

TEMA

Nuove forme di intervento pubblico in economia

Per la ripresa dello sviluppo nell'area dell'euro

Annamaria Simonazzi*

1. Le vicissitudini di un concetto

Le teorie dello sviluppo elaborate negli anni quaranta e cinquanta – scrive Hirschmann (1981, p. 3) – condividevano due ingredienti essenziali. Il primo consisteva nel rifiuto della pretesa unicità della teoria economica tradizionale (*monoeconomics*), l'idea cioè che l'analisi sviluppata per i paesi avanzati fosse valida anche per l'universo dei paesi in via di sviluppo. Contro la teoria degli stadi di Rostow, secondo cui tutti i paesi attraversano le stesse fasi nel processo di sviluppo, Gerschenkron mostra come non vi sia un solo sentiero (modello) di sviluppo e come per i paesi *latecomers* (nella sua analisi, Russia e Germania nei confronti dell'Inghilterra) l'industrializzazione rappresenti ostacoli diversi e aggiuntivi. Mostrando le debolezze del meccanismo di mercato, l'economia dello sviluppo aveva sostenuto pertanto il ruolo essenziale dello Stato: la politica industriale venne così a identificare una serie di politiche necessarie per favorire il cambiamento della struttura dell'economia attraverso un'azione di coordinamento e di guida in una prospettiva di lungo periodo.

Il secondo ingrediente dell'economia dello sviluppo era rappresentato dall'idea del mutuo vantaggio, l'ipotesi cioè che le relazioni economiche fra gruppi di paesi a diverso livello di sviluppo potessero sempre condurre a vantaggi per entrambi. In contrasto con questa idea, la teoria dello scambio ineguale e il principio di «cumulative causation» offrono supporto agli argomenti a favore di politiche mirate di protezione e industrializzazione per contrastare la polarizzazione.

Le difficoltà incontrate nel corso dello sviluppo, i molti fallimenti e i severi arretramenti sperimentati da molti paesi, continua Hirschmann (*Ivi*, p. 24)

* Annamaria Simonazzi è docente di Economia politica presso il Dipartimento di Economia e diritto dell'Università di Roma «Sapienza».

evidenziarono l'ingenuità dell'idea che lo sviluppo avrebbe seguito un percorso lineare se solo si fosse adottata la giusta combinazione di politiche. Le critiche provennero da due fronti opposti: la teoria della dipendenza dal fronte neo-marxista, l'economia di mercato dal fronte neoclassico. Dall'inizio degli anni ottanta l'economia dello sviluppo si uniformò ai principi della teoria tradizionale – il Washington Consensus nella definizione di Williamson – trascinando con sé la politica industriale. L'intervento pubblico viene ora giustificato solo nel caso di esternalità, e solo nel caso in cui il costo dell'intervento sia chiaramente inferiore al beneficio. Ma, si sostiene, nel mondo reale queste due condizioni sono raramente soddisfatte. La conclusione che «Governments cannot pick winners, but losers can pick governments» chiude l'argomento a favore del mercato (Wade 2012, p. 225).

Coerentemente con l'involuzione dell'economia dello sviluppo, la costruzione europea viene fondata sui principi dell'unicità e universalità della teoria economica e del mutuo vantaggio. Infatti le istituzioni europee sono state create sulla base della premessa che tutti i paesi aderenti all'Unione europea differissero solo per l'esistenza di istituzioni, valori, comportamenti meno moderni (e anti-competitivi). L'ipotesi era che l'adozione delle stesse istituzioni presenti nei paesi più industrializzati avrebbe creato il giusto ambiente favorevole allo sviluppo (Simonazzi, Ginzburg 2015). Allo stesso modo, dagli anni ottanta la politica industriale dell'Unione europea è stata interpretata principalmente come politica della concorrenza («One market, one money» essendo l'emblema di questa dottrina).

È solo a seguito della gravissima crisi di questi anni che questa impostazione neoliberista, che ha dominato quasi incontrastata per più di tre decenni, è stata messa in discussione (si veda Pennacchi 2016).

2. L'interdipendenza fra centro e periferia

Una conseguenza della crisi economica iniziata nel 2007 – di cui è stato dato conto in un precedente studio (Simonazzi, Ginzburg 2015, pp. 103-104) – consiste nella riscoperta del dualismo centro-periferia nell'analisi della dinamica dei processi di integrazione europea della seconda metà del ventesimo secolo.

