuali nuovi attori non ancora consolidati e riconosciuti. Questa mentalità rende a volte impossibile il metodo della collaborazione o della *partnership*, che richiede fiducia, trasparenza e disponibilità all'accordo.

La frammentazione degli attori rende possibili solo interventi marginali o incrementali. Manca in Italia l'incentivo ad investire in progetti che richiederebbero una programmazione decennale, come è accaduto per l'alta velocità ferroviaria, la diffusione del-

le energie rinnovabili, l'investimento in grandi progetti di ricerca e innovazione, ecc.

D'altro lato, gli intrecci proprietari tra le imprese maggiori, la partecipazione congiunta nei diversi consigli di amministrazione, l'abolizione degli steccati tra industria e banche decisa dalla Commissione UE e dalle Banche Centrali al di fuori di un dibattito nei diversi parlamenti nazionali e nel parlamento europeo (*cfr.* direttiva comunitaria n. 44 del 2007), i patti di sindacato, gli accordi per evitare scalate ostili hanno generato forme di collusione intersettoriale tra le imprese maggiori nei settori dell'industria e dei servizi, delle banche, dei media ed anche del mondo della politica e delle amministrazioni pubbliche. Questo ha portato alla creazione di un gruppo molto esclusivo di attori che dominano il sistema economico italiano o alla creazione di un cosiddetto "capitalismo di relazione", basato su conflitti di interesse pervasivi e situazioni di rendita. Ne sono la dimostrazione i compensi auto assegnatisi dagli stessi amministratori al di fuori di ogni controllo degli azionisti e tanto meno dei lavoratori delle stesse imprese (*cfr.* [http://www.ilsole24ore.com/speciali/stipendi\\_manager/index.shtml](http://www.ilsole24ore.com/speciali/stipendi_manager/index.shtml)).

Inoltre, le alleanze tra le imprese spesso di tipo trasversale tra i diversi settori e gli accordi collusivi tra un gruppo ristretto o una oligarchia di imprenditori e finanziari spingono le singole imprese a privilegiare investimenti finanziari di breve termine come le acquisizioni e partecipazioni che mirano al consolidamento delle posizioni di potere dei *managers*. Questi investimenti finanziari o speculativi o di breve termine sottraggono ingenti risorse finanziarie, che avrebbero potuto essere destinate ad innovazioni, che nella logica speculativa o dei giochi di potere di molti *manager* e finanziari hanno il limite di dare risultati solamente nel medio e lungo periodo.

Le connessioni tra le diverse società italiane sono ad esempio dimostrate dal fatto che al 1° gennaio 2009 i membri dei consigli di amministrazione delle due società: RCS (editoria) e Mediobanca (credito) erano anche membri del consiglio di amministrazione di ben altre 16 società tra le 41 società quotate comprese nell'indice FTSE MIB. Peraltro anche le restanti 25 società di tale in-

dice condividevano quasi tutte un almeno un consigliere con le precedenti 16 società. Questo indica che quasi tutte le società che fanno parte dell'indice FTSE MIB della borsa di Milano sono tra loro collegabili tramite un consigliere di amministrazione comune o tramite la partecipazione comune di alcuni dei rispettivi consiglieri nel consiglio di amministrazione di una terza società (cfr. <http://www.mappadelpotere.casaleggio.it/index.php?mapid=11364>).

Questi conflitti di interesse, accordi collusivi e rendite determinano un danno per gli altri attori ed in particolare per i cittadini e i consumatori e determinano disparità di reddito elevate e crescenti tra i lavoratori normali ed i membri dell'*establishment*. Infatti, secondo Eurostat (cfr. Key Figures on Europe 2007/2008) le disparità di reddito nel 2005 erano in Italia (5,6) maggiori che in Germania (4,1) o Francia (4,0) e della media EU-25 (4,9). Esse sono aumentate rispetto al 2000 (4,8). Questo mina il senso di identità comune e quindi anche le motivazioni o gli incentivi al lavoro e al cambiamento, in particolare delle nuove generazioni, che vedono bloccata ogni prospettiva di mobilità sociale. Le disuguaglianze sociali e di reddito crescenti fanno venire meno la motivazione dei giovani allo studio, dei lavoratori a impegnarsi nel lavoro e migliorare la qualità dei risultati, degli imprenditori a crescere con l'innovazione. Riducono l'investimento e aumentano la speculazione e persino la pigrizia e la rassegnazione. Le disuguaglianze sono ormai tali da far sentire molti come esclusi ed abbandonati a se stessi. Viene a mancare il senso di appartenenza alla stessa comunità e la voglia di impegnarsi in imprese comuni.

Pertanto, il sistema economico italiano appare come "balcanizzato" e controllato da pochi grandi attori, che come i feudatari si alleano tra di loro pur di limitare il potere del Governo. Infatti, come è ben noto, l'andamento dell'economia italiana sembra quasi prescindere dagli orientamenti politici del governo in carica. Tradizionalmente il potere pubblico è debole. Nelle amministrazioni pubbliche prevale una mentalità burocratica, che impedisce alle amministrazioni pubbliche di assumere un'iniziativa diretta nell'organizzazione di grandi progetti mirati ad obiettivi specifici precedentemente concordati, le porta a decentrare questo

ruolo organizzativo a soggetti privati e limita il ruolo del settore pubblico a controlli di tipo formale e alla definizione di vincoli amministrativi. La mancanza di una guida pubblica o di concertazione impedisce un cambiamento delle aspettative degli operatori privati, che sono diventate miopi, e quindi un rilancio degli investimenti a medio termine. Essa spiega la lentezza dei processi di innovazione, determina inerzia, impedisce di risolvere i conflitti, di trovare soluzioni tempestive e rallenta i tempi decisionali anche delle imprese private ed è il vero motivo del basso tasso di crescita dell'economia italiana.

Infatti, il prelievo fiscale del governo e degli enti locali non è l'unico fattore che diminuisce il "reddito disponibile" delle famiglie. I redditi o in termini concreti i conti correnti bancari dei risparmiatori sono decurtati alla fonte da spese *pro-capite* di fatto fisse, come le bollette dell'elettricità e gas, il prezzo della benzina, i pedaggi autostradali, i biglietti ferroviari, le tariffe telefoniche, il canone televisivo, i prezzi dei servizi postali, gli interessi sui mutui, gli oneri dei servizi bancari e i ratei di polizze assicurative e previdenziali. A queste spese ricorrenti e incompressibili va anche aggiunto il maggiore costo dei prodotti, sia alimentari che non alimentari, venduti dal settore della distribuzione commerciale, che in Italia è composta da una catena fatta da molti livelli e che determina prezzi di vendita finali più elevati che in altri paesi. Questo crea enormi guadagni, soprattutto quando i prezzi internazionali scendono mentre i prezzi "amministrati" o "liberalizzati" dei servizi di pubblica utilità continuano a salire. Tutte queste componenti concorrono ad aumentare sensibilmente il costo della vita o a ridurre gli *standard* di vita per le famiglie italiane, rispetto ad altri paesi e certo riducono i consumi discrezionali.

I maggiori costi per le famiglie sopraindicati non solo sottraggono risorse ad altri tipi di consumi privati, impedendo lo sviluppo di nuove produzioni, ma anche riducono i risparmi delle famiglie e quindi le risorse che potrebbero essere destinate agli investimenti, che il paese dovrebbe fare per aumentare le proprie capacità competitive. Infatti, è difficile dedicare agli investimenti privati e pubblici ed in particolare all'innovazione ed alla ricerca

quanto viene destinato da altri paesi, quando i prezzi dei servizi sopraindicati, che sono di "pubblica utilità" ma forniti da imprese private, sono gonfiati dall'esistenza di rendite.

In particolare, il valore elevato dei prezzi delle imprese dei settori dei servizi di pubblica utilità e del settore distributivo e del settore finanziario e dei relativi costi per le famiglie dimostra l'inefficienza del sistema economico collusivo o del "capitalismo di relazione" che caratterizza l'economia italiana. Il peso della rendita e l'importanza dei conflitti di interesse pervasivi nei diversi settori decurta le risorse che il paese dovrebbe dedicare all'investimento ed allo sviluppo. Queste forme di collusione e i conflitti di interesse rappresentano l'ostacolo maggiore ad adottare le innovazioni che sarebbero necessarie per rendere possibile la diversificazione dell'industria italiana verso nuovi settori di produzione.

L'arresto del processo di crescita dell'economia italiana è coinciso con l'adozione sistematica di un modello neo-liberista negli anni '90 e questo dovrebbe suscitare qualche riflessione autocritica da parte degli economisti liberisti. Non è un caso se la stagione delle privatizzazioni e delle liberalizzazioni ha coinciso con il periodo di più bassa crescita dell'economia italiana nei confronti internazionali. È un fatto che da 15 anni l'Italia si sviluppa meno della media europea e degli altri grandi paesi dell'Europa occidentale. Anche i dati più recenti dell'Eurostat del 2008 (-0,9%) e del 2009 (-4,7) confermano che il calo del PIL in Italia rispetto all'anno precedente è stato maggiore di quello medio della EU 27 (0,7% nel 2008 e -4,2% nel 2009), e che l'Italia sarà uno dei paesi che uscirà più tardi dalla crisi, dato che il confronto tra il IV e il III trimestre 2009 mostra in Italia una diminuzione (-0,3%), mentre i dati per la Germania (0,0%) e la Francia (0,6%) mostrano una stabilità o una ripresa e per gli Stati Uniti persino un aumento (1,4%). Pertanto, quando riemergeremo dalla crisi proseguiremo a svilupparci meno degli altri grandi paesi europei a noi vicini.

Dal modello delle partecipazioni statali degli anni 1970-1980 si è passati negli anni 1990-2000 ad un modello di capitalismo di relazione e di accordi collusivi, basato su un intreccio oligopolistico.

stico tra un gruppo molto ristretto di finanziari e *manager* nel mondo dell'industria, delle banche ed assicurazioni, dei servizi di pubblica utilità e dei media, che ha un indubbio potere di condizionamento sul mondo della politica, a scapito degli interessi della vasta massa dei cittadini singoli.

Le forme di collusione che caratterizzano il capitalismo di relazione in Italia contrastano con il principio della "divisione del lavoro" fondamentale nello sviluppo economico, che richiede una specializzazione dei compiti degli attori. Le autorità *antitrust* dovrebbero contrastare non solo le posizioni dominanti in un singolo mercato ma anche gli intrecci pervasivi tra diversi settori e i conflitti di interesse. Queste forme di collusione e i conflitti di interesse rappresentano di fatto l'ostacolo maggiore ad adottare quelle innovazioni, di cui l'industria italiana avrebbe bisogno per una diversificazione verso settori di produzione nuovi.

Invece, la crisi finanziaria del 2008-2009 rappresenta un'occasione o uno stimolo per innovare quegli approcci di politica economica tradizionali che non solo sono stati inefficaci nel promuovere lo sviluppo negli anni passati ma sono il fattore principale che ha determinato la crisi finanziaria attuale e che determinerebbero la perdita di opportunità di crescita nel futuro.

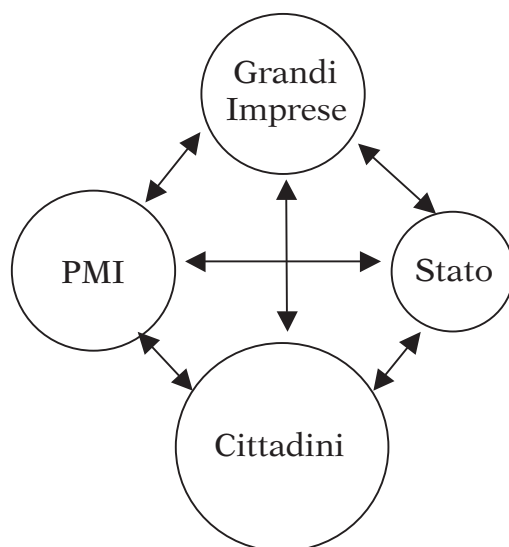
Non è quindi sufficiente né un'espansione degli investimenti pubblici o la riqualificazione o la riduzione del settore pubblico per risolvere il problema del basso tasso di crescita dell'economia italiana. È invece necessaria una politica nazionale che promuova il ridimensionamento e la maggiore produttività ed efficienza nei settori ormai ipertrofici dei servizi di pubblica utilità, dell'intermediazione finanziaria e del commercio e che permetta di liberare quelle risorse finanziarie ma anche umane che dovrebbero essere dedicate a settori "più produttivi". Certamente una tale politica va a favore degli interessi della stragrande maggioranza dei cittadini ma è anche vero che si scontra con gli interessi delle grandi imprese e a volte non solo dei loro *manager* ma anche di parte del sindacato e della stessa amministrazione pubblica, sostenuti dai mezzi di comunicazione.

