

TEMA

*Nuove forme di intervento pubblico in economia*



# Oltre la «magia del libero mercato»: il ritorno della politica industriale

*Giovanni Dosi, Dario Guarascio\**

## 1. Introduzione

Gli effetti della crisi sulle economie della «periferia» europea e, in particolare, su quelle dell'area mediterranea quali Italia, Spagna, Portogallo e Grecia, sono stati già ampiamente documentati (si vedano, tra gli altri, Cirillo, Guarascio 2015; Lucchese, Nascia, Pianta 2016). Alcuni dati, tuttavia, sono meritevoli di menzione. Tra il 2008 e il 2015, la capacità produttiva manifatturiera delle maggiori economie della periferia si è ridotta di circa il 25 per cento e il tasso di disoccupazione giovanile ha raggiunto picchi superiori al 40 per cento, mettendo in luce il rischio di effetti di lungo periodo. La crisi, inoltre, ha alimentato lo svilupparsi di un processo di polarizzazione tra le economie europee. È cresciuta la divergenza tra il *core* – la Germania e le economie connesse al suo network produttivo come la Repubblica Ceca, la Polonia, l'Ungheria e la Slovacchia – e la già menzionata periferia, con il primo che ha preservato e, in alcuni casi, incrementato la propria capacità produttiva; e la seconda che è significativamente arretrata in termini sia produttivi sia occupazionali.

Di fronte a tale dinamica di crisi e polarizzazione, la risposta di politica economica adottata in Europa si è sostanziata in politiche di carattere deflattivo – basate sulla riduzione della spesa pubblica e l'aumento dell'imposizione fiscale – tese al consolidamento dei bilanci pubblici e al sostegno alle istituzioni finanziarie private. Parallelamente, allo scopo di ridurre il gap competitivo tra il *core* e le economie periferiche, un set di «riforme strutturali» è stato introdotto in queste ultime. Riforme orientate alla «flessibilizzazione» del mercato del lavoro e volte a favorire la capacità competitiva del-

\* Giovanni Dosi è docente di Politica economica e direttore dell'Istituto di economia della Scuola superiore Sant'Anna di Pisa; Dario Guarascio è ricercatore in Economia politica presso la Scuola superiore Sant'Anna di Pisa.

le economie del Sud Europa attraverso la compressione dei salari e un più intenso sfruttamento della forza lavoro. Trascorsi sette anni durante i quali tali politiche di «austerità» sono state portate avanti in modo pervicace e continuativo, la fallacia delle stesse politiche e la loro tendenza ad approfondire, piuttosto che a invertire, la dinamica di crisi e polarizzazione è stata dimostrata in termini sia teorici che empirici (Dosi *et al.* 2014 e 2016).

È in un tale contesto di crisi e di crescente critica all'impianto di politica economica dominante che, come sottolineato da Laura Pennacchi (2016), si è rivitalizzata l'attenzione per un concetto a lungo dimenticato: la politica industriale. Un concetto dimenticato deliberatamente, come sottolinea Pennacchi, poiché confliggente con la logica economica *mainstream* per cui qualunque intervento pubblico, che non sia una regolamentazione dei mercati volta a rendere gli stessi efficienti nel loro libero agire, è considerato dannoso per l'economia. Tuttavia, l'impatto strutturale di una crisi alimentata proprio dall'incapacità dei mercati di produrre ricchezza senza al contempo generare instabilità instillando i germi di crisi future ha reso vieppiù insostenibile l'accettazione del modello dominante. Lo Stato è tornato alla ribalta (del dibattito scientifico ma, per ora, non dell'agenda di politica economica) non solo come soggetto «regolatore» o distributore *ex post* del reddito prodotto dai mercati, ma come protagonista e «guida strategica» dello sviluppo economico. Si tratta, per mutuare i termini utilizzati da Mariana Mazzucato (2013), del bisogno di uno Stato che non sia relegato all'esclusivo compito di correggere i «fallimenti del mercato» nel momento in cui questi si manifestano ma che sia chiamato ad agire per «creare mercati» e per sostenere lo sviluppo degli stessi con tutti gli strumenti necessari.