Tre concetti possono aiutare a comprendere i percorsi divergenti intrapresi dai paesi *core* dell'Unione europea rispetto a quelli periferici in termini

di interdipendenza delle rispettive economie in presenza di capacità produttive differenziate. Il primo riguarda la distinzione tra paesi di prima industrializzazione (il «centro») e i *latecomers* (Italia) e i *late-latecomers* (Spagna, Portogallo e Grecia) appartenenti alla periferia; il secondo riguarda il concetto di completezza della struttura produttiva; il terzo infine attiene alla distinzione tra competitività di prezzo e competitività di prodotto (cioè, in termini di qualità).

Un'analisi delle fasi principali dello sviluppo dei paesi europei a partire dal secondo dopoguerra fornisce evidenza di ampie differenze nelle strutture produttive tra i paesi del centro e della periferia meridionale dell'Europa all'avvio del processo di integrazione. Queste differenze implicano una capacità asimmetrica di reazione a shock esogeni tra paesi a differenti livelli di sviluppo. Infatti, il processo di sviluppo, che consiste nello spostarsi verso prodotti più complessi e meno «diffusi» (Hausmann, Hidalgo 2011), è tutt'altro che lineare. Poiché esso avviene attraverso la diversificazione verso prodotti che sono «prossimi» a quelli che già vengono prodotti ed esportati con successo, la capacità di un paese di aggiungere nuovi prodotti al proprio mix di produzione dipende dalla disponibilità di prodotti affini e dalle abilità (*capabilities*) già in uso in altri settori, potenzialmente anche molto distanti. L'esistenza di discontinuità nello spazio dei prodotti e le difficoltà di sviluppo e coordinamento delle *capabilities* richieste dalle industrie/prodotti con potenzialità di crescita costituiscono un formidabile ostacolo al processo di sviluppo. Paesi con un limitato spettro di *capabilities* possono incontrare enormi difficoltà di *catching up*, rimanendo intrappolati al livello di sviluppo raggiunto (o anche retrocedere). Da qui la necessità dell'intervento pubblico volto al coordinamento delle iniziative disperse delle imprese, per aiutarle a identificare nuove opportunità di differenziazione e *upgrading*, e contribuire all'emergere di quelle *capabilities* indispensabili per la produzione di prodotti più complessi (Ginzburg, Simonazzi 2016).

Nei primi anni del dopoguerra i paesi della periferia hanno sperimentato una crescita elevata del reddito, sostenuta dapprima da investimenti e consumi privati, e in un secondo momento anche dalle esportazioni. Tutti hanno posto una speciale enfasi sull'industria di base, ritenuta necessaria per la creazione del settore manifatturiero. Lo stato ha sostenuto l'accumulazione sia direttamente, attraverso imprese a controllo pubblico, sia indirettamente, mediante sussidi e incentivi al capitale nazionale ed e-

stero. Quindi, nonostante le differenze nella struttura produttiva tra centro e periferia fossero inizialmente molto accentuate, esse vennero riducendosi fino alla soglia degli anni settanta, soprattutto durante i «trenta gloriosi», ma tesero a riaprirsi negli anni successivi, con un'accelerazione dopo la crisi del 2008.

In Simonazzi e Ginzburg (2016) attribuiamo l'arresto del processo di industrializzazione alla diversa capacità di risposta alla crisi degli anni settanta. La saturazione dei mercati dei principali beni di consumo di massa nei paesi avanzati e l'inizio del processo di globalizzazione comportarono una profonda trasformazione della domanda, della produzione, e della concorrenza. La domanda per sostituzione, in particolare, indusse una crescente diversificazione del prodotto che favorì il passaggio dalla tradizionale competitività di prezzo alla concorrenza dominata dalla competitività giocata sulla qualità del prodotto. Questi cambiamenti segnarono una profonda divaricazione nella storia delle relazioni tra centro e periferia dell'Europa. Il «centro» riuscì a consolidare la propria capacità di stare sul mercato grazie a processi di ristrutturazione e «distruzione creativa», intrapresi nel corso della crisi con il supporto della politica industriale. La ristrutturazione dei paesi *core* ebbe pesanti conseguenze per i paesi della periferia che incontrarono maggiori difficoltà nella riorganizzazione delle proprie economie, in un contesto dominato dalla deflazione e dalla concorrenza basata sulla qualità. Quando sarebbe stato necessario un intervento pubblico di tipo nuovo, capace di offrire una guida per favorire il riorientamento degli investimenti verso il rinnovamento della struttura economica, furono invece privilegiate politiche di liberalizzazione a tutto campo, che condussero alla distruzione delle *capabilities* esistenti senza crearne di nuove¹.