## 5. - Le grandi imprese e il sistema delle PMI industriali e terziarie

L'evoluzione verso la cosiddetta società della conoscenza (OECD, 1996) comporta un ridimensionamento dello strapotere delle grandi imprese industriali, terziarie e finanziarie, tipico delle società industriali tradizionali, e l'emergere di altri tre tipi di attori importanti. Innanzitutto, possiamo individuare il peso crescente nel settore produttivo delle PMI industriali specializzate in medie ed alte tecnologie e dei servizi basati sulla conoscenza (KIBS). In secondo luogo, possiamo individuare il ruolo crescente della *demand side* rispetto alla *supply side* connesso con un'elevata capacità di auto-organizzazione dei cittadini nell'uso del loro reddito e del loro tempo libero. Infine, possiamo individuare la crescente consapevolezza da parte del settore pubblico della necessità di una guida nel processo di trasformazione e di promozione dello sviluppo, diverso dal *laissez faire* o dal ruolo di mero sostegno dei progetti e degli interessi delle grandi imprese.

GRAF. 1

LA RETE DELLE RELAZIONI TRA GLI ATTORI DELLA SOCIETÀ DELLA CONOSCENZA



Pertanto, schematicamente il sistema nazionale di innovazione di una moderna società della conoscenza sembra articolarsi in quattro grandi blocchi di attori:

1) l'oligopolio collusivo delle grandi imprese industriali e dei servizi a rete e finanziari;

2) il sistema ampio e diversificato delle PMI industriali e dei servizi basati sulla conoscenza;

3) le numerose e frammentate comunità di utenti e cittadini con sempre maggiori livelli di conoscenza tecnica e cultura;

4) il sistema delle istituzioni pubbliche ai diversi livelli locale, regionale e nazionale. Questa ripartizione è diversa dalla tradizionale distinzione tra i tre settori del governo, del mercato e della società civile.

Lo sviluppo della società della conoscenza, l'ampia diversificazione della frontiera delle conoscenze e delle tecnologie, la necessità di una sempre maggiore specializzazione e lo sviluppo di relazione a rete flessibili con altri operatori che abbiano conoscenze complementari portano ad una continua diminuzione delle dimensioni ottimali delle grandi imprese industriali. L'attività manifatturiera delle grandi imprese è sempre più affidata in *outsourcing* alle PMI. La produzione industriale si basa su una moltitudine di imprese ciascuna delle quali è specializzata in componenti specifiche di cicli produttivi sempre più complessi ed è responsabile dell'avanzamento delle tecnologie nel comparto produttivo considerato. Persino la ricerca è spesso affidata per i settori più specialistici a piccole imprese esterne di ingegneria o di ricerca. I flussi di conoscenza circolano più dalle PMI specializzate verso le grandi imprese assemblatrici, che viceversa.

Le grandi imprese si specializzano nella produzione di prodotti tecnologicamente tradizionali e ormai indispensabili come l'auto, nella produzione dei prodotti di prima necessità, come quelli alimentari e farmaceutici e nei servizi di pubblica utilità, come le telecomunicazioni e le autostrade. Questi settori sono caratterizzati da flussi finanziari rilevanti e largamente prevedibili, da processi produttivi relativamente standardizzati e soprattutto da un potere di mercato rilevante e da prezzi elevati data la frammentazione dei moltissimi clienti. La differenza fondamentale tra

le PMI industriali e dei servizi rispetto alle grandi imprese è il fatto che la produzione delle PMI è personalizzata ed anche più flessibile ed innovativa di quella standardizzata delle grandi imprese e che le PMI si configurano come *customized suppliers* nella definizione di Pavitt.

Si assiste alla progressiva integrazione tra le fasi manifatturiere e le fasi terziarie sia per le crescenti relazioni tra le imprese industriali e le imprese di servizi nei processi di *outsourcing* che all'interno delle stesse imprese industriali per l'integrazione tra processi di trasformazione e attività complementari di servizio svolte internamente ("terziario implicito").

Lo sviluppo dell'innovazione (Cappellin e Wink, 2009) avviene tramite la stretta interazione tra l'attività di progettazione tecnica da parte delle imprese spesso di piccole dimensioni e, da un lato le esigenze e le capacità delle imprese utilizzatrici, come le grandi imprese assemblatrici, e dall'altro le conoscenze dei consumatori finali o i cittadini, che assumono non il ruolo di consumatori passivi ma di utilizzatori attivi o di "co-innovatori".

Le grandi imprese si configurano sempre più come organizzatori della produzione o assemblatori (OEM) e come distributori dei prodotti. In particolare, la crescita delle grandi imprese non dipende dalla crescita delle produzioni e dall'innovazione ma da acquisizioni di altre imprese, dato che le grandi imprese si concentrano sulle operazioni finanziarie e godono di un vantaggio rispetto alle PMI nelle relazioni con i mercati finanziari e con il settore bancario. Casi emblematici, prima e dopo la crisi finanziaria del 2008-09, sono quelli dei tentativi di fusione tra Porsche e Volkswagen, e tra Fiat-Chrysler e Opel, o precedentemente le acquisizioni di Pirelli su Telecom, di Benetton su Autostrade o le fusioni tra Banca Intesa e San Paolo e tra Unicredit e Banca di Roma.

Il contrasto tra il mondo delle PMI e quello delle grandi imprese è ricorrente. In particolare, il mondo della grande impresa e quello della PMI sono tra loro certamente complementari, ma la pressione competitiva è maggiore nel caso delle PMI e le innovazioni in queste imprese sono spesso ostacolate ma a volte anche imposte dalla domanda delle grandi imprese. Il maggior orien-

tamento alle esportazioni e la maggiore specializzazione nella produzione di beni di investimento fa sì che i livelli produttivi siano nelle PMI molto più sensibili al ciclo economico che le grandi imprese che sono più rivolte al consumo interno. Inoltre, a differenza delle grandi imprese, la rilevanza degli stabilizzatori automatici e dei sostegni pubblici espliciti è minore. Chiaramente uno degli strumenti più frequentemente utilizzati dalle grandi imprese di fronte a crisi strutturali è quello di imporre una riduzione dei prezzi e di cancellare i contratti ai fornitori. I flussi di finanziamento delle banche privilegiano le grandi imprese per gli incroci azionari che esistono tra banche e imprese e per il fatto che una loro eventuale crisi, date le loro dimensioni, avrebbe implicazioni "sistemiche". Pertanto le restrizioni del credito si fanno sentire maggiormente sulle PMI.

## **6. - Il ruolo dei cittadini e delle istituzioni nella società della conoscenza**

Nuovi tipi di conflitti emergono tra gli attori di una società della conoscenza moderna. Mentre la tipica società industriale era caratterizzata dal conflitto tra lavoratori e proprietari, tale conflitto è stato sostituito nella società *post* industriale dalla coesistenza o dall'"alleanza tra produttori" o tra i *managers* e il sindacato, soprattutto all'interno ed attorno al mondo della grandi imprese. D'altro lato, i *managers* delle imprese si rendono sempre più conto che gli *stakeholders* più rilevanti non sono solo quelli interni, come gli azionisti e i lavoratori, ma quelli esterni, come i cittadini e le istituzioni. Questo crea la necessità di rendere compatibili gli interessi della grande impresa con quelli dei cittadini e delle istituzioni, che rappresentano altre due componenti strategiche in una moderna società della conoscenza, oltre al sistema delle grandi imprese ed al sistema delle piccole imprese dei settori terziari e industriali.

Infatti, un ruolo importante nella società della conoscenza è svolto non solo dalle imprese e dalle istituzioni ma anche dalle persone. Le persone non sono solo dei lavoratori o dei lavoratori

della conoscenza (*knowledge workers*), interessati a maggiori livelli di salario e migliori condizioni di lavoro, ma anche individui con maggiori livelli di conoscenza, maggiori livelli di reddito e soprattutto una maggiore disponibilità di tempo libero da dedicare ad attività molteplici, diverse da quelle lavorative in senso stretto e che contribuiscono alla realizzazione della loro personalità e relazioni sociali. I cittadini e consumatori sono sempre più interessati al valore di acquisto reale del loro reddito e al contenimento dell'inflazione, all'innovazione e alla garanzia della qualità dei prodotti e servizi privati acquistati, come anche al contenimento della pressione fiscale e al miglioramento e diversificazione dei servizi pubblici, ed infine alla partecipazione a molteplici iniziative collettive sostanzialmente auto-organizzate dagli stessi utilizzatori. Libertà, autoregolazione, creatività, qualità, salute, sicurezza, ambiente, interattività, senso di appartenenza, identità sono esigenze per i cittadini in una moderna società della conoscenza ormai altrettanto importanti o più importanti del livello dei salari e della qualità del lavoro.

L'evoluzione delle capacità e dei bisogni dei cittadini, dei lavoratori e consumatori ha anche portato a definire il concetto di "cittadinanza attiva" (European Commission, 2000), che indica la necessità di un coinvolgimento, di una responsabilizzazione (*empowerment*) e di una partecipazione della gente (*people*). Esso indica l'esigenza che le istituzioni siano capaci di individuare se e come la gente possa partecipare in tutte le aree della vita economico e sociale e di promuovere il loro senso di appartenenza alla società in cui vivono.

Il rapporto tra la grande impresa industriale e dei servizi e la comunità dei consumatori e dei cittadini è quello in cui stanno emergendo i maggiori cambiamenti. I cittadini e consumatori hanno un ruolo sempre più attivo nel processo di innovazione. Non solo le innovazioni sono spesso trainate dalla domanda (*demand pull*) degli utilizzatori, che le imprese devono individuare e interpretare, ma spesso le innovazioni sono il risultato di un'iniziativa diretta ed autonoma degli utilizzatori che auto producono nuovi beni o servizi (*user innovation*). A volte i prototipi dei nuovi beni e servizi vengono sviluppati direttamente dagli stessi utilizzatori

e quindi solo in tempo successivo queste produzioni sono industrializzate da parte delle imprese.

Ancora più importante è il fatto che il consumo individuale è spesso una attività sociale e strumentale a favorire la socializzazione o che risponde al senso di appartenenza dei cittadini a nuovi gruppi sociali tra loro molto diversi o a "comunità di interesse" nel campo culturale, della assistenza, dello sport, della musica ed in generale nell'uso del tempo libero. Pertanto, spesso le imprese industriali svolgono una funzione quasi di supporto o di servizio nei confronti delle innovazioni sistemiche che si sviluppano gradualmente in vaste comunità di utilizzatori, anche di dimensione internazionale. Si pensi ad esempio ai diversi produttori di attrezzature nel campo sportivo, le quali svolgono un ruolo solo strumentale rispetto allo sviluppo di vastissime comunità di dilettanti e professionisti, organizzatori, giornalisti, pubblicitari, ecc. nel campo sportivo, che rappresentano di per sé un settore economico molto diversificato e più rilevante di quello molto specialistico della produzione di attrezzature sportive.

D'altro lato, appare evidente il contrasto tra gli interessi dei cittadini e quelli del sistema produttivo ed in particolare della grande impresa. Infatti, il reddito effettivamente disponibile delle famiglie è decurtato, come sopra indicato, dall'esistenza di costi ricorrenti e di fatto incompressibili connessi con l'acquisto di servizi finanziari, servizi di pubblica utilità e generi alimentari che sono prodotti in settori oligopolistici e gravati da grandi rendite e inefficienze. Nei rapporti tra imprese e utilizzatori prevale la cattiva informazione, la scarsa trasparenza, l'incertezza sulle condizioni contrattuali spesso modificate unilateralmente, la tutela dei diritti legittimi dei cittadini è inadeguata, complessa, costosa e lenta e questo determina lamentele, proteste e a volte vera e propria esasperazione. Pertanto, le perdite nei titoli tossici, i compensi esagerati e le frodi hanno determinato una perdita di fiducia enorme e difficilmente recuperabile dei cittadini nei confronti dei *manager* delle grandi imprese e delle banche.

Infine, il settore pubblico rappresenta una quarta componente fondamentale in un sistema nazionale di innovazione. Il ruolo dello Stato è importante nell'evoluzione dalla società industriale

all'economia della conoscenza. Le grandi imprese industriali si sono diversificate nel settore terziario con il sostegno del settore pubblico, sfruttando le opportunità del processo di privatizzazione dei servizi pubblici. Questo ha portato molti grandi gruppi industriali a svilupparsi nel settore dei servizi di pubblica utilità, abbandonando alle PMI industriali specializzate e orientate alle esportazioni la loro iniziale specializzazione nelle produzioni manifatturiere.

I *network* di PMI funzionano bene in modo quasi spontaneo, dato che esistono meccanismi consolidati di tipo informale che favoriscono l'interazione tra le imprese ed esiste spesso un forte senso di appartenenza comune. Invece, le relazioni a rete tra le grandi imprese e organizzazioni sono spesso più lente e complesse, da un lato per il ricorso sistematico ad accordi scritti e formali invece che ad accordi informali e dall'altro per la mancanza di organizzazioni intermedie, come accade nei sistemi produttivi locali, che mediano tra le diverse imprese ed assicurino il rispetto delle regole ed accordi. Questo fa sì che sia cruciale il ruolo dello Stato nella regolazione dei rapporti tra i grandi gruppi industriali.

