

# Introduzione

**Mario Baldassarri**

La politica industriale in Italia dal 45 ad oggi: fasi, intrecci, prospettive '90

*Lo sviluppo economico italiano degli ultimi decenni, tumultuoso e per molti aspetti contraddittorio, ha avuto come protagonista la crescita, e il consolidamento, di un apparato industriale che si è ormai stabilmente inserito tra le prime cinque o sei posizioni nel mondo e che, **pur** con rischi e difficoltà, è sempre stato il perno centrale dell'economia nazionale. In sintesi, è in questo periodo che l'Italia diventa una forte e moderna economia industriale.*

*Ci sembra quindi interessante ripercorrere alcune delle basi portanti di questo sviluppo non solo per meglio comprendere la «grande corsa» ed i successi di questi decenni, ma anche per evidenziare gli errori, i limiti, le difficoltà, le sconfitte. E ciò soprattutto al fine di contribuire all'individuazione del «posizionamento strategico» dell'industria e della politica industriale italiana e quindi dei rischi e delle potenzialità che esse hanno in questo inizio di anni '90 di fronte ad un quadro di mutamenti radicali. Competitività internazionale e specializzazioni produttive, nell'ambito di una progressiva integrazione economico-finanziaria internazionale, alimentano infatti opportunità e rischi, sia in relazione alle prospettive che derivano in senso orizzontale dai nuovi rapporti est-ovest, sia rispetto alle crescenti contraddizioni tra nord e sud del mondo.*

*Specifico in questo contesto è, in positivo, il duplice riferimento alla realizzazione del mercato unico in Europa occidentale e all'integrazione con i paesi dell'est europeo. Altrettanto significativa è però, nel senso dei rischi e dei pericoli, la nuova crisi in Medio Oriente che, certamente innescata e alimentata dalla megalomania egemoni-*

ca di un regime, può però (almeno in parte) rappresentare un segnale ed una causa dell'acuirsi dei contrasti nord-sud.

In ogni moderna economia industriale è sempre difficile valutare l'impatto ed il ruolo che la politica economica ed in particolare la politica industriale può svolgere **nell'indirizzare** e promuovere lo sviluppo dell'apparato produttivo. Il ruolo centrale infatti non può che poggiare sulle decisioni delle imprese, sulle loro strategie e sulle capacità che ogni apparato industriale dimostra di avere al proprio interno. La politica economica e la politica industriale possono vincolare o promuovere, spingere o frenare i processi decisionali, ma non certo «inventare» l'impresa e lo sviluppo dell'industria. È quindi difficile in ogni caso percorrere con chiarezza l'intreccio che viene a determinarsi tra politica industriale, politica economica e sviluppo.

Sul piano teorico il dibattito [macro-micro, politica economica e politica industriale, intervento pubblico o *laissez-faire*, controllo della domanda aggregata o politica dal lato dell'offerta, obiettivi di settore o di fattori, garanzia delle regole del gioco o differenziazioni delle regole di comportamento] ha avuto momenti alterni e non può dirsi certamente esaurito.

L'evidenza empirica dei maggiori paesi industriali presenta inoltre un ventaglio di esperienze, mutevoli nel tempo anche **all'interno** di uno stesso paese, piuttosto ampio e diversificato: dalla «**compattezza**» dei sistemi tedesco e giapponese ai più radicali mutamenti di indirizzo del caso inglese, al «**dirigismo francese**», al **neoliberalismo** americano e, come si vedrà dai singoli saggi, alla «**atipica**» esperienza italiana alla quale fu riferimento la presente monografia.

Questa raccolta si articola in tre parti.

Nella prima sezione viene presentato il quadro di riferimento teorico e le esperienze **empiriche dell'economia** italiana degli ultimi decenni. Il volume si apre infatti con un saggio di Pippo Ranci, *Politiche macroeconomiche e politiche industriali*, che introduce la «**questione**» della politica industriale, il suo ruolo, i suoi spazi di manovra e le alterne combinazioni che essa può assumere **nell'ambito** delle diverse visioni **macro** e microeconomiche. Il riferimento critico, lo scenario di fondo, i punti di svolta, le linee, le filosofie, gli approcci della politica industriale italiana di questi decenni, sono

forniti dal saggio di Romano Prodi e Daniele De Giovanni, Quarantacinque anni di politica industriale in Italia: protagonisti, obiettivi e strumenti.