Dunque, in parte come conseguenza delle proprie politiche, la crescita nei paesi periferici perse di slancio negli anni ottanta, e la crisi che accom-

¹ Scrive Padoa Schioppa (2008, pp. 319-320) che «il fondamentalismo del mercato» – l'idea che i mercati in generale, e quelli finanziari in particolare, siano capaci di regolarsi da soli e non necessitino dunque di regolamentazione pubblica – costituisce «il più importante fallimento di politica economica sottostante alla crisi». L'autore argomenta che dalla fine degli anni settanta questa «radical idea» ha conquistato «università, *trading rooms*, comitati di redazione di giornali, think tanks, banche centrali, ministeri dell'economia e commissioni parlamentari... I *policy makers* divennero non soltanto non-interventisti ma anche attivi de-regolamentatori» (traduzione dell'Autrice).

pagnò la deregolamentazione aprì un gap nella domanda aggregata che venne solo progressivamente colmato con il ricorso a spese di welfare e del settore edilizio. Questa deindustrializzazione precoce – ristrutturazione senza industrializzazione – espose i paesi periferici coinvolti a una crescita stentata e a persistenti fragilità a fronte di cambiamenti esterni fin da prima della formazione dell'Unione monetaria (Ginzburg, Simonazzi 2016).

Lungo i trent'anni di integrazione europea succedutisi ai primi anni ottanta, i paesi periferici meridionali furono soggetti a misure di politica macroeconomica e industriale che, sebbene apparentemente neutrali, generarono crescenti disparità regionali, sia tra centro e periferia, sia all'interno dei singoli paesi. La bassa crescita dell'area euro è stata inadeguata a sostenere gli sforzi di diversificazione e specializzazione delle rispettive strutture produttive, contribuendo piuttosto a peggiorarle (come nel caso dell'Italia meridionale). Per converso, la progressiva integrazione delle economie dell'Europa centro-orientale nelle *supply chain* dell'industria tedesca ha accelerato il loro processo di diversificazione e specializzazione. L'integrazione verso est dell'industria tedesca, combinata con il persistente contenimento della domanda interna delle maggiori economie dell'area euro, sono andati di pari passo con un impoverimento della matrice produttiva delle regioni del Sud Europa, meno connesse con la Germania e, in generale, con il più ampio riorientamento dei flussi commerciali (Simonazzi, Ginzburg, Nocella 2013, p. 664).

Come nei decenni settanta e ottanta, gli effetti dell'attuale crisi differiscono tra *first* e *latecomers*. Coincidendo con lo sviluppo di una nuova fase del paradigma della produzione internazionale, con nuovi paesi emergenti che assurgono a protagonisti, il nuovo contesto reclama una revisione dei sistemi di produzione. Grazie a una più solida ed estesa capacità produttiva, i paesi *core* hanno ancora una volta attuato con successo una drastica ristrutturazione interna in una vasta gamma di industrie e servizi, consolidando la loro posizione con l'ausilio della politica industriale (Mazzuca- to 2013). Ancora una volta il processo di ristrutturazione del «centro» si ripercuote sulla periferia: qui, le industrie di base e le produzioni «mature» si trovano a fronteggiare la concorrenza dei paesi in via di sviluppo, comportando severi tagli dell'offerta. L'intervento pubblico trova, ora, un formidabile ostacolo nell'imposizione di politiche di consolidamento fiscale. In un mercato internazionale sempre più dominato dalla concorrenza basata sulla differenziazione di prodotto, alle misure di austerità prescritte

alla periferia è assegnata la funzione di perseguire un miglioramento della competitività attraverso la svalutazione interna².

3. A sud del Sud

Al divario fra paesi periferici e paesi *core* dell'Europa si è accompagnato un aumento dei divari regionali. Nel caso dell'Italia, le modalità di integrazione europea hanno avuto importanti conseguenze per lo sviluppo delle regioni meridionali. Come conseguenza dell'intervento dello Stato, il gap nel reddito pro capite tra Italia centro-settentrionale e meridionale, che era aumentato nella prima metà degli anni cinquanta, si era ridotto rapidamente negli anni sessanta. Il processo di industrializzazione tornò tuttavia ad arrestarsi quando, negli anni settanta, in concomitanza con le crisi che caratterizzarono il decennio, si manifestò la necessità di procedere a investimenti selettivi finalizzati a innovare prodotti e processi. Il divario nel reddito pro capite riprese ad ampliarsi, rimanendo stabile per quasi quarant'anni, per peggiorare ulteriormente a seguito della più recente crisi.