L'importanza del settore pubblico è sottolineata dal fatto che i rapporti tra i quattro diversi gruppi suindicati di attori caratteristici di una moderna società della conoscenza sono caratterizzati da una conflittualità latente e spesso anche esplicita e che è compito del settore pubblico mediare e risolvere tali conflitti. Nella società della conoscenza si sviluppano reti complesse che legano tra loro le diverse imprese industriali e terziarie tramite flussi di prodotti e servizi, flussi di capitali, flussi di lavoro, flussi di informazioni e conoscenze e questo porta alla necessità di nuove forme di regolazione che superino i conflitti emergenti tra i molti attori in gioco. Queste forme di regolazione non sono il mercato ma la concertazione diretta tra gli attori, le istituzioni intermedie e lo Stato nell'ambito di processi complessi e incrementali di *governance* multilivello.

Il modello tradizionale del *laissez faire* appare inadeguato data la necessità di tutelare i diritti del consumatore e del cittadino nei confronti di abusi da parte delle imprese industriali e terziarie. Il cittadino consumatore vuole essere tutelato non solo come

lavoratore durante il tempo del lavoro ma soprattutto durante il tempo passato fuori dal luogo di lavoro e vuole che vengano tutelati il valore reale del reddito guadagnato, la qualità dei beni e servizi privati e pubblici accessibili e la possibilità di nuovi modelli di vita.

In particolare, il territorio non è solo una fabbrica diffusa in cui sono importanti gli insediamenti produttivi, ma anche il luogo di vita dei cittadini. Pertanto, la sfida tra la destra e la sinistra si gioca sulla capacità di dare una risposta ai nuovi bisogni del cittadino-consumatore, come: tempo libero, trasporti, salute, integrazione culturale, socializzazione, cultura, energia, ambiente, e questo richiede una riorganizzazione del settore pubblico. Certamente si può osservare che tutti questi bisogni emergenti sono legati alla disponibilità di specifici servizi pubblici locali e che in questi settori non si investe per la mancanza di interesse e di competenze delle grandi imprese, ma anche per l'incapacità della pubblica amministrazione italiana centrale e locale, che è ben diversa da quella dei paesi scandinavi, Germania, Francia e persino degli USA e del Regno Unito.

## **7. - Le caratteristiche del modello della *multi-level governance***

Il dibattito di politica economica nei diversi paesi che è seguito alla crisi economica dimostra un movimento pendolare tra due modelli opposti: quello del mercato libero e quello del dirigismo statale e la ricerca confusa di una soluzione ibrida che permetta di contemperare i due modelli adottando logiche diverse nei singoli campi di intervento e nei singoli paesi.

In termini metodologici o astratti, in un'economia capitalista o di mercato sono possibili tre diversi modelli di regolazione delle relazioni economiche tra gli attori: il modello della *governance* o della concertazione, il libero mercato e la pianificazione dall'alto (Cappellin e Wink, 2009). Il modello della pianificazione dall'alto è basato su un principio di autorità e si applica all'organizzazione dello stato ma anche all'organizzazione interna delle im-

prese private. Invece, il modello del mercato libero si basa sul principio della competizione tra un numero infinito di imprese tra loro uguali ed implica il conflitto e la sopravvivenza del più adatto. Infine, il modello della *governance* si basa sul principio dell'accordo tra un numero limitato di attori tra loro diversi e complementari e quindi sulla negoziazione ed il meccanismo dei contratti, sulla fiducia e sulla *leadership*. Le principali caratteristiche di questi tre modelli di regolazione delle relazioni tra gli attori di un'economia sono indicate nella tavola 1.

Gli effetti negativi del modello del libero mercato sono stati evidenziati dalla crisi economica del 2008-09. Il ritorno al modello dirigitico non è fattibile. Ma anche la ricerca di una soluzione intermedia tra il mercato e lo Stato sembra fuorviante. Le caratteristiche delle economie più sviluppate e l'importanza dell'interdipendenza nelle reti di relazioni richiedono un modello di decisione politica diverso, che può essere definito con vari termini, come il modello della *multi-level governance*, concertazione, negoziazione, consenso sociale, *partnership* o *partnering*. Il punto da sottolineare è che questo modello è logicamente distinto sia dalla competizione di mercato che dal dirigismo pubblico.

Il metodo della *governance* o della concertazione consiste nella collaborazione tra una varietà di attori diversi e nella formazione di larghe alleanze, che superano la netta distinzione tra pubblico e privato, tipica del modello liberista. Infatti, da una forma gerarchica di governo della società vi è stata una graduale evoluzione verso una forma orizzontale e a rete di governo o un passaggio *from government to governance* (Boyer, 1990).

Nelle moderne società occidentali i processi decisionali avvengono meno frequentemente nella forma di ordini gerarchici e sempre più come soluzioni a rete (*network governance*) tra attori pubblici e privati che negoziano soluzioni cooperative. La *governance* è un modello che può svilupparsi anche direttamente tra i soggetti privati e le loro associazioni senza la partecipazione diretta dello Stato (*governance without government*).

In sintesi, possiamo definire la *governance* come un modello di regolazione delle relazioni tra le imprese e gli attori che partecipano ad un *network*, basato su aggiustamenti interdipendenti

TAV. 1

FORME DI ORGANIZZAZIONE E REGOLAZIONE  
DELLE RELAZIONI ECONOMICHE

	<i>Government</i>	<i>Free market</i>	<i>Governance</i>
Principio	Autorità	Competizione	<i>Partnership</i>
Risultati desiderati	Ordine	Equilibrio	Accordo
Informazioni richieste	Regolamenti	Prezzi	Contratti
Strumenti di organizzazione	Controllo e adattamento	Accettazione del prezzo	Negoziazione e <i>leadership</i>
Motivazione e comportamento individuale	Rispetto dell'autorità	Autonomia, uscita o conflitto	Fiducia e trattativa
Complessità	Gerarchia	Individualismo	Interdipendenza
Fattore di efficienza	Economie di scala	Mobilità perfetta e flessibilità	Costi di transazione e costi di aggiustamento
Interdipendenza	Integrazione verticale	Assenza di economie esterne	Economie esterne
Numero di attori	Attore singolo	Numero infinito	Numero limitato
Livello di integrazione	Integrazione massima	Integrazione minima	Integrazione intermedia
Campo di azione	Settori	Mercati	Reti politiche
Problemi da evitare	Autoritarismo	Monopolio	Conflitto di interesse
Correzione dei problemi	Democrazia	Politica <i>antitrust</i>	Specializzazione e coordinamento dinamico
Ideale politico	<i>Egalité</i>	<i>Liberté</i>	<i>Fraternité</i>
Base giuridica	<i>Civil law</i>	<i>Common law</i>	Autoregolazione e sussidiarietà
Ambito di rilevanza	Ogni Stato e impresa	Economie liberali di mercato - LME	Economie coordinate di mercato - CME
Prodotti	Beni ad alta intensità di scala	Materie prime e prodotti finanziari	Beni specializzati
Fattori di competitività	Volumi di produzione maggiori	Prezzi minori	Vantaggio temporale
Tipo di innovazione	Innovazione radicale	Innovazione incrementale	Innovazione sistemica
Base di conoscenza	Ricerca di base	Conoscenza codificata	Conoscenza tacita
Prospettiva temporale	Statica	Statica	Dinamica

*Fonte:* CAPPELLIN R. e WINK R. (2009).

decisi sulla base di procedure di negoziazione (Cappellin e Wink, 2009). In altri termini, la *governance* si riferisce ad un metodo non gerarchico di governo caratterizzato dal coinvolgimento di attori non pubblici nella formulazione, decisione e implementazione delle politiche pubbliche (Streeck e Schmitter, 1985; Powell, 1990; Keeble *et al.*, 1999; Marsh e Smith, 2000; Pierre, 2000; European Commission, 2001; Nooteboom, 2002; Antonelli, 2005; Kaiser, 2007; Rhodes, 2008; Dahlstedt, 2009).

Inoltre, il metodo della *governance* si ricollega alla politica del consenso, che è una caratteristica tradizionale del modello sociale europeo, come indicato dal modello neo-corporatista (Lehmbruch, 1977; Schmitter e Lehmbruch, 1982; Streeck e Kenworthy, 2005) di collaborazione tripartita sul mercato del lavoro tra sindacati dei lavoratori, organizzazioni delle imprese e il governo.

Esiste una varietà di concetti di *governance* nei diversi campi dell'economia, della pianificazione territoriale e della scienza politica. La concertazione è un metodo di decisione pubblica che nei paesi europei è usualmente applicato in un grande numero di aree di intervento, come le politiche industriali, le politiche del lavoro, le politiche delle opere pubbliche e dei trasporti, le politiche della ricerca e dell'innovazione, le politiche regionali e le politiche di pianificazione urbanistica. Caratteristica di queste aree di intervento è il fatto che esse implicano problemi complessi, che richiedono la collaborazione di altri attori diversi dal governo, come ad esempio le imprese e le associazioni volontarie.

Infatti, la *governance* è un concetto generale di *management* delle interdipendenze tra individui, attori collettivi e imprese (Kaiser e Prange, 2004). Essa risponde alla necessità di gestire attività che sono interdipendenti o in una prospettiva verticale tra i diversi livelli territoriali (comune, regione, Stato Unione Europea) o in una prospettiva orizzontale tra diverse aree di decisione politica (Héritier, 2002).

Storicamente, il modello della *governance* rappresenta il risultato dell'adattamento ad un ambiente in continuo cambiamento piuttosto che una scelta deliberata di strategia. Esso è pertanto radicato nelle dinamiche strutturali in corso che sono largamente comuni a tutti i paesi europei. In particolare, è strettamente

collegato all'innovazione dato che quest'ultima erode i confini disciplinari e le gerarchie interne, come era tipico del modello dirigista. La *governance* è quindi il metodo di regolazione più adatto nel caso delle relazioni complesse come ad esempio quelle nelle reti di conoscenza e innovazione dei settori industriali a media tecnologia. Questi settori sono composti da molteplici attori tra i quali le conoscenze non verrebbero scambiate se si seguisse un approccio dirigistico o se mancasse la fiducia, come nel sistema di mercato libero.

Il metodo della concertazione/*governance* è il metodo di decisione più adeguato nel caso delle relazioni tra gli attori di un *network*, che devono essere basate sulla negoziazione e l'accordo e quindi né sulla competizione, che porterebbe al conflitto o alla sconfitta ed alla esclusione del concorrente, né sul potere gerarchico che porterebbe a forme di integrazione verticale o ad un'organizzazione burocratica che sono opposte rispetto alla flessibilità di un *network*.

Dal punto di vista procedurale, il metodo della *governance* assicura la combinazione delle capacità complementari di attori diversi sulla base della concertazione o di negoziazioni trasparenti e di accordi formali. Esso richiede l'individuazione di condizioni accettabili dalle diverse parti, l'offerta di informazioni complete, un'adeguata organizzazione interna degli stessi *stakeholders*, il rispetto delle forme e dei tempi e il compromesso. Pertanto, questo modello culturale contrasta con l'individualismo, i conflitti ed anche le forme di collusione che sono tipiche del modello del mercato libero.

In particolare, gli attori che partecipano ad un processo di *governance* devono avere alcune caratteristiche senza le quali è impossibile la concertazione, come l'essere attivi e pragmatici, l'accettazione della responsabilità, la volontà di ascolto e di comprensione reciproca, l'adattabilità e l'aspirazione a raggiungere un consenso ed ad evitare il conflitto. È chiaro che il successo del metodo della concertazione dipende da un lato dalla natura del problema considerato, che per la sua complessità deve richiedere il coordinamento di attori diversi, la flessibilità e il decentramento, e dall'altro dalle caratteristiche positive degli attori coinvolti.

Pertanto, il metodo della concertazione o della *multi-level governance* non può avere successo se prevale una logica di individualismo e rivalità o appare inutile nel caso di aree di intervento relativamente semplici e non connesse con altre aree, per le quali può essere sufficiente l'azione indipendente dei singoli attori.

Il modello dei *network* sottolinea l'importanza del principio della specializzazione, della divisione del lavoro e della chiara separazione dei ruoli e delle attività, in modo da evitare conflitti di interesse tra gli stessi, dato che ogni nodo di un *network* deve svolgere una funzione o un ruolo diversi. Questo principio corrisponde al principio di specializzazione di Adam Smith ed al principio della divisione dei poteri in una moderna democrazia liberale, secondo il quale tanto più sviluppata è una società tanto maggiore deve essere la divisione del lavoro tra i settori e la divisione dei poteri tra le diverse imprese, organizzazioni e istituzioni pubbliche.

Invece, un mercato che opera liberamente senza regole sembra dover portare ad un processo decisionale frammentato e stimolare i conflitti organizzativi tra i diversi attori oppure inevitabilmente porta a collusioni e concentrazione di potere economico e finanziario in pochi attori.

Compito delle politiche di *governance* è quindi quello di assicurare la separazione dei campi di attività delle diverse imprese e organizzazioni, in modo da prevenire i conflitti di interesse e di assicurare un sistema di controlli e equilibri (*checks and balance*). Questo è esattamente il contrario della direttiva della Unione Europea n. 44 del 2007, che mira a consentire incroci azionari tra banche, industrie e assicurazioni, che a loro volta determinano inevitabilmente situazioni di conflitto di interesse. Ad esempio, la partecipazione delle imprese al capitale delle banche fa sì che queste possano assicurare prioritariamente finanziamenti ai grandi gruppi industriali che sono rappresentati nei consigli di amministrazione delle banche stesse piuttosto che partecipare a progetti di innovazione nello sviluppo di nuovi settori nei quali siano rilevanti diverse PMI, come è stato dimostrato dagli stessi richiami ripetuti da parte della Banca Centrale Europea, fin dal giugno 2009, perché le banche espandessero il credito alle imprese.