*Nella seconda sezione vengono specificamente inquadrati tre fondamentali «intrecci» dell'economia, dell'industria e della politica industriale italiana.*

*Il primo, privato/pubblico, è analizzato in un ampio saggio di Fulvio Coltorti, Le fasi dello sviluppo industriale italiano e l'intreccio tra settore privato e impresa pubblica e da uno specifico lavoro di Paolo Leon, Impresa pubblica e impresa industriale.*

*Il secondo, grandi/piccole imprese, è oggetto di analisi nei saggi di Gian Maria Gros-Pietro, La ristrutturazione dei grandi gruppi e di Patrizio Bianchi, Le politiche industriali per le piccole e medie imprese e il riordinamento delle politiche comunitarie.*

*Il terzo intreccio è quello che si riferisce ai divari territoriali, articolato in un lavoro di Mariano D'Antonio, Il difficile percorso dell'industria nel mezzogiorno ed in un saggio di Maurizio Tenenbaum, Politiche industriali e sviluppo territoriale nelle aree del centro-nord.*

*Come risulta immediato dalla lettura di tutti i contributi raccolti nella prima e nella seconda sezione, appare evidente che la politica industriale debba sempre più concentrarsi verso due obiettivi tra loro connessi e sinergici: l'innovazione e la competitività. Questo processo ha assunto contorni molto netti soprattutto nel corso degli anni '80, che vedono l'esplicarsi di una tumultuosa innovazione tecnologica ed organizzativa nel quadro di una crescente integrazione ma anche competitività internazionale. Inoltre, innovazione e competitività fanno sempre più riferimento non soltanto a singole realtà d'impresa ma all'intero sistema economico-industriale. L'innovazione e la competitività dell'impresa si fondono con l'innovazione e la competitività del sistema e del paese.*

*È questo messaggio in prospettiva che viene affrontato nella terza sezione con il saggio di Bruno Lamborghini e Cesare Sacchi, Politica industriale e innovazione tecnologica. Come negli altri lavori, si ripercorrono anche qui le esperienze degli ultimi decenni non solo per «capire» ciò che è stato ma soprattutto per valutare quelle esperienze per «posizionare» la politica industriale italiana e proiet-*

*tarla* verso le difficili sfide, ormai delineate ed in corso, che condurranno il sistema economico internazionale e l'economia italiana alle soglie del 2000.

Come sempre, un'introduzione non può «sostituire» o **sovrapporsi** ad una diretta ed attenta lettura dei singoli lavori, né può pretendere di sintetizzare in poche righe lo sforzo ed i risultati dei vari saggi. Può essere però utile tentare di cogliere e collegare tra **loro** i ((messaggi di **fondo**) che ogni contributo propone.

Su questo piano, Pippo Ranci, dopo aver posto la «questione» del ruolo, dello spazio e quindi **dell'esistenza** stessa della politica industriale, ripercorre le posizioni che le varie scuole di economisti hanno via via assunto tentando una classificazione molto utile per definire i riferimenti teorici del problema.

Ne deriva però che i vari approcci teorici, alla luce delle esperienze empiriche, tendono sempre **più** a combinarsi tra loro, a fondere i loro caratteri e a perdere quindi quegli elementi di rigida contrapposizione ideologica che hanno alimentato il dibattito di questi decenni. Ne conseguono quindi «**combinazioni**» e «**miscele**», rispetto però ad una salutare tendenza di fondo che spinge a definire l'autonomo ruolo **dell'impresa** e dell'industria da quello che può e deve essere il ruolo dell'intervento pubblico attuato sia con **più** generali politiche **macroeconomiche** che con specifiche politiche industriali. Ognuno deve cioè fare «il proprio mestiere»: dalla **commissione** privato-pubblico con scambio di ruoli e confusione di obiettivi, si deve cioè intraprendere con decisione la strada delle sinergie tra lungimiranti strategie industriali nell'ambito di un quadro di riferimenti e di certezze che la politica economica e la politica industriale devono fornire per vincere la gara competitiva tra sistemi.