Il Mezzogiorno italiano – argomenta Viesti (2015) – è vittima di una doppia trappola: il sottosviluppo regionale all'interno di un «paese a livello di sviluppo intermedio»³. Nel Sud, nel corso della crisi attuale, la caduta di tutti i principali indicatori economici – produzione industriale, consumi, investimento pubblico e privato, occupazione industriale – è stata molto più profonda e diffusa rispetto al resto del paese. Fattori di offerta, di domanda e istituzionali interagiscono tra loro nello spiegare questa «crisi nella crisi». La durata della recessione, la riduzione di risorse pubbliche, il crollo

² Negli anni ottanta in risposta a pressioni inflazionistiche e/o crisi di bilancia dei pagamenti conseguenti a espansioni monetarie e/o bolle finanziarie nei paesi del centro, il ricorso a politiche monetarie restrittive ebbe effetti asimmetrici: la crisi colpì i paesi della periferia relativamente più duramente, a causa della loro mono-specializzazione in prodotti più elastici al prezzo («flex price») e del precipitoso ritorno dei capitali al porto sicuro costituito dai paesi del centro.

³ È stato giustamente osservato (Felipe, Kumar, Galope 2014) come non vi sia una definizione universalmente accettata del concetto di «medium income country trap», né vi sia evidenza empirica a supporto dell'ipotesi che nega la transizione di questi paesi verso livelli di reddito più alti. Il termine è tuttavia evocativo delle difficoltà (crescenti? Cfr. Rodrik 2016) che queste economie incontrano nel fare il salto qualitativo verso livelli di produzione e di reddito più elevati.

della domanda interna hanno concorso all'indebolimento di una già fragile struttura produttiva (Svimez Report 2015), meno connessa e più dipendente dai mercati interni (Simonazzi, Ginzburg, Nocella 2013). Nonostante vi siano imprese manifatturiere anche in settori a medio-alta tecnologia (Fondazione Ugo La Malfa 2015), i sistemi locali di produzione del Sud si contraddistinguono per una presenza molto più rarefatta di imprese produttrici di input intermedi e di beni di investimento; inoltre una quota molto più alta di imprese appartenenti alle catene del valore meridionali sono in posizioni contrattuali di maggiore debolezza rispetto alle controparti settentrionali. Bronzini, Cannari e Staderini (2013) hanno stimato il grado di completezza delle catene del valore, mostrando che le connessioni (misurate in termini di lavoratori addizionali) attivate al Sud eccedono raramente la metà del valore osservato al Centro-Nord. La bassa densità delle rispettive catene del valore rende l'industria meridionale dipendente da input esterni: la dispersione rappresentata dalle importazioni dal Centro-Nord riduce la relazione fra espansione della produzione industriale e crescita della catena del valore localizzata al Sud.

Le condizioni precarie in cui versa il Sud attestano il fallimento dell'approccio di mercato allo sviluppo. La (ri)costruzione di un'autonomia economica del Sud, indispensabile per il rilancio della crescita dell'intero paese⁴, richiede la ripresa di una strategia di lungo periodo volta a rafforzare la capacità produttiva esistente, colmare le discontinuità della struttura produttiva, e favorire la crescita delle imprese. A tal fine, lo Stato deve riscoprire un ruolo di coordinamento, definendo priorità, obiettivi e risorse.

⁴ Già nel 1979 Wade (2012) offrì una valutazione preveggente dello sviluppo del Mezzogiorno, la cui validità va ben oltre le relazioni tra Nord e Sud dell'Italia. «Prima del 1950 il Sud era povero e in larga parte autosufficiente. Oggigiorno la meccanica dello sviluppo lo ha trasformato in un luogo molto meno povero e molto più dipendente dal Nord. Stabilire se gli abitanti del Meridione stiano ora, nel complesso, meglio oppure peggio dipende dalla valutazione che si attribuisce al consumo rispetto all'autonomia. A differenza di chi afferma che il programma di sviluppo ha fallito proprio perché il Sud è adesso più dipendente, io propenderei a riconoscere più peso all'aumento del consumo come fine in sé, a prescindere dal fatto che sia "dipendente" o "indipendente". Tuttavia, la questione non attiene soltanto alla scala di valori, ma riguarda anche la capacità (e la volontà) del Nord di continuare a sostenere gli standards di vita meridionali qualora in futuro l'economia europea si espandesse troppo lentamente o non si espandesse affatto. In questo caso, infatti, le conseguenze sui livelli di consumo dell'essere divenuti così dipendenti dai trasferimenti del Nord sarebbero assai severe».