In questa breve nota proponiamo alcune riflessioni circa la natura e l'evoluzione della politica industriale e il ruolo dello Stato quale attore capace di indirizzare in modo «strategico» lo sviluppo delle economie, così come descritto da Pennacchi (2016). Inoltre, viene discussa la relazione tra la politica industriale e il contesto macroeconomico e istituzionale, con specifico riferimento alle istituzioni del mercato del lavoro, nell'ambito del quale la stessa politica è disegnata e implementata. In particolare, si intende enfatizzare come l'efficacia della politica industriale può essere minata allorquando il contesto macroeconomico si caratterizzi per una debole dinamica della domanda aggregata (e, in particolare, della componente pubblica della stessa domanda) e per istituzioni del mercato del lavoro che tendano a facilitare l'adozione di strategie competitive basate sulla riduzione dei costi piuttosto

che sulla qualità, l'innovatività dei prodotti e sull'investimento in capitale umano. L'analisi condotta in questa sede si basa su una serie di nostri recenti contributi sugli stessi temi (Cimoli, Dosi, Stiglitz 2009; Mazzucato *et al.* 2015; Dosi *et al.* 2016; Guarascio, Simonazzi 2016; Fana, Guarascio, Cirillo 2016).

## 2. La politica industriale e lo Stato strategico in prospettiva

Nel corso dell'Ottocento e del Novecento, la politica industriale – nelle sue varie forme che vanno dalla protezione di specifici settori rispetto alla concorrenza internazionale sino all'erogazione di sussidi diretti e indiretti alle imprese – ha contribuito, in modo determinante, alla capacità delle economie di nuova industrializzazione di raggiungere i «leaders» tecnologici ed economici del loro tempo (per un'analisi dettagliata si veda Cimoli, Dosi, Stiglitz 2009).

Il principale argomento in favore dell'introduzione di misure di politica industriale era, nei paesi in cui l'industria si apprestava a nascere, quello del bisogno di protezione da parte delle produzioni domestiche a fronte della forza e dei vantaggi competitivi delle (già consolidate) controparti nelle nazioni leader. Da questo punto di vista, le tesi portate avanti da Alexander Hamilton (nel 1791) circa la necessità di proteggere l'industria nascente negli Stati Uniti coincidono con quelle proposte decenni più tardi da Friedrich List (nel 1841) relativamente alle esigenze dell'industria tedesca. In un famoso saggio pubblicato nel 1962, Gershenkron documenta come le politiche e le istituzioni volte a proteggere l'industria nascente abbiano consentito alle economie dell'Europa continentale il *catch-up* – inteso come la capacità di raggiungere gli standard tecnologici e produttivi delle economie leader – nei confronti della Gran Bretagna. Il ruolo cruciale della politica industriale e, in particolare, delle misure a protezione dell'industria nazionale emergono anche nel caso del Giappone. Lo stesso dicasi, alcuni anni più tardi, per la Corea e Taiwan (Amsden 2001).

In molti paesi di nuova industrializzazione l'adozione di misure di politica industriale dirette a proteggere l'industria domestica non hanno determinato un *catch-up* di successo nei confronti dei rispettivi leader tecnologici. Al contrario, esse hanno favorito la nascita di industrie nazionali protette e inefficienti. Tuttavia, le stesse misure di protezione sono state uno degli e-

lementi chiave nell'agenda di politica economica di quei paesi che, nel corso del Novecento, hanno sperimentato un recupero formidabile rispetto alla posizione di arretratezza che li divideva dai leader. Tra i paesi che si sono resi protagonisti di tali *catch-up* di successo è senz'altro annoverabile l'Italia (Gallino 2003; Lucchese, Nascia, Pianta 2016). L'esperienza italiana, da questo punto di vista, fornisce un patrimonio di esperienze utile a distinguere tra i casi in cui il supporto alle industrie nascenti può portare all'emersione di un forte tessuto produttivo domestico e, al contrario, i casi in cui lo stesso supporto si rivela controproducente.