Le grandi fasi dello sviluppo industriale italiano e delle linee delle politiche industriali sono attentamente ripercorse nel saggio di Romano **Prodi** e Daniele De Giovanni che propongono già nella loro introduzione alcune conclusioni di fondo:

1) il sistema industriale italiano è progressivamente corso verso l'integrazione europea e l'ultimo decennio segna un ulteriore importante balzo verso il mercato unico. Per contro, **la** politica industriale

*non ha invece seguito questo percorso rimanendo ancora chiusa in un irrealistico ambito local-nazionale;*

*2) la politica industriale italiana, pur nelle mutevoli esperienze, è stata quasi sempre caratterizzata da un obiettivo di sostegno dell'esistente. Ciò non può quindi né rappresentare un disegno strategico di politica industriale né fornire riferimenti utili alle linee strategiche delle imprese;*

*3) il dualismo privato-pubblico è stato addirittura ~istituzionalizzato)) con la creazione di due diversi Ministeri, l'industria e le partecipazioni statali. Le partecipazioni statali in particolare sembrano trovare la loro autoconferma nella resistenza verso il cambiamento bloccando quindi fusioni, ristrutturazioni e concentrazioni. Operazioni queste che rappresentano invece la soglia minima per mantenere un posto al tavolo della concorrenza strategica internazionale;*

*4) il nodo del mezzogiorno e della disoccupazione, che sono ormai di fatto un nodo unico, invece di «sciogliersi» verso l'integrazione europea si è in realtà awilupato e irrigidito, accentuando le differenziazioni e rendendo **più** complesse e difficili le soluzioni.*

*Prodi e De Giovanni vedono già nella prima fase dello sviluppo industriale italiano, la ricostruzione post-bellica, la mancanza di una strategia e la confusione di obiettivi. Sin da allora, sostengono Prodi e De Giovanni, vengono perseguiti «generici compiti di stabilizzazione degli investimenti e promozione dello sviluppo in zone arretrate del paese piuttosto che i tradizionali obiettivi di politica industriale e di promozione della concorrenza)).*

*Le prime leggi sono infatti caratterizzate da un obiettivo di controllo burocratico del quotidiano con un dibattito che vede falsamente contrapposte le linee di una ricostruzione «guidata e protetta» e quelle che sostengono l'apertura alla concorrenza internazionale. Il primo passaggio significativo awiene a cavallo fra gli anni '50 e '60, rafforzato dalle primi crisi congiunturali dopo la lunga fase di sviluppo del primo decennio del dopoguerra. Nasce quindi una programmazione «annunciata» ma mai realizzata che porta ad una situazione schizofrenica di politica economica e politica industriale. Si evidenzia una netta dicotomia tra le visioni*

intellettuali che a volte pretendono di disegnare **ex ante** il percorso di sviluppo del paese e l'evoluzione reale della nostra economia e della nostra industria.

Di fatto i mutamenti dell'economia reale, sia sul piano interno che su quello internazionale, corrono ben **più** velocemente rispetto sia alle visioni degli intellettuali che a quelle dei programmatori. La politica industriale è vista come parte di una politica di programmazione, orientata dalla domanda e volta ad **allocare** le produzioni ma essa arriva sempre in ritardo rispetto alla dinamica del sistema. Ne consegue una certa significativa rivalutazione delle tanto criticate politiche di sostegno «a pioggia\* che determinano in realtà un importante effetto di nascita e crescita di piccole e medie imprese, vedi ad esempio la famosa legge 623. Ciò però contiene un elemento fortemente negativo che **Prodi** e De Giovanni acutamente segnalano ed è il fatto che l'amministrazione pubblica perde il ruolo di gestore della legge e delega questo compito al sistema bancario, accentuando quindi ulteriormente il divario di efficacia ed efficienza rispetto ad altre amministrazioni pubbliche europee e non.