Pertanto, le politiche liberiste o del libero mercato non sono quelle più adeguate per assicurare la coesione interna e l'evoluzione di un sistema nazionale di innovazione. In particolare, le relazioni tra gli attori di un sistema di innovazione certamente non sono solo relazioni di mercato o di scambio monetario. I prezzi non sono determinati in modo automatico ed autonomo dal mercato ma sono invece il risultato dei processi di negoziazione tra un numero limitato di attori e della loro rispettiva forza contrattuale.

Nel modello di concorrenza perfetta gli attori singoli non hanno influenza sui prezzi e le informazioni sono a tutti disponibili e gli attori si comportano in modo "non opportunistico". Invece, la necessità del metodo della *governance* è giustificata dalla presenza di "economie esterne" e di "asimmetrie informative", che è pervasiva nei settori più moderni dell'economia, e dal fatto che le relazioni di competizione tra gli attori sono molto spesso meno importanti delle relazioni di complementarietà tra gli stessi. Questo rende opportuna una collaborazione tra gli attori, che miri essenzialmente al raggiungimento di obiettivi comuni, che possano rappresentare un miglioramento per ciascuno ("ottimo paretiano").

Infatti, il mercato fallisce quando ci sono "asimmetrie informative" sia *ex ante* ("selezione avversa") che *ex post* ("azzardo morale"). La presenza di istituzioni intermedie e la *governance* assicurano invece una maggiore correttezza dei comportamenti dei *partner* all'interno di una collaborazione impedendo comportamenti opportunistici, promuovono una maggiore trasparenza nella circolazione delle informazioni e aumentano la fiducia e quindi assicurano la possibilità che i *partner* scambino non solo conoscenze codificate, comunque disponibili, ma anche conoscenze tacite e quindi fortemente specifiche, localizzate o incorporate nei singoli attori. Le asimmetrie informative e il fallimento del mercato sono comuni in una moderna società della conoscenza, dato che i prezzi e i mercati finanziari non sono in grado di tenere conto delle opportunità di sviluppo in settori innovativi che richiedono investimenti "idiosincratici" a medio termine, come i settori industriali a media ed alta intensità tecnologica ed anche i

settori dell'ambiente, sanità, cultura, edilizia sostenibile e istruzione. Ad esempio, la creazione di reti regionali e nazionali di "centri di competenza" da parte dei governi (Cappellin e Wink, 2009) permetterebbe di ridurre le asimmetrie informative tra i diversi *partner* privati e pubblici coinvolte e favorirebbe il finanziamento di grandi progetti di innovazione industriale anche a medio termine, che sarebbero impossibili a singole imprese anche di medie e grandi dimensioni.

In altri termini, il modello della *governance* mira a ridurre i "costi di transazione" (Williamson, 1981; Cappellin, 1988) tra i diversi attori e i "costi di aggiustamento" tra le diverse tecnologie o le diverse soluzioni organizzative (Cappellin, 1983). Il modello della *governance* nelle reti di innovazione porta a forme di "quasi-integrazione", che permettono una maggiore specializzazione, un maggiore ordine nell'organizzazione delle produzioni, minori costi di transazione e un'accelerazione dei tempi di innovazione. Esso mira ad affrontare quei problemi che ostacolano la velocità del cambiamento, come le strozzature, i collegamenti mancanti, le inerzie, le resistenze, le rigidità organizzative, le collusioni, i privilegi, le rendite e disparità redistributive, di superare processi di decisione frammentati e di ridurre i conflitti organizzativi tra i diversi attori.

Pertanto, il modello del *laissez faire* e della concorrenza libera se da un lato ha determinato la crisi finanziaria del 2008-09, dall'altro non rappresenta un metodo realistico che permetta in futuro di affrontare problemi complessi e di importanza strategica tipici di un sistema capitalistico moderno. Un esempio di questi problemi è stato il tentativo di vendita delle unità europee della General Motor nel 2009. In questo caso, gli *stakeholders* erano diversi ed internazionali, come la GM americana ed i potenziali acquirenti: Fiat (impresa italiana) e Magna (impresa canadese-austriaca, assieme ad un produttore automobilistico russo e una banca russa), Baic (casa automobilistica cinese), che avevano presentato le offerte che dovevano essere valutate. Un altro attore era il governo americano, che aveva imposto una scadenza e l'esigenza di una riorganizzazione prima di fornire fondi di salvataggio alla GM. C'era anche la magistratura tedesca che doveva valutare se

avviare un procedimento legale di fallimento della Opel e la magistratura americana che doveva in caso di fallimento del negoziato, dichiarare il fallimento della General Motor. Inoltre, la disorganizzazione della GM, che era l'effetto ed anche la causa della crisi dell'impresa stessa il cui CEO era stato rimosso dal Presidente Obama, rendeva latitante la GM americana nel decidere il futuro della Opel e determinava un contrasto tra la sede americana della GM e i dirigenti responsabili delle attività europee. Questo aveva indotto la Cancelliere tedesca Merkel a creare un tavolo negoziale al quale hanno partecipato il ministro dell'economia tedesco, i rappresentanti dei Land ove si trovavano gli impianti, i rappresentanti del Tesoro americano ed i *manager* europei della Opel, mentre venivano tenuti contatti a distanza con i manager della GM negli Stati Uniti. Il Governo tedesco aveva assicurato un prestito pubblico per 1,5 miliardi e garanzie governative per diversi miliardi e misure analoghe erano state prese dai governi americano, francese e inglese. Inoltre, all'esterno era forte la pressione sia dei parlamentari tedeschi che chiedevano di salvare decine di migliaia di posti di lavoro in Germania che dei sindacati, che erano rappresentati nel consiglio di sorveglianza della Opel e che di fronte ad un nuovo piano industriale avrebbero potuto impegnarsi a fare concessioni che avrebbero portato a risparmi notevoli sui costi della Opel. Infine, altri attori rilevanti erano gli stati esteri, come il Belgio, la Gran Bretagna e l'Italia che temevano un accordo che penalizzasse gli impianti della Opel o le industrie automobilistiche concorrenti nei propri territori e la Commissione Europea che desiderava una soluzione conforme ad un interesse generale europeo e che tenesse conto dell'intero settore dell'auto europeo. Pertanto, il governo tedesco ha seguito un approccio di *governance* e ha mirato a favorire una soluzione consensuale tra i diversi *stakeholders*. In effetti, di fronte a un problema così complesso e con tanti attori diversi sarebbe stato poco credibile sostenere, seguendo rigidamente un approccio liberistico, che *the best policy is no policy* e che la soluzione poteva essere trovata tramite la mera negoziazione e scambio di azioni nel mercato finanziario.

D'altro lato, il metodo del libero mercato e della borsa non si

è rivelato adeguato ad affrontare il problema analogo della fusione tra Porsche e Volkswagen. Infatti, Porsche che aveva un valore di borsa di circa 10 volte inferiore a quello della Volkswagen aveva iniziato nell'ottobre 2008 una scalata della Volkswagen finanziata con il debito bancario, come avrebbe fatto un *hedge fund*, e questo aveva portato ad un aumento speculativo enorme del prezzo delle azioni Volkswagen e quindi dei profitti della Porsche e dei compensi dei suoi *manager*. D'altro lato la scalata non aveva portato ai risultati attesi dato che si era scontrata con l'opposizione dei *manager* della Volkswagen, che non potevano accettare di essere controllati da una società di dimensioni e con competenze tecniche ben minori come la Porsche. Alla fine l'indebitamento di 9 miliardi di euro determinato dall'acquisto di azioni e di *stock options* sulla VW si era rivelato insostenibile per la Porsche, che era stata costretta a offrire parte del proprio capitale e le opzioni sulle azioni della Volkswagen al fondo sovrano del Qatar. Infine, la Porsche aveva dovuto accettare di cedere alla VW il proprio *business* delle auto, trasformandosi in una mera *holding*, titolare del controllo della VW, in cambio di risorse finanziarie per ridurre il proprio indebitamento. Il problema dell'integrazione tra le due case e della fusione delle due società si era quindi trasformato in una disputa legale tra i *manager* e gli azionisti rispettivi, rendendo inevitabile l'intervento delle istituzioni pubbliche, vista l'incapacità dei soggetti privati di raggiungere un accordo. Pertanto, quella che era iniziata come un'operazione di tipo puramente finanziario si era alla fine trasformata in un caso tradizionale di negoziazione e di accordo sulle modalità di un'eventuale fusione tra Porsche e VW tra i diversi *stakeholders*: le famiglie che possiedono la Porsche, i *manager* delle due imprese, le banche, un fondo sovrano estero, i rappresentanti dei lavoratori e del Land della Bassa Sassonia, che era il secondo azionista della VW dopo la Porsche possedendo il 20% ed era titolare di un diritto di veto. Questo dimostra il fallimento del metodo del libero mercato nel risolvere i problemi complessi di ristrutturazione e di integrazione di un settore importante come quello automobilistico.

Il metodo del libero mercato non sembra neanche essere ade-

guato per risolvere il problema del sottodimensionamento delle imprese automobilistiche francesi, come indicato dal caso della Citroen-Peugeot. È chiaro che in questi casi la mano invisibile del mercato non è sufficiente per raggiungere una soluzione ma che è necessaria una negoziazione diretta tra le imprese e la costruzione graduale del consenso tra un numero elevato di *stakeholders* favorita se non anche imposta dalle istituzioni pubbliche, come indicato dal metodo della concertazione o della *governance*.

Un quarto caso è rappresentato dal settore aeronautico mondiale, ove sarebbe altrettanto utopistico affermare il principio che il futuro del settore possa essere deciso dai soli consigli di amministrazione della Boeing e dell'EADS nell'ambito di una libera competizione sul mercato. Infatti, è evidente che queste imprese sono solo un anello, per quanto cruciale, nella lunga catena che vede a monte il sistema internazionale della componentistica per l'aeronautica e a valle il sistema da un lato delle commesse militari dei governi nazionali americano, europei e dei paesi emergenti e dall'altro delle molte imprese di trasporto aereo civile, dai *low cost* alle compagnie di bandiera tradizionali. In questi casi, il numero limitato di attori comporta inevitabilmente una rete di accordi bilaterali o multilaterali tra loro interconnessi. Di fatto, sarebbe irrealistico immaginare che i governi delle regioni, ove si trovano gli impianti delle industrie aeronautiche o gli aeroporti, e i governi nazionali, che decidono le spese militari e regolano gli accordi commerciali e tecnologici internazionali, non partecipino assieme alle imprese aeronautiche al processo di negoziazione o di concertazione sulle decisioni di investimento in questo settore.

Infine un quinto caso è quello dello sviluppo del settore delle energie rinnovabili che richiede negoziazioni ed accordi a scala internazionale, nazionale e anche regionale tra una pluralità di *stakeholders* ed in cui sarebbe utopistico sostenere il *laissez faire* o che *the best policy is no policy*.

In sintesi il metodo della *governance* e della concertazione appare indispensabile in quei casi complessi in cui lo Stato deve intervenire *ex ante* nella ricerca difficile di un consenso tra i diversi portatori di interessi legittimi in contrasto tra loro o altrimenti sarebbe costretto ad intervenire *ex post* tramite la magistratura

per risolvere le inevitabili contese legali tra gli stessi diversi *stakeholders* legittimi, se lo Stato decidesse di non intervenire prima perché ha seguito la politica del *laissez faire* e della libera concorrenza. Come è ben noto il mercato non è il sistema adeguato per l'allocazione delle risorse in presenza di esternalità e di asimmetrie informative, come è il caso di sistemi di innovazione settoriali e nazionali composti da un grande numero di attori diversi.

Da un lato, l'innovazione rompe l'ordine della gerarchia, dall'altro essa richiede un dialogo e una cooperazione stretti e di lungo termine tra attori diversi e complementari. Né le procedure dirigiste imposte dalle autorità pubbliche, né il sistema dei prezzi di un mercato libero sono capaci di organizzare le relazioni complesse tra gli attori che caratterizzano l'adozione di innovazioni rilevanti e il processo cumulativo di sempre maggiore specializzazione e integrazione tra gli stessi attori.

## **8. - La differenza tra il modello della *governance* ed il modello del libero mercato**

Il modello della *governance* rappresenta un paradigma nuovo nelle politiche industriali e dell'innovazione, diverso dagli altri due modelli tradizionali del libero mercato e del dirigismo. Il modello dei *network* e il modello della *governance* si basano sulla necessità di una maggiore integrazione tra i diversi attori economici e di una maggiore velocità dell'innovazione. Questo richiede una stabilità delle relazioni maggiore, una prospettiva a lungo termine, l'esistenza di funzioni di intermediazione, che possono essere assicurate da servizi privati basati sulla conoscenza e da apposite istituzioni pubbliche, oltre che l'offerta di adeguati investimenti pubblici.