4. Politica industriale: «la teoria delle connessioni»

Che tipo di politica industriale è più adatta per contrastare la trappola in cui può venire a trovarsi un paese (o una regione) a uno stadio di sviluppo intermedio? Possiamo assumere come punti di partenza i due principi della «nuova» teoria dello sviluppo: che l'innovazione avviene per contiguità (Hausmann, Hidalgo 2011) e che risulta ostacolata dalla mancanza di domanda (Rodrik 2004).

Nella sezione 2 si è detto che il processo di sviluppo consiste nell'ampliare la gamma di attività e *capabilities* acquisite (e non, come sostiene la teoria dei vantaggi comparati, specializzandosi su ciò che ciascuno sa fare meglio). «I paesi non divengono ricchi producendo di più della stessa merce. Essi lo divengono cambiando ciò che producono e il modo in cui lo fabbricano. Essi crescono facendo cose per loro nuove; in breve, essi innovano» (Hausmann 2013). Lo sviluppo consiste dunque nel muoversi verso prodotti più complessi e meno «diffusi» (cioè con un numero limitato di paesi produttori/concorrenti). I mutamenti nella struttura produttiva di un paese possono essere spiegati come una combinazione di due processi: (i) quello attraverso il quale i paesi sviluppano nuovi prodotti attraverso una diversa combinazione delle *capabilities* già in loro possesso, e (ii) il processo mediante il quale i paesi sviluppano nuove *capabilities* che combinano con quelle già acquisite per sviluppare nuovi prodotti (Simonazzi, Ginzburg, Nocella 2013). Questo processo non è affatto lineare. Nell'approccio *mainstream*, l'ipotesi dell'esistenza di un continuum nello spazio dei prodotti assicura il raggiungimento dell'efficienza attraverso l'allocazione delle risorse verso produzioni più «s sofisticate». In quest'ottica, quindi, il problema dello sviluppo coincide largamente col raggiungimento di un'efficienza statica: allocare al meglio le risorse contrastando i fallimenti del mercato causati da monopoli, asimmetrie informative ed esternalità. Al contrario, l'esistenza di discontinuità nello spazio dei prodotti e la necessità di sviluppare e coordinare le *capabilities* richieste dalle industrie in crescita costituisce un formidabile ostacolo al processo di sviluppo.

I paesi innovatori si fondano sulla presenza di imprese che non competono sulla base del prezzo, ma sullo sviluppo di nuovi prodotti o processi, e sull'uso più efficace delle tecnologie più recenti. La performance delle imprese, a sua volta, dipende in modo cruciale dalle interrelazioni (*linkages*) a monte e a valle con altre imprese, e dal supporto ricevuto da infrastrutture

materiali e immateriali, agenzie per lo sviluppo e istituzioni finanziarie volte al sostegno del processo di innovazione nel lungo periodo (Ginzburg 2012). Come affermato in precedenza, queste caratteristiche erano (e sono tuttora) distribuite asimmetricamente tra i paesi del centro e della periferia meridionale dell'Europa. E se, come sostiene Rodrik (2016), il progresso tecnico e la globalizzazione stanno determinando un processo di «de-industrializzazione precoce», il *catching up* dei paesi *latecomers* risulterà ancora più difficile nella misura in cui essi perdono il loro vantaggio comparato relativamente ai paesi più sviluppati.

Da questo discende il ruolo precipuo svolto dalla politica industriale, che è chiamata a coordinare le iniziative disperse delle imprese, ad aiutare queste ultime a identificare nuove opportunità di diversificazione e di *upgrading*, a contribuire allo sviluppo di *capabilities* indispensabili per la produzione di prodotti più complessi. L'intervento dello Stato si rende necessario non perché «gli amministratori pubblici [siano] onniscenti o più intelligenti degli imprenditori, ma poiché essi [possono] vedere le cose nell'ottica dell'interesse nazionale e con una visione di lungo periodo, piuttosto che da un punto di vista parziale o con un orizzonte temporale di breve respiro» (Chang 2009, pp. 16-17). Dato che i prezzi di mercato non possono rivelare la profittabilità di prodotti che ancora non esistono, e che esternalità dinamiche possono limitare la prontezza delle imprese a intraprendere progetti rischiosi, senza supporto pubblico innovazioni promettenti potrebbero non essere colte⁵.