Significativo in quegli anni è anche un altro passaggio, quello cioè che vede alcune importanti imprese pubbliche, il caso Eni ad esempio, acquisire il ruolo di programmazione verticale di settore lasciando quindi al governo il compito delle politiche «orizzontali».

Di fatto inoltre la programmazione economica parte in Italia con il dissenso delle parti sociali. In questo senso oltre che alle forze politiche, **Prodi** e De Giovanni sembrano tirare un po' gli orecchi anche a sindacati e Confindustria che, opponendosi per ragioni diverse alla strategia programmatoria, ne rimangono di fatto estranei. Si scrive una **scenografia** senza gli attori che qualche volta dichiarano esplicitamente di non essere disponibili a recitare quella parte. Non a caso il primo piano quinquennale 1965-1969 diventa il piano 66-70 e 67-71: grande dibattito, nessuna conseguenza concreta.

Sullo spegnersi delle luci sulla ribalta della programmazione «sceneggiata» piove la crisi degli anni '70 con una politica di ristrutturazione sempre in ritardo rispetto agli eventi. Mentre in altri paesi si fondono imprese e si creano le **leaderships** che originano il nuovo oligopolio europeo, in Italia si fanno i salvataggi e si accresce

*l'area del settore pubblico. Un timido tentativo di agganciare la politica industriale italiana alle esperienze americane del chapter 11 si può intravedere nella legge Prodi, e qui il padre stesso disconosce ancora una volta il figlio. La legge viene infatti estesa e diventa quindi una mera legge di sussidio. Sul finire degli anni '70 nasce allora un tentativo di promuovere una seria politica industriale attraverso l'intervento esterno determinato da regole della Comunità europea. In assenza di coraggiose scelte all'interno, questi «paletti esterni» risultano certamente utili, ma le regole Cee non possono certo avere come obiettivo il rafforzamento dell'industria italiana. Sul piano interno si tenta di fare ordine nel ginepraio legislativo riaccorpando i provvedimenti nella legge 183, nel dpr del 9 novembre 1976 e nella legge 675.*

*Si ritorna però a leggi onnicomprensive e quando si include tutto non è certo possibile né predisporre né realizzare disegni strategici.*

*Gli anni '80 segnano, da un lato, l'apertura di una nuova era nel mondo e, dall'altro lato, una serie di occasioni mancate per la politica industriale italiana. Certo la legge 46 sull'innovazione tecnologica e la legge 696 rappresentano significativi miglioramenti ma indicano una strada che è ancora lunga da percorrere. Prodi e De Giovanni concludono con alcune valutazioni ed un interrogativo. Le valutazioni: a) non si vedono nascere imprese leader; b) la politica industriale «rientra» nelle imprese; c) le Partecipazioni statali non si toccano; d) le grandi imprese si ristrutturano ma sono sempre quelle e soprattutto poche; e) rimangono le piccole e medie imprese, quasi per assurdo perché esse sono «al riparo» dall'intervento pubblico. L'interrogativo: si può vivere solo di piccole e medie imprese?*

*I tre grandi intrecci dell'economia e dell'industria italiana vengono affrontati nella seconda sezione del volume aperta dal lavoro di Fulvio Coltorti che ripercorrono le varie fasi dello sviluppo industriale italiano evidenziando l'articolata trama privato-pubblico del nostro paese.*

*Quattro sono i momenti che Coltorti evidenzia. Nella prima fase, dalla ricostruzione al miracolo economico (1950-1964), il pur sempre confuso intreccio privato-pubblico sembra però evidenziare una qualche assegnazione di ruolo che porta a risultati positivi:*

*l'impresa pubblica guida la siderurgia ed il comparto energetico, l'impresa privata guida il tessile e il settore meccanico.*