Mentre la maggior parte della letteratura di scienza politica si concentra nell'analisi del confronto tra i modelli della *governance* e del *government* (Rhodes, 2008), una prospettiva economica porta a focalizzarsi sul problema del vantaggio rispetto del modello della *governance* e del modello del libero mercato nella

regolazione delle relazioni economiche in un sistema capitalista moderno: un problema che caratterizza il dibattito corrente sulle privatizzazioni e la deregolamentazione.

Il modello neo-liberale ribadisce la priorità di una maggiore competizione, di una maggiore flessibilità dei prezzi e dei salari e di una maggiore flessibilità e mobilità del lavoro. Questa è la “panacea” per ogni problema economico, non solo nei settori industriali ma anche nei mercati finanziari, nel mondo della ricerca e delle università e persino nelle relazioni politiche a scala internazionale o nelle relazioni tra le regioni di uno stesso paese.

Invece, in un’economia moderna basata sulla conoscenza il concetto di innovazione è più importante di quello di flessibilità dei prezzi e dei salari ed il concetto di integrazione tra i diversi attori economici è più importante di quello opposto di promuovere una competizione ancora più forte di quella già molto elevata esistente nei mercati nazionali ed internazionali. Di fatto, nonostante quasi venti anni di generale adozione e sistematica applicazione, le cosiddette riforme liberiste per la flessibilità del mercato del lavoro sono fallite in Europa, a giudicare dai risultati ottenuti sulla crescita economica, e sarebbe forse stato meglio dedicare tutto questo tempo e questi dibattiti alla adozione di politiche moderne per sviluppare:

- a) la conoscenza;
- b) le competenze dei lavoratori;
- c) la produttività;
- d) l’innovazione delle imprese;
- e) la diversificazione in nuovi settori produttivi.

Nel contributo di Adam Smith un sistema economico consiste di fatto semplicemente nel “mercato” ed è composto solo da imprese e consumatori singoli, che operano in base a schemi mentali, utilità e valori più o meno complessi di tipo unicamente individuale. In realtà, sono importanti anche le regole collettive e le istituzioni che regolano le relazioni o le diverse forme di interazione tra i diversi attori. Il sistema economico è in continua evoluzione e modifica le proprie regole collettive di funzionamento in funzione delle sue caratteristiche ed esigenze nei diversi periodi storici. Ad esempio, una società industriale classica (come quel-

la nel '800) o anche una società agricola-artigianale (come quella all'epoca di Adam Smith) era basata su un'organizzazione autoritaria o centralistica ed era il risultato della mera somma delle singole parti, come i diversi campi agricoli o le singole botteghe artigiane o le singole macchine nei primi stabilimenti tessili. Invece, in una moderna società *post* industriale (come quella italiana negli anni 2000) le singole parti non si sommano semplicemente nell'offerta aggregata, ma sono tra loro connesse da relazioni di complementarità. In tale società, l'organizzazione non è di tipo gerarchico o centralizzato ed è basata invece su strumenti come l'accordo, i contratti, il contemperamento degli interessi, il compromesso, la negoziazione, come indicato dal modello della *governance*. Questo nuovo modello è diverso dal modello del *laissez faire* o del mercato, ma anche dal modello del *government* o della pianificazione dall'alto.

Il concetto di *homo oeconomicus* e di razionalità egoistica di Adam Smith va bene quando il sistema economico consiste essenzialmente nel "libero mercato". D'altro lato, il modello astratto dell'"equilibrio competitivo" funziona perfettamente anche se ciascun operatore fa il proprio interesse egoistico. Esso è regolato dalle regole "superiori" della "mano invisibile del mercato" e non da quelle dell'etica individuale. Tuttavia, quando l'economia è in una nuova fase storica caratterizzata da nuove tecnologie e soprattutto da relazioni di tipo sistemico, allora le regole o il meccanismo di regolazione non possono più essere quelle del "mercato libero", ma o quelle del *government* e dell'autorità, come nel caso delle relazioni all'interno della grande impresa industriale e manageriale della prima metà del '900 (che chiaramente Adam Smith non poteva aver visto), o quelle della *governance* o della concertazione, come nel caso delle economie europee della fine del '900. Le imprese, i settori o mercati e il sistema economico complessivo sono organizzazioni complesse che richiedono un sistema di valori e di comportamenti individuali, che definiamo come "etica" individuale, diversi da quelli indicati da Adam Smith e che non sono basati sull'egoismo ma sulla disponibilità al consenso o in termini giuridici al contratto.

Le regole collettive sono in continua evoluzione e richiedono

investimenti e un processo continuo di riforma. Esse, come anche il capitale sociale, prescindono dal comportamento individuale, che può essere definito anche da obiettivi o valori di tipo casuale, ma è il risultato di un processo di interazione e quindi di evoluzione e di selezione, per cui le regole collettive non adeguate alla mutata situazione storica, definita ad esempio dalla mutata tecnologia, vengono gradualmente cambiate. Quando la società e l'economia cambiano troppo, in seguito allo sviluppo dell'industria, del commercio, delle professioni o per la maggiore diffusione della conoscenza, si rende necessaria una modifica delle regole collettive o questo può determinare un cambiamento istituzionale violento o rivoluzionario o una crisi economica, oppure ambedue, come è accaduto con il crollo del comunismo nel 1989 o venti anni dopo nel 2008 con il crollo del mercato finanziario "deregolamentato" in base alle ideologie neo-liberiste prevalenti negli anni immediatamente precedenti.

Il modello del libero mercato è certo inappropriato in un'economia dove l'informazione, spesso asimmetrica, e la conoscenza, spesso tacita, rappresentano i fattori produttivi più importanti e a volte rappresentano essi stessi il bene finale che si vuole creare e godere. Di fatto le conoscenze tacite o le competenze non possono circolare nei mercati e richiedono il ruolo di istituzioni intermedie, sia pubbliche che private.

Ad esempio la creatività non solo è incompatibile con un'organizzazione autoritaria e burocratica ma anche con un sistema basato sull'individualismo, la competizione e su conflitti ricorrenti. Infatti, le caratteristiche tipiche di una moderna economia della conoscenza sono la condivisione delle conoscenze, la cooperazione e l'integrazione delle competenze complementari.

In particolare, la teoria economica illustra diverse ragioni del fallimento del modello del libero mercato (Marelli e Signorelli, 2010), basato sul principio della competizione. Invece, le teorie dell'innovazione spiegano perché il modello della *multi-level governance*, basato sul principio della negoziazione, è più adeguato per gestire i processi di innovazione sia del modello del mercato libero che anche del modello del *government*, basato sul principio di autorità (Cappellin e Wink, 2009):

a) l'innovazione ha effetti distributivi: la *governance* evita i conflitti e promuove l'inclusione;

b) la concorrenza libera nel mercato non considera l'interdipendenza tra gli attori: la *governance* promuove la connettività, la specializzazione e l'integrazione;

c) il libero mercato non considera le asimmetrie informative e i comportamenti opportunistici: la *governance* promuove la fiducia e facilita gli scambi di conoscenze tacite;

d) il modello della concorrenza perfetta è un modello statico: la *governance* mira diminuire i costi di aggiustamento e a promuovere una maggiore velocità del cambiamento;

e) il libero mercato suppone la capacità di perfetta previsione e mira a risultati di breve termine: la *governance* riduce i rischi, promuove la fiducia e facilita gli investimenti di lungo termine;

f) il modello della concorrenza perfetta mira a raggiungere un equilibrio generale e statico: la *governance* mira a orientare il processo di evoluzione delle strutture organizzative;

g) il modello della concorrenza libera di mercato porta alla concentrazione e a strutture oligopolistiche: la *governance* mira a rimuovere le barriere, i conflitti di interesse, le rendite e sfida le strutture di potere consolidate.

L'alternativa al mercato privo di ogni regolazione non è rappresentata dal capitalismo di Stato (Williamson, 1981; North, 1990; Hall e Soskice, 2001 e 2003) ma da un sistema di *governance* basato sulla specializzazione di ogni attore e forme trasparenti di accordo finalizzate ad obiettivi di medio termine. I fondamentalisti liberisti confondono la collusione sui prezzi, che danneggia i consumatori, con la negoziazione e l'accordo su strategie di innovazione, che aumentano le capacità produttive e il benessere collettivo. Le istituzioni pubbliche sia regionali che nazionali devono assumere un ruolo pro-attivo, facilitare i processi di negoziazione e promuovere accordi tra gli attori privati perché operino in modo concertato. Il ruolo dello Stato nel modello della *governance* è diverso da quello nel modello del libero mercato o da quello nel modello dell'interventismo statale.

In particolare, è necessario sottolineare che ciascuno dei tre

modelli di regolazione delle relazioni tra gli attori economici: libero mercato (o *laissez faire*), *government* (o dirigismo) e *governance* (o concertazione) può portare a situazioni problematiche e richiede adeguati interventi per correggere i problemi rispettivi. In questa prospettiva, la democrazia evita il problema dell'autoritarismo implicito nel modello del *government*. Le politiche della concorrenza e *antitrust* sono necessarie per evitare la collusione e i monopoli cui può portare il modello del libero mercato. Il modello della *governance* richiede un intervento pubblico per evitare le forme di collusione intersettoriale e i conflitti di interesse, che possono verificarsi nei *network* di attori diversi.

Il ruolo del governo cambia in un metodo di concertazione o *governance*. Il ruolo del governo nelle società avanzate contemporanee non è quello di governare dall'alto o di dettare le condizioni per lo sviluppo economico-sociale, ma piuttosto quello di essere uno dei tanti *partner*, che sono tutti a titolo diverso legittimi rappresentanti di interessi diversi della gente. Esso deve "governare a distanza" piuttosto che distribuire risorse e regolare con direttive dall'alto le opportunità di vita della gente e deve lasciare spazio agli attori volontari e indipendenti ed alle loro associazioni di collaborare tra loro.

Questo non significa che il governo centrale non abbia un ruolo da giocare e che il *laissez faire* indicato da un approccio rigido liberista sia sufficiente in una società moderna. In particolare, spetta allo Stato mobilitare o attivare un intervento degli altri attori individuali e soprattutto collettivi e coordinare il processo di concertazione e controllare l'applicazione degli impegni presi congiuntamente.

Funzioni specifiche dello Stato nel modello della *governance* sono:

1. risolvere i conflitti di interesse *ex ante* o *ex post* ed assicurare una divisione del lavoro o una separazione precisa tra i diversi attori, tramite norme che definiscano i loro rispettivi campi di azione e specializzazione;
2. promuovere il riconoscimento reciproco e la fiducia tra gli attori più rilevanti e garantire il rispetto dei patti tra loro concordati;

3. assicurare tramite precise procedure la trasparenza delle negoziazioni e degli accordi e assicurare varie forme di controllo da parte di attori più deboli e dispersi, come i cittadini ed i consumatori, che non hanno potuto partecipare direttamente al processo di concertazione;

4. infine e soprattutto, facilitare la realizzazione di grandi progetti a medio e lungo termine tramite una funzione di iniziativa e di *leadership*, nell'ideazione, proposta e finanziamento di idee progettuali e nel coordinamento operativo della realizzazione dei singoli progetti.

Certamente è responsabilità del settore pubblico il promuovere la negoziazione e gli accordi tra gli operatori privati in una prospettiva di medio termine (come indicato dal caso Opel sopra illustrato) e definire gli specifici strumenti organizzativi, come ad esempio tavoli di concertazione, procedure di stima, agenzie di sviluppo, centri di competenza, che permettano di condividere le informazioni, integrare le diverse risorse e competenze e prendere impegni vincolanti. La concertazione (*governance*) implica la capacità di guidare i *network* di innovazione, dividere i ruoli e rompere i conflitti di interesse e le diverse forme di collusione che impediscono l'adozione di iniziative innovative. Ad esempio, certamente non è il libero mercato ma la regolazione o la *governance* la soluzione agli incroci tra banche, assicurazioni, *utilities*, settore immobiliare, grandi imprese, giornali e media. La *governance* serve a ristabilire la concorrenza ove possibile. In generale, serve la *governance* nei settori che sono dei monopoli naturali o che essendo molto innovativi implicano *spill-over*, economie esterne dinamiche, asimmetrie informative, comportamenti opportunistici, rendite, conflitti di interesse, ecc.

Compito dello Stato è quello di accelerare l'innovazione, evitando situazioni di carenza o di congestione, tramite la promozione degli investimenti sia privati che pubblici, dato che l'esistenza di costi di coordinamento ed asimmetrie informative o comportamenti opportunistici impediscono l'investimento privato individuale e richiedono un'azione concertata.

In una moderna società della conoscenza molte attività nuove e necessarie per dare risposta a bisogni individuali ma fram-

mentati richiedono investimenti considerevoli e soprattutto complessi e quindi un intervento coordinato, dato che hanno un carattere sistemico e sono caratterizzate da indivisibilità rilevanti, economie di scala ed interdipendenza tra settori numerosi e diversi tra loro, come, ma non solo, nel caso di grandi strutture nei settori della sanità o della cultura, delle grandi infrastrutture di trasporto, delle energie rinnovabili e di impianti sportivi.