Tali politiche di supporto e protezione delle industrie nascenti, tuttavia, hanno incontrato la rapida opposizione delle grandi aziende dei paesi leader e dei loro governi. Un'opposizione che si è fatta più intensa man mano che le industrie supportate hanno cominciato, oltre a fornire i mercati domestici, a invadere il mercato mondiale. Dopo la seconda guerra mondiale, le misure adottate allo scopo di favorire il libero scambio erano per lo più dirette all'eliminazione di protezioni e sovvenzioni ancora in essere nelle economie avanzate. Per quel che riguardava il sostegno alle economie in via di sviluppo, invece, vi era una generale condivisione circa la necessità di proteggere le industrie nascenti in quelle stesse economie.

Negli ultimi tre decenni, tuttavia, la crescente apertura ai flussi internazionali di merci e capitali – contrassegnata dalla creazione dell'Omc e oggetto di un rinnovato dibattito come conseguenza dei negoziati sul Ttip – ha prodotto un sostanziale stimolo alla riduzione delle barriere commerciali. Inoltre, i trattati di liberalizzazione del commercio e dei flussi di capitali hanno imposto vincoli via via più cogenti all'applicazione, da parte dei governi contraenti, di politiche industriali e dell'innovazione. Queste ultime, infatti, sono state identificate – a eccezione dei casi in cui tali politiche si configurano come incentivi di tipo «orizzontale» e non prevedono alcun intervento selettivo da parte dell'operatore pubblico (Pennacchi 2016) – come elementi di distorsione del funzionamento del mercato. Un mercato che, una volta eliminate tutte le barriere esistenti, avrebbe dovuto garantire la massima efficienza nell'allocazione delle risorse e la conseguente convergenza nei redditi tra le economie più e quelle meno avanzate.

Le gravi crisi che hanno afflitto, a partire dagli anni ottanta, i paesi in via di sviluppo che, per primi, hanno abbandonato i precedenti schemi di politica industriale in favore di politiche di rapida liberalizzazione degli scambi, hanno fornito il primo riscontro fattuale a coloro che giudicavano criti-

camente tale cambiamento nell'approccio di politica economica. In seguito, con la crisi esplosa nel 2008 e il suo drammatico impatto sulle struttura produttive delle maggiori economie mondiali, la ricetta di politica economica che ha dominato gli ultimi venti anni è stata posta radicalmente in questione. In linea con coloro che giudicano necessaria una riscoperta della politica industriale e del ruolo strategico dello Stato (Pennacchi 2016), intendiamo qui sostenere la tesi secondo cui Hamilton e List avevano (e continuerebbero ad avere oggi) ragione: il processo di *catch-up* in settori in cui la concorrenza internazionale è particolarmente intensa richiede il combinato disposto di politiche industriali «selettive» e, quando necessario, di protezione dell'industria nascente.

Come già argomentato, il punto di vista proposto in questa sede è stato largamente impopolare negli ultimi trenta anni. Concetti come politica industriale, politica dell'innovazione e intervento diretto dello Stato si sono trasformati in termini impronunciabili, poiché associati a un dannoso e illegittimo interferire con il «libero» funzionamento dei mercati. Il mantra è stato – e in gran parte ancora è – quello della «magia del mercato», come ebbe a dire quel grande economista di nome Ronald Reagan. Una «magia» che ha alimentato la retorica del *laissez-faire* e incardinato nel senso comune l'argomento ossessivamente ripetuto: «Perché mai lo Stato dovrebbe avere più competenze del privato per decidere e agire nel sistema economico?».

Come sottolineato da Pennacchi (2016) ed efficacemente documentato da Mazzucato (2013), la visione secondo cui lo Stato dovrebbe «legarsi le mani» per non intralciare la «magia del mercato» è infondata oltre a essere ormai platealmente smentita da ogni dato economico disponibile. Al contrario, le politiche industriali e le politiche di stimolo diretto all'innovazione e al cambiamento tecnologico sono state (e sono tuttora) fondamentali per sostenere la nascita di nuove attività nelle economie avanzate e per il processo di *catching-up* in quelle in via di sviluppo. Dalla seconda guerra mondiale in avanti, le politiche di stimolo all'innovazione implementate dai governi sono state fondamentali per la generazione della maggior parte delle innovazioni di cui ancora oggi beneficiamo.