*La seconda fase, dal 1964 al 1975, segna il momento di **più** diffuso ma anche **più** disarticolato e contingente intervento statale. L'area pubblica si estende, mentre l'area privata, spinta anche dalle politiche economiche e industriali, poggia la sua gestione e il suo sviluppo su tassi d'interesse reali negativi che alimentano una esplosione di **indebitamento** e un eccessivamente rapido processo di intensificazione del capitale spinto anche dai poderosi vincoli introdotti nelle relazioni industriali e nell'uso del fattore lavoro. Da ciò deriva quasi un assurdo storico: all'impresa pubblica viene in realtà imposto l'obiettivo dello sviluppo del mezzogiorno, obiettivo che viene perseguito con impianti ad altissima intensità di capitale, in produzione di base con effetti indotti pressoché nulli sul piano locale-regionale. La crisi energetica coglie quindi l'industria italiana, privata e pubblica, in condizioni di debolezza strutturale e fortemente sbilanciata sui settori di base.*

*La terza fase, 1975-1983, è di fatto segnata da una politica dello struzzo, le decisioni di **ristrutturazione** sono di fatto rinviate, inflazione e svalutazione sono la sabbia dove si nascondono le teste.*

*Nell'ultima fase, a partire dal 1982-1983, si determina una netta divaricazione tra industria privata e industria pubblica. L'industria privata, certamente vincolata entro un rigido corsetto monetario e valutario sembra però «partire» da sola. Attraverso l'innovazione produttiva e organizzativa si ricreano i margini di profitto e si sviluppa la gestione finanziaria. Le imprese private guadagnano autonomia decisionale, operano sul mercato aperto quasi totalmente indipendenti dallo Stato e dalla finanza «agevolata». **L'internazionalizzazione** spinge a realizzare strategie misurate sul piano dei puri criteri di econornicità, attuate con mezzi finanziari propri e/o raccolti sul mercato e svincolati da programmi pubblici. Per contro, l'impresa pubblica, pur avviando anch'essa importanti **ristrutturazioni**, appare però in forte ritardo rispetto agli oligopoli europei ed internazionali. Singoli pezzi del comparto pubblico si sono mossi, ma non si è mossa «la» strategia di politica industriale che la **dicotomia** istituzionale tra Ministero dell'industria e delle Partecipazioni statali spesso trasforma in contrapposizioni sterili che bloccano*



*i necessari processi di fusione e integrazione, mentre sui mercati internazionali le imprese si fondono e occupano le più promettenti posizioni di leadership.*

*Il ruolo dell'impresa pubblica ed in particolare il riferimento al sistema delle Partecipazioni statali ampiamente sperimentato in Italia nell'ambito degli strumenti di politica industriale è affrontato, con precisione analitica, nel saggio di Paolo Leon sia rispetto ad obiettivi di promozione dello sviluppo industriale, sia in relazione ai casi nei quali decisioni decentrate di mercato determinano l'impossibilità di raggiungere obiettivi strategici individuando quindi le cosiddette **market failures**.*

*La letteratura ha ormai consolidato il concetto di **miopia** relativa che le decisioni microeconomiche delle singole imprese possono comportare.*

*Orizzonti temporali a lunga scadenza, fabbisogno finanziario elevato, imponenti costi di ricerca e sviluppo, non possono che condurre le singole imprese a scartare alcuni investimenti che possono invece risultare determinanti per l'apparato produttivo del sistema. D'altro canto però sul piano empirico, proprio l'esperienza italiana dimostra che a fronte della **miopia** delle decisioni private si colloca spesso una «**presbiopia**» delle decisioni pubbliche che porta ad un confuso ampliamento di obiettivi e ad uno spreco di risorse la cui allocazione non passa al vaglio delle condizioni di redditività ed efficienza. Basti citare qui l'imponente dibattito sulla determinazione del saggio sociale di sconto e sulla sua applicabilità alle decisioni dell'impresa pubblica.*

*Sul piano teorico, **miopia** privata e **presbiopia** pubblica, hanno condotto comunque a definire la necessità di individuare un percorso critico per gli investimenti e lo sviluppo dell'impresa pubblica, e comunque alla necessità che anch'essa in qualche modo si rifaccia ai criteri di selezione degli investimenti dell'impresa privata (\*).*

*Il secondo intreccio, la politica industriale in relazione all'evoluzione e alla ristrutturazione delle grandi imprese e al dinamico e*

---

(\*) v. MARIO BALDASSARRI: *Spesa pubblica, inflazione e crescita*, cap. V, Bologna, il Mulino, 1979.