In generale, alla riduzione o stagnazione dei consumi privati si contrappone la natura collettiva dei nuovi bisogni emergenti, che rappresentano l'opportunità per lo sviluppo dell'occupazione in nuovi settori, che sono composti da imprese private ma devono essere sostenuti dalla domanda pubblica, come ambiente, energia, salute, istruzione, cultura, ma anche tempo libero, sport e turismo. Questo sembra indicare che il peso della spesa pubblica sarà destinato a crescere anche nei prossimi decenni e rappresenta una caratteristica strutturale di una moderna società della conoscenza.

In una fase di rapido cambiamento tecnologico, lo Stato deve promuovere o avere un atteggiamento pro-attivo nello sviluppo di nuove attività produttive e nuovi settori e nella regolazione dei servizi a rete ora privatizzati, soprattutto in Italia tenuto conto dei limiti della imprenditoria privata non solo e non tanto quella delle PMI ma quella delle grandi imprese, che ormai quasi tutte hanno abbandonato i settori rivolti alla domanda estera e operano in settori protetti dalla concorrenza internazionale.

Nonostante gli economisti liberisti sostengano l'esigenza di uno "Stato minimo" nessun paese negli ultimi decenni è riuscito mai, anche in presenza di governi conservatori, a invertire la tendenza di lungo termine ad un aumento della quota della spesa pubblica sul reddito nazionale. Di fatto, tale quota è stata nel 2008 superiore a quella del 2000 sia negli Stati Uniti (38,75% contro 33,88%) che nell'area euro (46,67% contro 46,27%) secondo i dati OECD. Di fatto, nel 2009 il rapporto tra deficit e PIL è stato in Italia pari al 5,3%, contro il 2,7% nel 2008 e l'1,5% nel 2007, secondo i dati Eurostat. Inoltre, la necessità di ridurre il debito pubblico, aumentato in seguito alle misure espansive adottate durante la crisi, negli anni futuri renderà necessario aumentare la pressione fiscale e ridurre i consumi individuali privati.

Il vincolo del debito pubblico italiano non è una ragione sufficiente per non fare nulla per uscire dalla crisi, dato che il vincolo non avrebbe ragione di essere se la maggiore spesa pubblica fosse orientata a stimolare gli investimenti privati e pubblici nell'innovazione, la crescita delle capacità produttive e la competitività internazionale dell'economia italiana. Solo l'innovazione da un lato stimola la domanda aggregata e dall'altro assicura la crescita dell'offerta e della produzione, che compensano nel tempo il costo degli investimenti e dell'indebitamento pubblico e privato.

Peraltro, all'aumento della spesa pubblica dovrebbe corrispondere anche un deciso riequilibrio a favore della spesa per investimenti pubblici rispetto a quella per la spesa pubblica corrente e della spesa pubblica locale su quella nazionale, dato che il territorio è l'ambito naturale nel quale i singoli progetti devono essere "radicati".

Il problema del peso eccessivo della tassazione può essere risolto se si concentra la spesa pubblica, finanziata con la tassazione o con l'indebitamento pubblico, sugli investimenti in progetti complessi che superano le capacità degli operatori privati e si lascia all'attività privata la gestione corrente dei servizi collettivi e il pagamento da parte degli utilizzatori dei costi variabili rispettivi. Infatti, mentre le fasi della realizzazione e della gestione corrente possono essere affidate alle imprese private, le fasi dell'ideazione, della progettazione, della pianificazione e finanziamento degli interventi richiedono la concertazione che solo lo Stato o altre istituzioni pubbliche dei diversi tipi possono assicurare. Quindi, il finanziamento di questi progetti non deve essere totalmente posto a carico della fiscalità generale con un conseguente aumento della pressione fiscale sui redditi dei cittadini. Se questi progetti assicurano dei benefici individuali, qualora possibile ed equo, ad essi possono corrispondere tariffe a carico dell'utilizzatore. Questo può contribuire al rimborso dei crediti anticipati dallo Stato o dal sistema bancario e al pagamento dei costi variabili della singola prestazione.

I fattori che hanno determinato la crisi sono tanto diversi da quelli che molti economisti consideravano i problemi della debole crescita delle economie europee. Inoltre, le politiche che in modo

coraggioso sono state adottate negli Stati Uniti fanno sì che questo paese sia ora un modello per motivi completamente opposti a quelli indicati solo qualche anno fa. Le “riforme liberiste” non hanno alcuna relazione con i nodi o i fattori fondamentali che ostacolano la crescita, quali: l’esistenza di conflitti di interesse pervasivi e collusioni nell’oligarchia (*establishment*) delle grandi imprese e della politica e la mancata proposta di progetti strategici di innovazione collettivi, che rispondano alle esigenze dei cittadini e delle PMI, e richiedano la stretta concertazione tra i diversi attori economici e un forte ruolo di iniziativa e di *governance* delle reti di attori da parte dello Stato e delle istituzioni internazionali.

La competitività del sistema industriale europeo non dipende dalle riforme dei mercati di tipo liberista quanto da riforme di struttura che riguardino la *governance* delle imprese, le istituzioni e la *governance* delle relazioni tra le imprese e di grandi progetti strategici di innovazione. Sono necessarie politiche molto diverse da quelle liberiste e basate su approcci teorici molto diversi, come indicato dalle teorie evolutive e dalle teorie cognitive della innovazione.

Le cosiddette “riforme neo-liberiste”, come le privatizzazioni e la creazione di nuovi monopoli privati nei settori delle *public utilities*, o la deregolamentazione del mercato del lavoro, della finanza, delle assicurazioni e della previdenza hanno di fatto rappresentato un fattore di rallentamento dello sviluppo e di crisi del sistema industriale, come è dimostrato dalla cronica deindustrializzazione e perdita di competitività dei settori industriali nei paesi anglosassoni (le cosiddette *liberal market economies*) e dalla crescita drogata del settore della finanza che ha portato alla creazione di colossi bancari *too big to fail*. Infatti, l’industria finanziaria ha spiazzato il settore manifatturiero come motore dell’economia in alcuni paesi ma ora sembra richiedere le stesse misure di *downsizing* e ristrutturazione che sono state adottate nel settore industriale. Il presidente dei UK Financial Services, Adair Turner, ha dichiarato nel settembre 2009 che alcune attività bancarie sono cresciute al di là di una dimensione “socialmente utile” e che le banche dovrebbero concentrarsi sul loro *core business*, come i risparmi e i prestiti alle imprese ed ai consumato-

ri. Di fatto, queste attività finanziarie “socialmente inutili” hanno determinato la crisi finanziaria ed economica globale del 2008-09.

L'insistenza miope sulle teorie e politiche liberiste sempre valide a prescindere dai problemi specifici considerati e in tutte le stagioni sia prima che dopo la crisi, senza riconoscere la relazione tra la crisi e l'adozione di un approccio di *laissez faire* nelle politiche economiche sembra indicare che alcuni economisti liberisti sono caduti in una trappola di competenze o in un effetto di *lock-in* che impedisce di abbandonare approcci che l'evidenza ha dimostrato essere ormai inadeguati. Riproporre queste “riforme” equivale a chiedere la continuazione delle politiche che sono state una delle cause principali della crisi economica e finanziaria.

La crisi durerà più a lungo se i politici non riconosceranno che è necessario abbandonare i modelli tradizionali di politica economica come quelli di tipo liberista (*laissez faire*) e di tipo dirigitico (*government*) e adottare il metodo della concertazione (*governance*), rimuovere i diversi accordi di tipo collusivo e i pervasivi conflitti di interesse e facilitare le relazioni tra i diversi attori, sia privati che pubblici, nelle complesse reti di innovazione che caratterizzano l'attuale società della conoscenza. Solo la concertazione, l'accordo, la specializzazione e l'integrazione tra attori molto diversi e tra loro interconnessi può assicurare i fattori cruciali di competitività di un'economia moderna, come le innovazioni, la velocità e la flessibilità: fattori che non possono essere assicurati dagli altri due modelli di regolazione.

Lo sviluppo delle reti di conoscenza e di innovazione nei settori a media tecnologia richiede un approccio moderno di *governance*, piuttosto che gli approcci tradizionali del libero mercato e della pianificazione gerarchica. Le politiche dell'innovazione devono promuovere l'interazione tra i diversi attori e la combinazione delle loro diverse capacità. Infatti, la velocità dei flussi di informazione e dei processi decisionali è direttamente connessa con la formalizzazione delle relazioni a rete e con il disegno di forme contrattuali adeguate tra le imprese, il settore finanziario, le istituzioni di ricerca e di formazione superiore. La flessibilità e la velocità di innovazione sono collegate alla stabilità delle forme organizzative e delle relazioni tra i diversi attori economici.

La *governance* delle reti di conoscenza e di innovazione permette una maggiore connettività rispetto al modello del libero mercato. Questo favorisce la creatività e porta ad una maggiore flessibilità e velocità di cambiamento. Invece, un sistema di puro mercato libero porterebbe ad una maggiore divisione tra *insiders* e *outsiders* e a conflitti potenziali che rallenterebbero il processo di cambiamento. Pertanto, una strategia inclusiva sembra essere più appropriata al fine di promuovere un cambiamento sostenibile nel lungo termine.

Un approccio moderno all'innovazione porta ad adottare un approccio sistemico, capace di integrare diversi campi di intervento politico, come: le politiche industriali e dell'innovazione, le politiche della ricerca, le politiche del lavoro, le politiche sociali, le politiche formative, le politiche territoriali e delle infrastrutture e le politiche ambientali. Tuttavia, a differenza del tradizionale approccio della pianificazione che mira a piani onnicomprensivi, l'approccio della *governance* alle politiche dell'innovazione deve essere capace di integrare le diverse politiche regionali nei vari campi tra loro connessi all'interno di specifici "piani di azione".

In particolare, le politiche dell'innovazione secondo l'approccio della *governance* devono adattare la struttura delle reti di conoscenza e innovazione ai cambiamenti esterni ed interni e focalizzarsi sui seguenti elementi e caratteristiche di un *network*.

a) Focalizzazione su nodi chiave piuttosto che adottare misure generali:

i *network* per lo più hanno un carattere quasi gerarchico e i *gateways* o ponti nelle reti di conoscenza e di innovazione possono essere rappresentati da imprese, istituzioni di ricerca, amministrazioni pubbliche, tipi di consumatori, associazione di persone e singole aree geografiche.

b) Creazione di nodi nuovi e promuovere la diversità:

facilitare gli *spin-offs* innovativi dalle imprese, riconoscere i centri di competenza e tecnologici come nuovi attori nelle regioni dell'innovazione (*learning region*) e attrarre nuovi attori al fine di evitare gli effetti di *lock-in*.

c) Creare i collegamenti mancanti e promuovere l'integrazione tra i nodi debolmente connessi:

promuovere le relazioni dirette tra diversi attori selezionati al fine di evitare la chiusura e l'incompatibilità tra due nodi.

d) Promuovere i collegamenti internazionali al fine di evitare una chiusura localistica:

promuovere l'interconnettività tra i *network* regionali e internazionali ed individuare i nodi che svolgono la funzione di *gateways* internazionali. Le politiche dell'innovazione devono promuovere il *networking* internazionale dei flussi di conoscenza piuttosto che solo stimolare le esportazioni e il decentramento delle produzioni. La cooperazione tecnologica internazionale con i centri di ricerca non locali ed anche le imprese multinazionali deve integrare le conoscenze e capacità locali.

e) Creare istituzioni intermedie e ridurre i costi di transazione:

la creazione e sviluppo delle istituzioni ponte richiede investimenti *ad hoc*. Questi rappresentano infrastrutture immateriali e materiali che facilitano i flussi di conoscenze e di informazioni tra i nodi di un *network*.

f) Riorientare la forma dei *network*:

la *governance* delle reti di conoscenza richiede di aggiustare i sentieri nelle relazioni tra due nodi e di trasformare i collegamenti indiretti in collegamenti diretti come anche di annullare precedenti collegamenti, sia nei *network* di subfornitura che in quelli finanziari.

g) Promuovere la velocità dell'innovazione e la flessibilità:

accelerare i tempi dei cambiamenti riducendo i costi di aggiustamento o i costi nel cambiamento tra i diversi legami delle reti di conoscenza e innovazione e aumentare la loro flessibilità. La *governance* deve diminuire i costi di aggiustamento nel cambiamento dei collegamenti tra i nodi delle reti di innovazione e promuovere aggiustamenti iterativi ed interattivi, piuttosto che cercare di utilizzare procedure di ottimizzazione generale e statica, dato che innovazioni incrementali e sistemiche possono portare a innovazioni radicali nel lungo termine.

h) Adottare forme più gerarchiche di organizzazione e individuare i *leaders* e una strategia:

le politiche dell'innovazione devono promuovere l'evoluzione

da *routine* informali a formali, da mere comunità, come è tipico nei “*network* ecologici” o nei “*network* di identità”, ad organizzazioni più formali come nei “*network* strategici” (Cappellin e Wink, 2009). Il disegno e organizzazione di progetti strategici nei *clusters* esistenti e nei sistemi di innovazione regionali sono preferibili alla creazione di nuove organizzazioni e di nuovi *clusters*.

i) Disegnare e adottare nuovi regolamenti e difendere interessi deboli e dispersi:

la *governance* deve collegare i diversi nodi e anticipare le domande latenti e trasformare le stesse in nuovi mercati per prodotti e servizi innovativi. La *governance* non deve solo focalizzarsi sulla regolazione delle relazioni tra gli attori principali, ma deve anche definire forme di compensazione e tutelare interessi deboli e dispersi, come accade nel caso della sicurezza o della protezione ambientale.