Il cambiamento di enfasi, dalla competitività di prezzo a quella di prodotto, dall'offerta alla domanda, dall'esportazione al mercato interno, espande il campo delle opzioni di *policy*. È importante sottolineare come la nozione di competitività di prodotto sia un concetto relativo. Esso attiene alla creazione di nuovi prodotti e nuovi mercati in un dato sistema di produzione. Quindi non riguarda soltanto paesi e mercati prossimi alla frontiera della conoscenza tecnologica e organizzativa; al contrario, esso assume una speciale importanza nei paesi periferici. Equivale alla differenza che fa Rodrik tra *cost discovery* e innovazione (o R&S): l'accento sulla *self-discovery* invita a estendere lo spettro delle azioni di *policy* fino a includere, per esempio, la sostituzione delle importazioni come strumento per ampliare la gam-

⁵ Il caso dei sussidi pubblici statunitensi concessi per accelerare l'adozione di innovazioni digitali nel settore sanitario non è che un altro esempio (Lohr 2016).

ma dei prodotti e delle *capabilities*. «Ciò che importa non è [solo] la scoperta di nuovi prodotti o processi, bensì la scoperta che un certo bene, già ben inserito nei mercati mondiali, può essere profittevolmente prodotto all'interno» (Rodrik 2004, pp. 7-8). Le importazioni possono segnalare l'esistenza di opportunità non sfruttate – in termini di domanda finale di beni o di strozzature allo sviluppo – che una ben programmata azione di policy può aiutare a cogliere (Ginzburg 2014). L'azione pubblica può inoltre aiutare a risolvere le difficoltà connesse al trasferimento di tecnologie e modelli organizzativi originariamente destinati ad altre realtà socio-economiche.

L'attenzione a mercati potenziali può rivelare opportunità in direzioni meno ovvie rispetto al settore manifatturiero o alla produzione per l'esportazione. La domanda di servizi pubblici, per esempio, è in rapidissima crescita nelle città e nelle aree metropolitane. La fornitura di beni pubblici al settore produttivo può offrire nuove opportunità a imprese innovative, esercitando al contempo una forte capacità di attivazione: essa richiede tuttavia un'azione sistemica ai differenti livelli di governo (centrale, regionale, municipale) e istituzionale, per coordinare offerta e domanda di servizi innovativi (Cappellin *et al.* 2015; Pennacchi 2016)⁶. Le preoccupazioni riguardanti le inefficienze pubbliche, pur rilevanti, non possono giustificare l'inazione, ma devono invece servire a indirizzare lo sforzo riformatore.

La politica industriale, infine, può incontrare ostacoli insormontabili se risulta incoerente con le direttive principali della politica macroeconomica. L'austerità e il consolidamento fiscale scoraggiano l'espansione della capacità produttiva e confliggono con l'obiettivo di perseguire una politica strategica di sviluppo industriale a livello nazionale. Le istituzioni europee inviano segnali contraddittori nel patrocinare politiche conflittuali tra loro: l'approvazione recente di una politica di investimenti a supporto dell'innovazione dell'apparato industriale degli Stati membri (Piano Juncker), coesiste con le pressanti sollecitazioni per «riforme strutturali» sul mercato del lavoro, che incoraggiano le imprese a muoversi in direzione opposta rispetto a politiche di riorganizzazione e di innovazione (Guarascio, Simonazzi 2016). Queste riforme, insieme alle politiche di austerità, hanno compor-

⁶ Laboratori pubblici e R&S pubblica, strutture sanitarie e infrastrutturali, standard sanitari e fitosanitari, infrastrutture, formazione professionale e tecnica possono essere visti tutti come beni pubblici richiesti per migliorare le *capabilities* tecnologiche (Cappellin *et al.* 2015).

tato un aumento delle diseguglianze di reddito e un impoverimento delle famiglie, che si sono tradotte in una caduta della domanda interna. La riqualificazione e l'espansione del mercato interno sono tuttavia condizione essenziale per la ripresa dello sviluppo: politiche per la crescita e politiche sociali non possono che essere complementari (Rodrik 2013, p. 54).

5. Conclusioni

Dopo la fase liberista degli ultimi decenni, gli economisti industriali sembrano ormai concordare sulla necessità di una «nuova» politica industriale che consenta ai paesi *latecomers* di superare i loro svantaggi strutturali. C'è tuttavia assai minor consenso sui modi di attuarla. La visione che vede la concorrenza e il meccanismo di mercato come i modi migliori per rinnovare le strutture industriali continua ancora a dominare in molti ambienti⁷, sebbene l'assunto di fondo su cui si basa – che le storie di successo non sono mai il risultato di progetti coerenti, predisposti da un pianificatore illuminato, bensì sono il frutto di azioni individuali coordinate dal mercato – sia contraddetto dall'evidenza empirica (Mazzucato 2014).