*complesso reticolo delle piccole e medie imprese, è affrontato rispettivamente da Gian Maria Gros-Pietro e **Patrizio Bianchi**.*

*Caratteristica esiziale dell'economia italiana è lo **scarsissimo** numero di grandi imprese con una rilevante presenza al loro interno di imprese pubbliche. Su questo dato di fondo dell'economia italiana anche Gros-Pietro sostiene l'assenza di una strategia di politica industriale e in particolare di una strategia industriale pubblica. In realtà l'importante presenza pubblica tra le grandi imprese avrebbe potuto essere utilizzata in positivo per un maggiore coordinamento delle strategie soprattutto quando, sul finire degli anni '60, è apparsa sempre **più** evidente la necessità di «**spostare**» le risorse verso settori a **più** alto contenuto di valore aggiunto.*

*Di fatto invece, in una dispersione di obiettivi e di ruoli si è determinato il congelamento della situazione coperto, afferma Gros-Pietro, da un obiettivo di garanzia dell'occupazione. Questa inefficiente allocazione delle risorse ha in realtà determinato un forte effetto negativo proprio sulle potenzialità occupazionali del sistema.*

*Sempre sul finire degli anni '60 e agli inizi degli anni '70, anche per la grande impresa privata si poneva il problema del **riposizionamento** strategico. I pesanti vincoli sulle relazioni industriali e sul mercato del lavoro ed il quadro delle politiche **macroeconomiche** (tassi reali negativi, inflazione e svalutazione) hanno invece spinto, almeno per gran parte degli anni '70, le grandi imprese ad intensificare progressivamente il capitale fisso e variabile aumentando il rapporto capitale-lavoro, determinando ulteriore rigidità tecnologica che, nel tentativo di incorporare economie di scala, ha di fatto prodotto un'espulsione di forza lavoro occultata formalmente da regolamentazioni e sussidi. Per di più questo processo è stato incentivato ed alimentato da una condizione di tassi reali negativi che ha fatto esplodere l'**indebitamento** delle imprese che, in ogni caso, non potevano certo ricorrere alla raccolta diretta di capitali di rischio sul mercato viste le **asfittiche dimensioni** dei mercati **borsistici** italiani e l'**impraticabilità**, in quegli anni di profonde incertezze, di raccogliere capitali significativi sui mercati esteri.*

*A questo punto Gros-Pietro pone un problema di rigore e di chiarezza individuando cinque esigenze che andavano e vanno poste alla politica industriale per le grandi imprese e sullo sfondo di questi*

*cinque obiettivi pone la parte finale del suo saggio con le modifiche ed i disegni di miglioramento che si sono realizzati nel corso degli anni '80.*

*Di grande impressione è il dato che Gros-Pietro evidenzia: fino al 1980-1981, oltre la metà dei trasferimenti pubblici viene destinata a ripianare perdite di gestione, in gran parte delle imprese a partecipazione statale; nel 1987 tale quota appare contenuta al di sotto del 6%. In quegli anni quindi, dice Gros-Pietro, la politica industriale non è stata fatta tanto per le grandi imprese quanto piuttosto per «i grandi perditori». Importanti sono i mutamenti che avvengono, a partire dal 1983, con una **più** coerente strategia mirata a sostenere l'innovazione tecnologica e le esportazioni. Questa **più** recente linea della politica industriale appare certamente corretta ma quando la si confronta con le realtà qualitative e quantitative degli altri paesi industriali non si può che rilevarne la sua modestia ed insufficienza.*