La rinnovata attenzione che la politica industriale sta attirando richiede, tuttavia, che si chiariscano nuovamente i suoi principi fondamentali. Che cosa intendiamo per politiche industriali e dell'innovazione? La definizione che si intende dare qui è ad ampio raggio: sono le politiche che generano e

stimolano l'innovazione tecnologica, favoriscono i processi di apprendimento, incentivano la produzione da parte delle aziende private, creano e sostengono le attività economiche pubbliche.

Cominciamo con l'innovazione tecnologica. Come illustrato da Mazzucato (2013), senza le innovazioni generate nei grandi programmi di ricerca pubblici (quali il Cern per la fisica) e in programmi spaziali militari oggi non avremmo internet, il microprocessore, il web, l'iPad e tutte le innovazioni più rilevanti del Novecento. Senza i grandi programmi pubblici di ricerca del National Institutes of Health negli Stati Uniti non avremmo i (pochi) farmaci innovativi che le grandi aziende multinazionali del settore farmaceutico vendono a prezzi molto alti. Volendo citare una battuta di Keith Pavitt: «La leadership tecnologica degli Stati Uniti è stata alimentata dalla paranoia americana nei confronti del comunismo e del cancro».

Le politiche industriali più efficaci sono quelle definite «mission oriented». Si tratta di politiche che hanno all'origine un'idea chiara, da parte dell'operatore pubblico, di ciò che si vuole realizzare. Una missione che spesso è mossa da ragioni di carattere sociale e geopolitico piuttosto che da motivazioni meramente economiche. Si tratta dei casi in cui lo Stato «guida» lo sviluppo rivolgendosi al sistema economico e asserendo: «Vorrei la creazione di questo prodotto, con queste specifiche tecniche, e sono disposto a pagare (e a sostenere tutti i rischi connessi a quest'impegno) purché si faccia», che si tratti di un missile o una terapia anti-cancro. Pensando all'oggi, la missione più ragionevole dovrebbe essere la tutela della salute umana e dell'ambiente.

L'approccio appena delineato è ben distante dall'idea di uno Stato chiamato solo a fornire incentivi di tipo «orizzontale». Gli incentivi sono più costosi e meno efficaci. Essi si basano sull'assunto che le imprese sarebbero autonomamente disposte a investire e ad innovare e che la loro innovazione dipende esclusivamente dall'assenza di una remunerazione (di mercato) adeguata ai loro investimenti. L'esperienza dimostra, tuttavia, che gli incentivi al margine non funzionano; in Europa, per esempio, negli anni sessanta e settanta i governi hanno fortemente sovvenzionato l'industria elettronica, con scarsissimi risultati. All'opposto, i semiconduttori sono un buon esempio di successo dell'intervento diretto dello Stato – un settore che in Europa è dominato da una unica grande impresa, STMicroelectronics, che ha avuto origine da imprese statali italiane e francesi. Lo stesso vale per l'industria aeronautica civile: se i governi europei non

fossero intervenuti, oggi non avremmo l'Airbus e l'industria europea delle compagnie aeree commerciali.

La politica industriale di cui ci sarebbe bisogno oggi in Europa dovrebbe caratterizzarsi per grandi programmi pubblici «mission-oriented», con specifici obiettivi tecnologici, in particolare nel campo della sostenibilità ambientale, del cambiamento climatico, della medicina e della salute pubblica. Invece, gran parte del dibattito politico europeo è ancora intriso di falsi miti per cui tutta l'innovazione sarebbe merito di geniali imprenditori che avrebbero dato vita alle loro aziende in un «garage» – vedi la grande narrativa costruita attorno alle storie personali di Bill Gates e Steve Jobs. Una narrativa profusa, che, tuttavia, trascura le essenziali fonti (pubbliche) di tecnologia senza le quali nessuna di quelle aziende avrebbe assunto le forme che conosciamo oggi. Oggi, i paesi europei finanziano pochissimi progetti «mission oriented» selezionando, in alcuni casi, progetti altrui che gli stessi ideatori hanno abbandonato perché fallimentari. Come nel caso dell'acquisto dei caccia-bombardieri F-35 progettati e realizzati negli Usa che, come affermato in un rapporto della Rand Corporation americana alcuni anni fa, «non possono combattere, non possono girare, non possono volare».