Le politiche dell'innovazione devono orientare il funzionamento delle reti di conoscenza e innovazione nei settori a media tecnologia favorendo e collegando le capacità e i comportamenti dei diversi attori, come indicato dall'approccio del “Territorial Knowledge Management” (Cappellin, 2003a, 2003b e 2007; Cappellin e Wink, 2009).

Il “Territorial Knowledge Management” (TKM) è un modello operativo che mira ad organizzare le relazioni cognitive tra le imprese nel processo di innovazione nella rete locale di un *cluster*. In un sistema produttivo tradizionale le informazioni e le competenze richieste circolano spesso attraverso un processo implicito, complesso e lento. Il TKM può essere utile nel facilitare i flussi di conoscenza tacita e codificata e mira ad organizzare le interazioni di conoscenza in modo più esplicito e formale. L'approccio del “Territorial Knowledge Management” è basato sui concetti dell'economia cognitiva (Lundvall e Johnson, 1994; Nonaka e Konno, 1998; Antonelli, 1998; Loasby, 2002 e 2003; Egidi e Rizzello, 1999, 2003; Metcalfe e Ramlogan, 2005), come i concetti di rete e integrazione, di apprendimento interattivo e di creazione della conoscenza. Questo approccio evidenzia che ci sono sei fattori o *driver* per lo sviluppo di processi interattivi di apprendimento all'interno di una rete e la creazione di una nuova cono-

scienza tacita e codificata: stimolo esterno, accessibilità, ricettività, identità, creatività e *governance*.

TAV. 2

### L'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE DELL'INNOVAZIONE NELLA SOCIETÀ DELLA CONOSCENZA

Leve e campi della politica	Politiche tradizionali dell'innovazione	Nuova politica della conoscenza
1. Accessibilità	Adottare una prospettiva di impresa singola	Adottare una prospettiva di <i>networks</i> di imprese separate da forme diverse di distanza
	Promuovere la concentrazione spaziale e la specializzazione settoriale in singoli <i>cluster</i>	Promuovere l'apertura interregionale e la diversificazione settoriale e l'integrazione intersettoriale nei singoli <i>cluster</i>
	Promuovere la connettività delle reti di fornitura, del mercato del lavoro e finanziarie locali	Promuovere la connettività delle reti di conoscenze e competenze e l'apertura delle reti locali a collegamenti internazionali
2. Ricettività	Superare le resistenze del lavoro all'adozione delle tecnologie moderne tramite la mobilità del lavoro e la formazione	Promuovere la creatività e imprenditorialità delle risorse umane tramite l'apertura, la prossimità cognitiva
	Promuovere la disciplina e il rispetto dell'autorità e dell'ordine nelle imprese	Promuovere l' <i>empowerment</i> ed il senso di responsabilità dei lavoratori
	Promuovere i processi apprendimento individuale tramite lo studio, il <i>learning by doing</i> o il <i>learning by using</i>	Promuovere i processi di apprendimento interattivo tra i lavoratori, gli esperti e gli imprenditori finalizzati alla creazione di forme di conoscenza tacita collettiva
3. Identità	Sfruttare la cooperazione informale basata sulla fiducia personale e i legami personali e sociali. Promuovere lo scambio commerciale e accordi di subfornitura di breve periodo. Sostenere le associazioni volontarie di tipo privato	Promuovere progetti strategici di medio-lungo termine organizzati nel quadro di "centri di competenza", di forme di collaborazione pubblico-privato, organizzazioni a rete regionali.
	Adottare misure di tipo generale valide per tutti gli attori	Adottare un approccio più gerarchico e individuare i <i>leader</i> e la strategia comune focalizzandosi sui nodi chiave dato che i <i>network</i> hanno un carattere quasi gerarchico e esistono <i>gateways</i> nelle relazioni interregionali ed internazionali
	La <i>governance</i> si focalizza sulla regolazione delle relazioni degli <i>stakeholders</i> principali e promuove la diffusione e l'imitazione degli attori <i>leaders</i> . Ridurre le disparità esistenti con gli attori che sono più arretrati tecnologicamente secondo un approccio di trasferimento tecnologico	La <i>governance</i> deve adottare nuove forme di regolazione che tutelino gli interessi deboli e dispersi. Deve promuovere l'integrazione degli attori che sono meno sviluppati e che inseguono i <i>leaders</i> , secondo un approccio di natura sistemica. Devono essere considerate le medie tecnologie, le PMI e le qualifiche professionali intermedie e il ruolo di istituzioni ponte nel promuovere l'inclusione e integrazione
	Distribuire fondi pubblici ai singoli attori	Stimolare gli investimenti privati e la <i>partnership</i> pubblico-privato
	Creare nuove agenzie, istituzioni intermedie e nuovi <i>cluster</i>	Lanciare progetti strategici nei <i>cluster</i> esistenti e la creazione di sistemi regionali di innovazione

(continua)

(segue)

Leve e campi della politica	Politiche tradizionali dell'innovazione	Nuova politica della conoscenza
4. Creatività	Promuovere tramite finanziamenti pubblici alla R&S i trasferimenti tecnologici, l'imitazione, le adozioni di tecnologia esterna, gli investimenti nel capitale fisso e nella R&S delle imprese.	Promuovere i processi interattivi di apprendimento, le capacità creative e la diversità degli attori nelle reti di innovazione. Sostenere la ricerca congiunta e lo scambio di conoscenze e gli intermediari nelle reti di innovazione.
	Focalizzazione sulla tecnologia, sulle conoscenze codificate e di tipo analitico e sulla diffusione della tecnologia. Uso di indicatori di <i>output</i> , come i brevetti.	Focalizzazione sulla conoscenza, lo sviluppo del <i>know-how</i> e delle conoscenze tacite, le conoscenze sintetiche, simboliche e di tipo organizzativo. Promuovere le capacità intrinseche degli attori. Uso di indicatori di <i>input</i> , come le spese di formazione.
	L'innovazione nei settori a media tecnologia e determinata dalle offerte di tecnologia e dall'applicazione di conoscenze scientifiche. Priorità all'investimento nelle infrastrutture di R&S.	Rispondere alle domande del mercato e dei clienti e orientamento alla soluzione di problemi localizzati. Individuazione di nuove domande latenti da parte di utilizzatori finali e intermedi.
5. Finanziamento	Credito alle PMI individuali	Creazione di un fondo nazione per il finanziamento di programmi strategici di consorzi di imprese basato su procedure competitive
	Distribuzione di fondi pubblici per la R&S e finanziamenti delle banche	Finanziamento e <i>partnership</i> pubblico-privato e finanziamento di capitale di rischio
	Assicurare una distribuzione equa di fondi pubblici ad ogni attore ad opera di autorità pubbliche e commissioni di esperti	Combinazione di gare tra progetti presentati congiuntamente da diversi soggetti e di valutazioni competitive sulla redditività privata degli investimenti
6. Governance	Focalizzazione sulle imprese singole	Focalizzazione sui <i>network</i> di imprese
	Adozione di un approccio di libero mercato basato sulla competizione o di un approccio di pianificazione basato sul controllo gerarchico e la regolazione pubblica dei mercati	Adozione di un approccio di <i>multi-level governance</i> , basato sulla negoziazione, sulla <i>partnership</i> pubblico-privato e su istituzioni intermedie
	Scelta dei progetti sulla base di un'ottimizzazione generale e statica e adozione di un approccio strategico o <i>top-down</i> , strutturale, verticale e statico, nella creazione e diffusione della conoscenza	Promuovere la velocità dell'innovazione e la flessibilità e adottare un approccio euristico, basato sull'apprendimento, di tipo <i>bottom-up</i> , sistemico, orizzontale e evolutivo
	Concentrazione degli interventi solamente sulla R&S e sul finanziamento alle istituzioni di ricerca e al sostegno dei settori <i>high-tech</i>	Adozione di un'agenda più vasta e adozione di un approccio integrato basato sull'integrazione di diversi campi di intervento, come le politiche industriali e dell'innovazione, le politiche della ricerca, le politiche del lavoro, le politiche sociali, le politiche formative, le politiche territoriali e delle infrastrutture e le politiche ambientali

Fonte: nostra modifica da CAPPELLIN R. e WINK R. (2009).

In conclusione, come indicato dalla tavola 2, la prospettiva dell'economia della conoscenza e dell'approccio della concertazione o *multi-level governance* sembra richiedere un'evoluzione degli obiettivi, degli strumenti e delle forme del processo decisionale ri-

spetto a quelli tradizionalmente seguiti nelle politiche industriali e per l'innovazione regionali, basate su un approccio "lineare" nei processi di innovazione.

## 10. - Conclusioni

Questo contributo ha trattato dei fattori strutturali della crisi e delle prospettive future delle economie europee. Ha sottolineato il ruolo della frammentazione degli attori e della debolezza delle istituzioni pubbliche nello spiegare il debole tasso di crescita dell'economia italiana e l'emergere in un'economia moderna della conoscenza di nuovi attori come da un lato il sistema delle PMI industriali e terziarie dotate di rilevanti competenze in campi a media ed alta tecnologia e dall'altro le comunità di cittadini e di utilizzatori con maggiori livelli di conoscenza. Esso ha evidenziato i fattori microeconomici che distinguono il modello della competizione libera di mercato e quello del dirigismo pubblico dal modello della *governance* o della concertazione. Questo modello caratterizza le "economie coordinate di mercato" come quelle europee e appare più adeguato ad una moderna società della conoscenza. Infine, questo contributo ha illustrato le implicazioni del modello delle reti di innovazione e conoscenza per un cambiamento delle politiche dell'innovazione dall'approccio "lineare" finora prevalente, focalizzato sulla R&S e le industrie ad alta tecnologia, ad un nuovo approccio di tipo cognitivo, basato sui processi di apprendimento interattivo. In conclusione, sono opportune alcune indicazioni sul legame tra le politiche dell'innovazione e le politiche macroeconomiche.

Le caratteristiche nuove della crisi economica e finanziaria globale del 2008-09 indicano l'inadeguatezza delle politiche macroeconomiche sui tassi di interesse e sulla spesa pubblica e la necessità che misure sulla domanda aggregata siano accompagnate da misure sul lato dell'offerta. Gli squilibri strutturali reali rappresentano il fattore originario della crisi finanziaria globale e l'innovazione emerge come il fattore cruciale che può assicurare una prospettiva di sviluppo futuro per le economie europee.

La struttura dell'industria mondiale ed europea sarà probabilmente molto diversa dopo la crisi finanziaria ed economica globale del 2008-09. La crisi costringe ad accelerare i tempi dell'innovazione, a rompere le coalizioni conservatrici, a promuovere la diversificazione delle produzioni e dei mercati e ad innovare il modello di *governance* delle relazioni tra le PMI, le grandi imprese, le istituzioni finanziarie, i servizi privati basati sulla conoscenza (KIBS) e i centri di ricerca e le istituzioni pubbliche.

La risposta europea alla crisi economica è stata molto debole. La scelta dei governi europei ed in particolare del governo italiano è stata quella di rinviare il momento della ripresa dell'economia a quando le politiche espansive cinesi e americane sarebbero state capaci di rilanciare la domanda globale e quindi le esportazioni europee. Le misure per l'espansione dei consumi, i salvataggi delle banche, le norme di regolazione dei mercati finanziari e i codici di condotta per il *management* delle imprese non sono stati accompagnati da misure efficaci per gli investimenti, l'innovazione e la crescita e qualificazione dell'offerta aggregata. Nel frattempo, la restrizione del credito alle imprese e il crollo degli investimenti nelle imprese europee hanno pregiudicato le loro capacità competitive future.

In particolare, i maggiori costi per le famiglie determinati dalla presenza pervasiva di posizioni di rendita e di conflitti di interesse all'interno di un gruppo limitato di attori in settori diversi ("capitalismo di relazione"), come quelli della finanza, assicurazioni, servizi collettivi, giornali e TV, distribuzione commerciale, non solo sottraggono risorse ad altri tipi di consumi privati, impedendo lo sviluppo di nuove produzioni, ma anche riducono i risparmi delle famiglie e quindi le risorse che potrebbero essere destinate agli investimenti, che il paese dovrebbe fare in questo momento per aumentare le proprie capacità competitive.

Le autorità *antitrust* dovrebbero contrastare non solo le posizioni dominanti in un singolo mercato ma anche gli intrecci pervasivi tra i diversi settori e i conflitti di interesse. Queste forme di collusione e di conflitto di interesse rappresentano l'ostacolo maggiore ad adottare quelle innovazioni, di cui l'industria italiana avrebbe bisogno per una diversificazione verso settori di produzione nuovi.