Un'integrazione economica europea più bilanciata è condizione stessa per la sopravvivenza dell'Unione. Essa richiede tuttavia un comune impegno a ridurre i divari tra paesi e tra regioni all'interno di ciascun paese. Questo comporta che ai paesi *latecomer* non sia richiesto di inseguire le economie emergenti sulla via dei bassi salari, ma che si sostenga invece un processo di innovazione e diversificazione della produzione, di ampliamento delle competenze, di coordinamento delle strategie che non può prescindere da una inversione delle politiche macroeconomiche e da una riconsiderazione della politica industriale. Una siffatta strategia è totalmente assente nell'attuale agenda economica, che reitera la volontà di coniugare la stabilità finanziaria con la crescita, ma risulta concentrata su misure dal lato dell'offerta, in un vuoto di visione strategica.

⁷ Si vedano le raccomandazioni di *policy* per sostenere la crescita della produttività contenute nel recente rapporto dell'Ocse (Oecd 2015), ancora giocate su riforme volte a migliorare il funzionamento del mercato e che prescindono ancora dalla differente capacità dei paesi di generare e adottare innovazioni.

Riferimenti bibliografici

- Bronzini R., Cannari L., Staderini A. (coordinatori) (2013), *L'industria meridionale e la crisi*, in *Questioni di economia e finanza - Occasional papers*, n. 194.
- Cappellin R. et al. (2015), *Investimenti, innovazione e città*, Milano, Egea.
- Chang H.-J. (2009), *Industrial Policy: can we go beyond an Unproductive Confrontation?*, in *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Seoul, 22-24 June.
- Felipe J., Kumar U., Galope R. (2014), *Middle-Income Transitions: Trap or Myth?*, in *Adb Economics Working Paper Series*, n. 421.
- Fondazione Ugo La Malfa (2015), *Quinto rapporto sulle imprese industriali del Mezzogiorno*, Roma.
- Ginzburg A. (2012), *Sviluppo trainato dalla produttività o dalle connessioni: due diverse prospettive di analisi e di intervento pubblico nella realtà economica italiana*, in *Economia & lavoro*, n. 2, pp. 67-93.
- Ginzburg A. (2014), *Perché si parla (si dovrebbe parlare) oggi in Italia di politiche industriali*, in *Economia & lavoro*, n. 3, pp. 67-78.
- Ginzburg A., Simonazzi A. (2016), *Out of the Crisis. A Radical Change of Strategy for the Euro Zone*, in *The European Journal of Comparative Economics*, in corso di pubblicazione.
- Guarascio D., Simonazzi A. (2016), *A Polarized Country in a Polarized Europe: an Industrial Policy for Italy's Renaissance*, in *Economia e politica industriale*, in corso di pubblicazione.
- Hausmann R. (2013), *The Conglomerate Way to Growth*, <http://www.project-syndicate.org/commentary/big-companies-and-economic-growth-in-developing-countries-by-ricardo-hausmann>, 25 July.
- Hausmann R., Hidalgo C. (2011), *The Network Structure of Economic Output*, in *Journal of Economic Growth*, n. 16, pp. 309-342.
- Hirschmann A.O. (1981), *The Rise and Decline of Development Economics*, in *Essays in Trespassing*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lohr S. (2016), *Why the Economic Payoff from Technology is So Elusive*, in *The New York Times*, 5 June, http://www.nytimes.com/2016/06/06/business/why-the-economic-payoff-from-technology-is-so-elusive.html?smid=tw-share&r=1&utm_campaign=Brookings+Brief&utm_source=hs_email&utm_medium=email&utm_content=30497484&_hsenc=p2ANqtz-KsL3QR-DEe7DHqL_ZHobqSG6HkHHmnURf9uAQN4ebzrJzUcqBM6XA02OPkkE_gPVRJwmsARSI3hqOkSLKcLgt1fieyhNoty3_mg1o-m_cHv03b3iTI&_hsmi=30497484.