Perché abbiamo bisogno di serie politiche industriali? La risposta è data dal fatto che le aziende private non hanno né le competenze, né le capacità organizzative, né gli incentivi di profitto per operare in aree che sono molto promettenti in termini di potenziale innovativo e di mercato, ma in cui si ha uno svantaggio – in termini sia assoluti sia comparativi – rispetto ai concorrenti internazionali. In questi casi, un intervento pubblico di dimensioni consistenti teso a favorire lo sviluppo e il rafforzamento di specifiche attività e settori si rivelerebbe essenziale. E questo è particolarmente vero nelle economie più deboli come l'Italia di oggi, che, come messo in luce altrove (Guarascio, Simonazzi 2016), sta perdendo terreno rispetto alla gran parte dei paesi più avanzati. Da questo punto di vista, il concetto ricardiano di vantaggio comparato dovrebbe essere riconsiderato. Si segua lo schema logico ricardiano e si prenda, ad esempio, il caso di due economie – una ad alta tecnologia e un'altra ferma all'età della pietra – che iniziano a interagire. Secondo Ricardo gli agenti economici della seconda economia avrebbero un incentivo a produrre e a commerciare merci ad «alta intensità di pietre». La società nel suo complesso, tuttavia, progredirebbe molto di più se le tecnologie avanzate sostituissero «le pietre». E questo sarebbe vero pur essendo, l'economia all'età della pietra, in ritardo e meno efficiente rispetto al paese

ad alta tecnologia. In tali circostanze, lo Stato dovrebbe intervenire strategicamente favorendo la crescita e la diffusione delle nuove tecnologie ed evitando che un'apertura commerciale squilibrata (e non regolata) favorisca la persistenza dell'età della pietra.

Come detto, le politiche industriali comprendono tutte le misure appropriate che possono sostenere l'accumulazione di conoscenza e di capacità produttiva in settori dove possano svilupparsi le tecnologie più dinamiche e promettenti. Alla fine del XIX secolo erano la chimica e l'elettromeccanica; oggi è la tecnologia dell'informazione e della comunicazione, la bioingegneria, le tecnologie ambientali. Come abbiamo già mostrato (Cimoli, Dosi, Stiglitz 2009), le politiche industriali sono state un ingrediente chiave nella industrializzazione degli Stati Uniti, della Germania, del Giappone, della Corea e della Cina. A dispetto della comune vulgata che vorrebbe tutte le innovazioni e gli avanzamenti tecnologici frutto del solo talento imprenditoriale e del «magico» operare del mercato, gli Stati Uniti, che più di ogni altra economia hanno innovato nei decenni recenti, sono ancora il paese che pratica più politica industriale.

Cosa si sta facendo oggi in Europa, e, in particolare, in Italia? Lucchese, Nascia, Pianta (2016) hanno recentemente fornito un'analisi delle politiche industriali in Italia, e Pianta (2014) affronta il caso dell'Europa. In Italia, vi è una lunga storia di politiche «anti-industriali» come, ormai più di dieci anni fa, illustrava Luciano Gallino (2003). All'inizio degli anni sessanta il governo italiano rifiutò di sostenere lo sviluppo dei computer progettati dalla Olivetti – quasi certamente come risultato della pressione politica statunitense. In seguito, il gigante chimico Montedison è stato trasformato in una operazione finanziaria e politica. Un'operazione finita con la dissoluzione dello stesso gigante e che ha portato anche alla liquidazione di Farmitalia, un piccolo gioiello dell'industria farmaceutica italiana. Il momento cruciale è arrivato con le privatizzazioni su larga scala messe in atto nel 1993 allo scopo di garantire liquidità al bilancio pubblico in crisi. Quali i risultati? Si prendano due esempi paradigmatici, quelli di Telecom e Italtel. Una delle prime azioni intraprese dalla nuova proprietà «privata» di Telecom è stata quella di chiudere le attività di ricerca e sviluppo. Nel caso di Italtel si è fermata completamente la produzione. Tutto questo è stato accompagnato da quasi trent'anni di enfasi (e di sostegno pubblico) circa l'importanza delle piccole e medie imprese e di parallelo indebolimento delle grandi. Ottenendo come risultato l'estromissione dagli oligopoli internazionali come

quello della chimica, dell'acciaio, della farmaceutica, dell'elettronica, delle telecomunicazioni, del software e così via.