Non è quindi sufficiente né un'espansione degli investimenti pubblici o la riqualificazione o la riduzione del settore pubblico per risolvere il problema del basso tasso di crescita dell'economia italiana. È invece necessaria una politica nazionale che promuova il ridimensionamento e la maggiore produttività ed efficienza nei settori ormai ipertrofici dei servizi di pubblica utilità, dell'intermediazione finanziaria e del commercio e che permetta di liberare quelle risorse finanziarie ma anche umane che dovrebbero essere dedicate a settori "più produttivi". Certamente una tale politica va a favore degli interessi della stragrande maggioranza dei cittadini ma è anche vero che si scontra con gli interessi delle grandi imprese e a volte non solo dei loro *manager* ma anche di parte del sindacato e della stessa amministrazione pubblica, sostenuti dai mezzi di comunicazione.

In particolare, l'innovazione rappresenta lo stimolo per investimenti normalmente di dimensioni ben maggiori e più complessi che non l'investimento nella ricerca e sviluppo formale. Infatti, sia l'innovazione di processo e di prodotto nelle singole imprese che grandi iniziative innovative prese congiuntamente da gruppi di imprese per la creazione di nuove produzioni innovative stimolano investimenti di tipo materiale e immateriale, che comprendono anche investimenti in macchinari, in servizi e nel capitale umano.

Pertanto, da un lato le prospettive preoccupanti a breve termine della domanda e dei profitti nei singoli settori portano a ridurre gli investimenti delle imprese, come indicato dal fatto che nel IV quadrimestre 2008 gli investimenti sono diminuiti in Italia del 9,4% e nel IV quadrimestre 2009 del 6,4% rispetto all'anno prima. Dall'altro, le prospettive a medio e lungo termine dello sviluppo di settori produttivi nuovi possono invece giustificare elevati flussi di investimenti. Questi ultimi sosterebbero immediatamente la domanda aggregata e almeno parzialmente potrebbero compensare la diminuzione dei consumi privati e delle esportazioni. Spetta alle istituzioni pubbliche e alle politiche dell'innovazione allungare l'orizzonte temporale del calcolo economico dei diversi attori privati, promuovendo tramite il metodo della concertazione o della *governance* progetti di innovazione e investi-

mento a medio e lungo termine, basati sull'integrazione di molti settori, e assicurando le risorse finanziarie necessarie. Né l'iniziativa delle singole imprese, anche di grandi dimensioni e multinazionali, né l'intervento pubblico dirigistico sono sufficienti o adeguati in questa fase di sviluppo del sistema "capitalistico". Senza un'iniziativa pubblica e la *governance* delle reti di innovazione non è possibile un rilancio degli investimenti e l'uscita dalla crisi nei diversi paesi.

Ad esempio, i lavoratori o le ore di lavoro che sono in esubero nelle imprese a causa della diminuzione della domanda possono essere destinati ad anticipare la domanda futura e essere investiti nella progettazione di nuovi prodotti, nuovi processi produttivi, di riorganizzazioni interne, di nuovi canali commerciali, nuovi tipi di relazioni con le imprese clienti e fornitrici. Questi investimenti nell'innovazione da un lato sostengono immediatamente i redditi e la domanda delle famiglie e dall'altro espandono la capacità produttiva nel medio termine. Anche uno sforzo nazionale o regionale nello sviluppo delle energie rinnovabili e l'adozione di regolamenti più stretti e di programmi pubblici in questo settore avrebbero un impatto congiunto sulla domanda e sull'offerta aggregate. Peraltro, sia in un caso che nell'altro queste iniziative non sono possibili senza il consenso delle diverse parti e il metodo della concertazione.

L'innovazione non è solo un fattore che porta ad espandere nel lungo termine la *supply side* o le capacità produttive dell'economia, ma può rappresentare lo strumento per sostenere immediatamente la domanda aggregata nella crisi economica globale e migliorare le aspettative degli operatori ed indurli ad aumentare la loro propensione al rischio ed all'investimento. Pertanto, è necessario promuovere l'economia con la ripresa degli investimenti sia immateriali, come quelli nel capitale umano e nell'innovazione, che materiali, come quelli nello sviluppo di nuove produzioni e nel risparmio energetico e nell'ambiente.

Di fatto, alcune grandi imprese mondiali hanno approfittato dei bassi tassi di interesse determinati dalla crisi economica per procedere a grandi emissioni di obbligazioni destinate a finanziare grandi progetti di investimento. Inoltre, nell'ambito dei pacchetti

di stimolo dell'economia, sono state promosse in alcuni paesi forme di *partnership* tra Stato e banche private finalizzate a creare o rilanciare istituzioni finanziarie specializzate o fondi *ad hoc*, come: il KfW in Germania, l'Oseo in Francia o il TARP negli Stati Uniti, che sono destinati a stimolare l'economia tramite il sostegno a progetti di innovazione anche di piccole e medie imprese. In modo analogo, anche il Governo italiano potrebbe creare in collaborazione con il mondo delle banche un fondo finanziato con l'emissione di obbligazioni sui mercati internazionali destinato a promuovere investimenti a medio e lungo termine e l'innovazione nelle PMI e in settori innovativi, stimolando in questo modo sia la domanda che l'offerta aggregate.

La mancanza di una guida pubblica o di concertazione impedisce un cambiamento delle aspettative degli operatori privati, che sono diventate miopi, e quindi un rilancio degli investimenti a medio termine. Essa spiega la lentezza dei processi di innovazione, determina inerzia, impedisce di risolvere i conflitti, di trovare soluzioni tempestive e rallenta i tempi decisionali anche delle imprese private ed è il vero motivo del basso tasso di crescita dell'economia italiana. Invece, come indicato in questo contributo, interlocutori del settore pubblico non sono solo l'oligopolio collusivo delle grandi imprese industriali e dei servizi a rete e finanziari ma anche il sistema ampio e diversificato delle PMI industriali e dei servizi basati sulla conoscenza e le numerose e frammentate comunità di utenti e cittadini con sempre maggiori livelli di conoscenza tecnica e cultura.

La crisi durerà più a lungo se i politici non riconosceranno che è necessario abbandonare i modelli tradizionali di politica economica come quelli di tipo liberista e di tipo dirigistico e adottare il metodo della *governance* o della concertazione per rimuovere i diversi accordi di tipo collusivo e i pervasivi conflitti di interesse e facilitare le relazioni tra i diversi attori, sia privati che pubblici, nelle complesse reti di innovazione che caratterizzano l'attuale società della conoscenza. Solo la concertazione, l'accordo, la specializzazione e l'integrazione tra attori molto diversi e tra loro interconnessi può assicurare i fattori cruciali di competitività di un'economia moderna, come le innovazioni, la velocità e la flessibilità.

## BIBLIOGRAFIA

- ANTONELLI C., «Localized Technological Change, New Information Technology and the Knowledge-Based Economy: The European Evidence», *Journal of Evolutionary Economics*, n. 8, 1998, pp. 177-198.
- - —, «Models of Knowledge and Systems of Governance», Department of Economics «Cognetti de Martiis», Università di Torino, *Working Paper*, n. 01/2005.
- BIANCHI G., «Alla ricerca della programmazione perduta», in BALDI P. - BRUZZO A.E. - PETRETTO A. (a cura di), *Programmazione regionale e sviluppo locali: recenti esperienze in Italia*, EDIFIR-Edizioni e IRPET, Firenze, 2008.
- BOYER W., «Political Science in the 21<sup>st</sup> Century: From Government to Governance», *Political Science and Politics*, n. 23, 1990, pp. 50-54.
- CAPPELLIN R., «Productivity Growth and Technological Change in a Regional Perspective», *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, marzo, 1983, pp. 459-482.
- - —, «Transaction Costs and Urban Agglomeration», *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*, n. 2, 1988, pp. 261-278.
- - —, «Federalism and the Network Paradigm: Guidelines for a New Approach in National Regional Policy», in DANSON M. (ed.), *Regional Governance and Economic Development*, London, Pion, 1997, pp. 47-67.
- - —, «Networks and Technological Change in Regional Clusters», in BRÖCKER J. - DOHSE D. - SOLTWEDEL R. (eds.), *Innovation Clusters and Interregional Competition*, Springer Verlag, Heidelberg, 2003a, pp. 52-78.
- - —, «Territorial Knowledge Management: Towards a Metrics of the Cognitive Dimension of Agglomeration Economies», *International Journal of Technology Management*, vol. 10, n. 10, 2003b, pp. 303-325.
- - —, «Learning, Spatial Changes, and Regional and Urban Policies: The Territorial Dimension of the Knowledge Economy», *American Behavioural Scientist*, vol. 50, n. 7, 2007, pp. 897-921.
- CAPPELLIN R. - WINK R., *International Knowledge and Innovation Networks: Knowledge Creation and Innovation in Medium Technology Clusters*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2009.
- COOKE P. - MORGAN K., *The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- DAHLSTEDT M., «The Partnering Society: Governmentality, Partnerships and Active Local Citizenship», *The Open Urban Studies Journal*, n. 2, 2009, pp. 18-27.
- EGIDI M. - RIZZELLO S., «Cognitive Economics: Foundations and Historical Evolution», *Working Paper Series*, Cognitive Economics: Foundations and Historical Evolution, CESMEP, Università di Torino, n. 04, 2003.
- EUROPEAN COMMISSION, *A Memorandum on Lifelong Learning*, Commission of the European Communities, Brussels, nn. 5-7, 2000.
- - —, *Multi-Level Governance: Linking an Networking the Various Regional and Local Levels*, Report by Working Group 4c, Brussels, May, 2001.
- HALL P.A. - SOSKICE D. (eds.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundation of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- - —, — - —, «Varieties of Capitalism and Institutional Change: A Response to Three Critics», *Comparative European Politics*, n. 1, 2003, pp. 241-250.

- HÉRITIER A., «Introduction», in HÉRITIER A. (eds.), *Common Goods. Reinventing European and International Governance*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2002, pp. 1-12.
- KAISER R., *Governance and the Knowledge Economy: Relevance and Potentialities of the «Analytical Governance Concept» within the EURODITE Context*, Eurodite Project, Sixth Framework Programme, Institute of Political Science, University of Hamburg, 2008.
- KAISER R. - PRANGE H., «Managing Diversity in a System of Multi-Level Governance: The Open Method of Coordination in Innovation Policy», *Journal of European Public Policy*, vol. 11, n. 2, 2004, pp. 249-266.
- KEEBLE D. - LAWSON C. - MOORE B. - WILKINSON F., «Collective Learning Processes, Networking and "Institutional Thickness" in the Cambridge Region», *Regional Studies*, n. 33, 1999, pp. 319-332.
- LEHMBRUCH G., «Liberal Corporatism and Party Government», *Comparative Political Studies*, n. 10, 1977, pp. 91-126.
- LOASBY B.J., «The Evolution of Knowledge: Beyond the Biological Model», *Research Policy*, n. 31, 2002, pp. 1227-1239
- — —, *Organisation and the Human Mind*, paper presented at the Università Commerciale Luigi Bocconi, 14 October 2003, 2003.
- LUNDVALL B.A. (a cura di), *National Systems of Innovations: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Pinters Publishers, London, 1992.
- LUNDVALL B.A. - JOHNSON B., «The Learning Economy», *Journal of Industrial Studies*, vol. 1, n. 2, 1994, pp. 23-42.
- MARELLI E. - SIGNORELLI M., *Politica economica: teoria, scuole ed evidenze empiriche*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010.
- MARSH D. - SMITH M., «Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach», *Political Studies*, 48, 2000, pp. 4-21.
- METCALFE J.S. - RAMLOGAN R., «Limits to the Economy of Knowledge and Knowledge of the Economy», *Futures*, n. 37, 2005, pp. 655-674.
- NELSON R. (a cura di), *National Systems of Innovation: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 1993.
- NONAKA I. - KONNO N., «The Concept of "Ba": Building a Foundation for Knowledge Creation», *California Management Review*, vol. 40, n. 3, 1998, pp. 40-54.
- NOOTEBOOM B., *Trust: Forms, Foundations, Functions, Failures and Figures*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2002.
- NORTH D.C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- OECD, *The Knowledge-Based Economy*, OECD, Paris, 1996.
- PIERRE J., «Introduction: Understanding Governance», in PIERRE J. (ed.), *Debating Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2000, pp. 1-10.
- POWELL W., «Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organisation», *Research in Organisational Behaviour*, n. 12, 1990, pp. 74-96.
- RHODES R.A.W., «Peripheral Vision. Understanding Governance: Ten Years On», *Organization Studies*, n. 28, 2008, pp. 1243-1264.
- RIZZELLO S., *The Economics of the Mind*, Edward Elgar, Aldershot, 1999.
- — —, «Towards a Cognitive Evolutionary Economics», Università di Torino, CE-SMEP, *Working Paper*, n. 03/2003, 2003.
- SCHMITTER P.C. - LEHMBRUCH G. (eds.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Sage Publications, London/Beverly Hills, 1982.

- STREECK W. - KENWORTHY L., «Theories and Practices of Neocorporatism», in JANOWSKI T. - ALFORD T. - HICKS A. - SCHWARTZ M.A. (eds.), *The Handbook of Political Sociology*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp. 441-460.
- STREECK W. - SCHMITTER P.C. (a cura di), *Private Interest Government: Beyond Market and State*, Sage, Beverly Hills, 1985.
- WILLIAMSON O.E., «The Modern Corporation: Origin, Evolution, Attributes», *Journal of Economic Literature*, n. 19, 1981, pp. 1537-1568.