- Mazzucato M. (2013), *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myth*, Anthem Press, London.
- Mazzucato M. (2014), *Costruire lo Stato innovatore: un nuovo quadro per la previsione e la valutazione di politiche economiche che creano (non solo aggiustano) il mercato*, in *Economia & lavoro*, n. 3, pp. 7-24.
- Oecd (2015), *The Future of Productivity*, Paris, http://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-future-of-productivity_9789264248533-en.
- Padoa Schioppa T. (2008), *The Crisis in Perspective: the Cost of Being Quiet*, in *International Finance*, vol. 11, n. 3, pp. 311-325.
- 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.
- Rodrik D. (2004), *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, Harvard University, John F. Kennedy School of Government, RWP04-047, November.
- Rodrik D. (2013), *The Past, Present and Future of Economic Growth*, Working paper 1, Global Citizen Foundation.
- Rodrik D. (2016), *Premature Deindustrialisation*, in *Journal of Economic Growth*, vol. 21, n.1, pp. 1-33.
- Simonazzi A., Ginzburg A., Nocella G. (2013), *Economic Relations between Germany and Southern Europe*, in *Cambridge Journal of Economics*, vol. 37, n. 3, pp. 653-675.
- Simonazzi A., Ginzburg A. (2015), *The Interruption of Industrialization in Southern Europe. A Center-periphery Perspective*, in Baumeister M., Sala R. (a cura di), *Southern Europe? Italy, Spain, Portugal, and Greece from the 1950s until the Present Day*, Frankfurt, Campus, pp. 103-137.
- Svimez (2015), *Rapporto 2015 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- Viesti G. (2015), *For the Industrialization of the Southern Italy. The Recent Transformation, the National Framework and the International Experiences*, in *Rapporto di ricerca del Cerpem per la Fondazione Mezzogiorno Tirrenico*, <http://profg-viesti.it/wpcontent/uploads/2013/04/>.
- Wade R.H. (2012), *Return of Industrial Policy?*, in *International Review of Applied Economics*, vol. 26, n. 2, pp. 223-239.

ABSTRACT

La stagnazione che continua a caratterizzare la zona dell'euro, e le vecchie e nuove incertezze rappresentate dall'uscita dell'Inghilterra dall'Unione europea, dalla difficile situazione patrimoniale delle banche, non solo italiane, dalla irrisolta crisi greca, tratteggiano un orizzonte cupo per il futuro dell'area, e soprattutto per la sua periferia meridionale. È qui infatti che la crisi ha colpito più duramente, sia a seguito delle fragilità con cui questi paesi sono entrati nell'Unione, sia per le politiche seguite prima e nella crisi. Mentre un'inversione delle politiche macroeconomiche è certamente indispensabile, cresce la consapevolezza che le sole politiche di espansione della domanda non sono sufficienti per fare ripartire una crescita sostenibile. Sono tuttavia grandi le divergenze su quali «politiche dell'offerta» e che tipo di «riforme strutturali» siano necessarie. Se da un lato si sottolinea la necessità di ancora maggiore de-regolamentazione dei mercati del lavoro e dei prodotti, dall'altro cresce il consenso sulla necessità di una «nuova» politica industriale. Diverse sono però le interpretazioni sul come attuarla. Dopo un breve richiamo dell'evoluzione della teoria dello sviluppo, il saggio analizza le diverse possibili modalità attuative di una nuova politica industriale che vada a sostenere la crescita e lo sviluppo dei paesi della «periferia» dell'eurozona.

ENGINES OF GROWTH AND PATHS OF DEVELOPMENT IN THE EURO-AREA

The euro-zone has entered a period of enduring stagnation, with its Southern European members marred in austerity and recession. At the global level, the specter of a «secular stagnation» has revived long-forgotten theories. Within this context, industry is back in fashion as an engine for growth, and re-industrialisation has become a strategic goal. After the liberal phase of the last decades, industrial economists seem to agree on the need for a «new» industrial policy, which is required to tackle both the structural disadvantages of the various countries and their regions, and the challenges of globalization and the knowledge economy. While there is agreement on the premise, views differ widely on how to achieve it. In the mainstream approach the problem of development is mostly to achieve static efficiency: to better allocate resources by countering the market failures caused by monopolies, asymmetric information, and externalities. On the other hand, the network theory of development stresses the need for a multilevel analysis to capture the interactions between firms and institutions, and the interdependence of aggregate demand and the supply of products and capabilities. Government policy is called to coordinate the dispersed actions of firms, help them identify new opportunities for differentiation and up-grading, and contribute in developing the capabilities that are needed for the production of more complex products. The paper briefly reviews the historical evolution of the theory of development and investigates its implication for policies required to sustain growth and development in the Southern European members of the Eurozone.