### **3. Il contesto macroeconomico e le istituzioni del mercato del lavoro**

Come affermato in Mazzucato *et al.* (2015), l'efficacia della politica industriale non si esaurisce con l'implementazione della politica industriale in quanto tale. La sua efficacia, infatti, dipende in modo cruciale dal contesto economico. In primis, la presenza di sostenuti flussi di domanda (di particolare importanza la domanda pubblica e quella per beni di investimento) si rivela fondamentale per stimolare la produzione e la dinamica innovativa – sia di processo che di prodotto. Un contesto macroeconomico dinamico, dunque, caratterizzato da flussi sostenuti di domanda sia interna sia estera, è cruciale per stimolare le produzioni già esistenti e per favorire l'emergere di nuove. Ciò vale, in modo particolare, per quei settori caratterizzati da elevate prospettive di crescita ma anche da elevata incertezza circa la loro profittabilità. In questi casi, la componente pubblica della domanda aggregata si rivela fondamentale.

A essere importanti, tuttavia, sono anche fattori di offerta. La presenza di infrastrutture efficienti, di un'ampia dotazione di capitale umano qualificato così come la disponibilità di istituzioni che facilitino la connessione e la cooperazione tra i soggetti economici sono fondamentali al fine di massimizzare e diffondere i benefici della politica industriale. Anche in questo caso, il ruolo dello Stato è determinante nel garantire che tale contesto economico favorevole emerga e si rafforzi.

Il contesto economico adatto a favorire l'efficacia della politica industriale, infine, è influenzato anche dalle caratteristiche delle istituzioni del mercato del lavoro presenti nell'economia. In particolare, la transizione verso produzioni caratterizzate da elevata intensità tecnologica è facilitata dalla presenza di istituzioni del mercato del lavoro che scoraggino strategie competitive basate sulla riduzione del costo del lavoro e su di un uso intensivo della manodopera. Al contrario, sono necessarie istituzioni che incoraggino la cooperazione tra imprese e lavoratori, l'investimento nelle competenze dei lavoratori stessi e la creazione di un contesto favorevole all'emergere dell'innovazione. Le produzioni tecnologicamente più avanzate, infatti, richiedono la presenza di capitale umano altamente qualificato capace di coo-

perare e di sviluppare competenze specifiche all'interno del perimetro organizzativo dell'impresa. Da questo punto di vista, mercati del lavoro altamente flessibili – caratterizzati, cioè, da scarsa tutela dei lavoratori nei confronti dei licenziamenti, dalla disponibilità di forme contrattuali instabili e precarie e da incentivi alla contrattazione aziendale –, che si connotano per uno scarso potere contrattuale dei lavoratori e delle organizzazioni deputate a rappresentarli, tendono a favorire strategie di turnover continuo e di scarso investimento nel capitale umano. Inoltre, la presenza di un mercato del lavoro flessibile costituisce un «segnale» per le imprese che va nella direzione opposta a quella di una competizione basata sull'investimento in innovazione e qualità dei prodotti. Le «riforme strutturali» introdotte nella periferia europea a seguito della crisi del 2008, dunque, sembrano confliggere con un'agenda che intendesse, mediante gli strumenti della politica industriale, favorire il rafforzamento dei settori tecnologicamente più dinamici e la diffusione di strategie competitive basate sulla qualità e l'innovatività dei prodotti (questo punto è stato lungamente discusso in Fana, Guarascio, Cirillo 2016 e in Guarascio, Simonazzi 2016).

#### 4. Conclusioni

In questa breve nota si sono forniti un *excursus* e alcune riflessioni sulla politica industriale, sul ruolo «strategico» che lo Stato può esercitare nel guidare lo sviluppo delle economie e sul contesto economico adeguato a che tali politiche si rivelino efficaci. Si è anche messo in luce come negli ultimi trenta anni e, in particolar modo in Europa, dalla crisi del 2008 in poi, la strategia di politica economica portata avanti sia stata diametralmente opposta a quella dello «Stato strategico» illustrata in Pennacchi (2016). Al contrario, si è proseguito con la demonizzazione e la limitazione dell'intervento pubblico. A tale impostazione si sono aggiunte le distruttive politiche di austerità che hanno contribuito a prolungare e ad esacerbare gli effetti della crisi producendo conseguenze strutturali e di lungo periodo. Infine, la fase successiva alla crisi si è caratterizzata per l'introduzione sistematica (particolarmente nelle economie della periferia europea) di riforme del mercato del lavoro tese alla flessibilizzazione dello stesso. Queste ultime, come sottolineato in precedenza, hanno favorito strategie deflazionistiche e di riduzione del costo del lavoro disincentivan-

do strategie basate su investimenti in tecnologia, capitale umano e qualità dei prodotti (Fana, Guarascio, Cirillo 2016).

Cosa si può fare ora, dopo tanti anni di politiche sbagliate? La politica pubblica può ancora favorire l'emergere di attori tecnologicamente forti, sia in Italia che in Europa. C'è ancora spazio per lo «Stato strategico». Perché questo avvenga, però, è necessario un intervento diretto dello Stato di dimensioni vaste – per l'Italia, ad esempio, questo compito potrebbe svolgerlo Cassa depositi e prestiti –, caratterizzato da una strategia industriale di lungo periodo e non «intimidito» dal timore di disturbare la «magia del mercato».

A livello europeo, molto di più si potrebbe fare. Ma solo a condizione che si abbandoni il mito del libero mercato. Un esempio recente e di segno negativo viene dall'acquisizione della società francese Alstom da parte della statunitense General electric. C'è qualcuno che crede che il governo degli Stati Uniti avrebbe mai permesso il trasferimento del controllo di General electric a consorzi europei come Alstom o Siemens? La presenza (e il controllo) di grandi imprese leader in settori tecnologicamente strategici rappresenta un *asset* irrinunciabile se si intende avere un ruolo determinante nella competizione globale. È in questi casi che uno Stato strategico, interessato allo sviluppo di lungo periodo, dovrebbe intervenire a protezione dei nodi nevralgici del proprio sistema produttivo.

Infine, ci sono alcune cose che non si sarebbero dovute fare e alcune che non dovrebbero essere fatte. Le prime sono le politiche di austerità intese come la riduzione delle spese pubbliche o la cessione di asset strategici di proprietà dello Stato. Altre cose che non si sarebbero dovute fare (e che potrebbero essere passibili di modifica) sono le riforme del mercato del lavoro che sono state implementate nella periferia europea (tra queste, il Jobs Act italiano). Queste ultime hanno indebolito il potere contrattuale dei lavoratori incidendo negativamente sulla domanda e i consumi, facilitando le relazioni lavorative instabili e incentivando le imprese a scegliere la «via bassa» alla competitività. Tra le cose che non dovrebbero essere fatte vi è la firma dell'accordo Transatlantico per il libero commercio e gli investimenti Usa-Ue (Ttip) che viene attualmente negoziato. Sotto la bandiera del «libero mercato» si sottoscriverebbe un accordo che costituisce essenzialmente un trasferimento di sovranità politica – nazionale ed europea – alle grandi imprese, mettendo gli interessi degli investitori privati – a prescindere dalla loro utilità sociale – al di là della portata delle politiche pubbliche.

## Riferimenti bibliografici

- Amsden A.H. (2001), *The Rise of the Rest. Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Cimoli M., Dosi G., Stiglitz J. (2009, a cura di), *Industrial Policies and Development*, Oxford, Oxford University Press.
- Cirillo V., Guarascio D. (2015), *Jobs and Competitiveness in a Polarised Europe*, in *Intereconomics - Review of European Economic Policy*, vol. 50, n. 3, pp. 156-160.
- Dosi G., Napoletano M., Roventini A., Treibich T. (2014), *The Short- and Long-Run Damages of Fiscal Austerity: Keynes beyond Schumpeter*, Lem Papers Series 2014/22, Laboratory of Economics and Management (Lem), Sant'Anna School of Advanced Studies, Pisa, Italy.
- Dosi G., Pereira M.C., Roventini A., Virgillito M.E. (2016), *When more Flexibility Yields more Fragility: the Microfoundations of Keynesian Aggregate Unemployment*, Lem Papers Series 2016/06, Laboratory of Economics and Management (Lem), Sant'Anna School of Advanced Studies, Pisa, Italy.
- Fana M., Guarascio D., Cirillo V. (2016), *Did Italy need more Labour Flexibility?*, in *Intereconomics - Review of European Economic Policy*, vol. 51, n. 2, pp. 79-86.
- Gallino L. (2003), *La scomparsa dell'Italia industriale*, Torino, Einaudi.
- Gerschenkron A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge (Mass.), Belknap Press of Harvard University Press.
- Guarascio D., Simonazzi A. (2016), *A Polarized Country in a Polarized Europe: an Industrial Policy for Italy's Renaissance*, in *Economia e politica industriale*, pp. 1-8, Doi: 10.1007/s40812-016-0042-9.
- Lucchese M., Nascia L., Pianta M. (2016), *Industrial Policy and Technology in Italy*, in *Economia e politica industriale*, luglio, pp. 1-28, <http://link.springer.com/article/10.1007/s40812-016-0047-4>.
- Mazzucato M. (2013), *The Entrepreneurial State*, London, Anthem.
- Mazzucato M., Cimoli M., Dosi G., Stiglitz J., Landesmann M., Pianta M., Walz R., Page T. (2015), *Which Industrial Policy does Europe need?*, in *Intereconomics - Review of European Economic Policy*, vol. 50, n. 3, pp. 120-155.
- Pennacchi L. (2016), *Elementi del background teorico della rivitalizzazione del dibattito sulla politica industriale: Stato «strategico» e «innovazione»*, in questo numero di q. Riv., pp. 13-36.
- Pianta M. (2014), *An Industrial Policy for Europe*, in *Seoul Journal of Economics*, vol. 27, n. 3, pp. 277-306.

## ABSTRACT

*In questo articolo sono proposte alcune riflessioni circa la natura e l'evoluzione della politica industriale e il ruolo dello Stato quale attore capace di indirizzare in modo «strategico» lo sviluppo delle economie, così come descritto da Pennacchi (2016). Viene discussa, inoltre, la relazione tra la politica industriale e il contesto macroeconomico e istituzionale – con specifico riferimento alle istituzioni del mercato del lavoro – nell'ambito del quale la stessa politica è disegnata e implementata. Si sottolinea come l'efficacia della politica industriale può essere minata allorquando il contesto macroeconomico si caratterizzi per una debole dinamica della domanda aggregata (e, in particolare, della componente pubblica della stessa domanda) e per istituzioni del mercato del lavoro che tendano a facilitare l'adozione di strategie competitive basate sulla riduzione dei costi piuttosto che sulla qualità, l'innovatività dei prodotti e sull'investimento in capitale umano. Infine, si discute criticamente l'approccio di politica economica sin qui adottato in Europa identificando nell'adozione di grandi progetti «mission oriented» (a guida pubblica) una strada alternativa per stimolare efficacemente la crescita economica e la trasformazione tecnologica dell'economia europea. L'analisi condotta si basa su una serie di recenti contributi sugli stessi temi (Cimoli, Dosi, Stiglitz 2009; Mazzucato et al. 2015; Dosi et al. 2016; Fana, Guarascio, Cirillo 2016; Guarascio, Simonazzi 2016).*

## BEYOND THE «MAGIC OF MARKETS»: THE SLOW RETURN OF INDUSTRIAL POLICY

*In this article we propose a discussion on the nature and evolution of industrial policy and the role of the State as an actor capable of «driving» economic development, as argued in Pennacchi (2016). It is also discussed the relationship between industrial policy and the macroeconomic and institutional framework in which it is implemented. In particular, it is stressed that the effectiveness of industrial policy can be undermined when the macroeconomic environment is characterized by weak aggregate demand (and, in particular, the public component of it) and the labor market institutions tend to facilitate the adoption of competitive strategies based on cost reduction rather than on products' quality, innovation and investment in human capital. Finally, we critically discuss the policy approach adopted in Europe so far identifying State driven «mission oriented» projects as an alternative and effective way to stimulate economic and technological growth of the European economy. The analysis is based on a number of recent contributions on the same issues (Cimoli, Dosi, Stiglitz 2009; Mazzucato et al. 2015; Dosi et al. 2016; Fana, Guarascio, Cirillo 2016; Guarascio, Simonazzi 2016).*