*Rispetto al quadro di politica industriale, l'autore colloca poi l'autonoma azione che le grandi imprese hanno attuato nel corso degli ultimi anni. Rilevante appare il passaggio dal vecchio **decentramento** produttivo degli anni '70 al concetto dell'impresa «**rete**» che può e deve decentrare la produzione ma che riaccetra, riaccorpa e coordina le funzioni strategiche, le decisioni e la gestione delle risorse (le difficoltà per realizzare un simile processo nell'ambito del reticolo delle piccole e medie imprese verranno giustamente messe in rilievo nel saggio di **Patrizio Bianchi**). Il mutato ed il mutevole quadro internazionale, **più** corrette (anche se ancora insufficienti) linee di politica industriale e l'imponente sforzo delle imprese, hanno permesso all'industria italiana di superare il difficile periodo a cavallo tra gli anni '70 ed '80. Le cinque esigenze della politica industriale rimangono però, conclude Gros-Pietro, **più** o meno le stesse: 1) risanare gran parte delle imprese a partecipazione statale; 2) risanare alcuni settori industriali siano essi privati o pubblici; 3) spingere le grandi imprese private verso prodotti e tecnologie **più** sofisticate; 4) liberare le grandi banche dai crediti accumulati verso alcune grandi imprese; 5) sviluppare il mercato dei capitali adeguandolo alle dimensioni industriali del paese.*

*L'altra trama dell'intreccio, le piccole e medie imprese, viene affrontata da **Patrizio Bianchi** con particolare attenzione rispetto alla*

realizzazione del mercato unico e al necessario riallineamento dell'Italia alle regole comunitarie. L'aspetto cruciale nell'ambito delle politiche industriali viene colto da Bianchi nel fatto che il riferimento è spesso rappresentato dalla «singola» impresa. Le piccole e medie imprese italiane, per le loro ridotte dimensioni non riescono però né a definire coerenti strategie, né esse possiedono risorse sufficienti per poterle realizzare, né spesso riescono ad «allacciarsi» ai provvedimenti predisposti dalla politica industriale.

Da un lato si pone quindi il problema di una politica industriale che tenga conto della realtà dei bacini industriali integrati e dall'altro la necessità di una selezione dell'imprenditore che, da gestore della piccola impresa, riesca a trasformarsi in imprenditore di comparto e/o di bacino. Molti sono però i rischi e le difficoltà che si pongono in prospettiva alla dinamica realtà delle piccole e medie imprese. E qui nasce un'ulteriore domanda che si collega a quella posta da Prodi e De Giovanni alla fine del loro saggio: possono vivere e quali prospettive di sviluppo si pongono alle piccole e medie imprese?

L'intreccio territoriale ha assunto via via nel corso di questi decenni aspetti sempre più diversi ed articolati. Il mezzogiorno presenta oggi una realtà dove importanti processi di sviluppo si affiancano al permanere e all'approfondirsi di zone di degrado e di sottosviluppo. Questo processo ha certamente avuto aspetti largamente positivi che però, restringendone l'area geografica, evidenziano ancor più gli aspetti negativi del perdurante sottosviluppo di diverse aree del mezzogiorno. Nel centro-nord il vecchio triangolo industriale è stato affiancato da un imponente sviluppo del centro-nord-est spinto soprattutto sulla fascia adriatica. Ma anche qui questo sviluppo ha posto in maggior rilievo alcune aree depresse dello stesso centro-nord. Anche per queste ragioni è apparso opportuno articolare lo studio di questo intreccio finale in due saggi, rispettivamente di Mariano D'Antonio per i problemi del sud e di Maurizio Tenenbaum per i problemi di sviluppo territoriale nelle aree del centro-nord.

Il saggio di D'Antonio prende subito le mosse dalle esperienze più recenti degli anni '80 che sinteticamente definisce come gli anni della mancata definitiva industrializzazione del mezzogiorno. Pur in

presenza di alcune importanti e significative realtà, i due pilastri tradizionali della politica industriale per il sud, gli investimenti delle Partecipazioni statali e la manovra degli incentivi (soprattutto quelli finanziari) hanno mostrato tutti i loro limiti e si sono via via assottigliati proprio nel corso di quest'ultimo decennio. Le **nuove** leggi specifiche e nazionali hanno ancora difficoltà a produrre effetti rilevanti.

*Analitica, ampia e di grande interesse è la documentazione (e le valutazioni) che D'Antonio propone. Altrettanto significativa è però la conclusione con la quale chiude il suo lavoro: «la grande questione aperta per l'apparato industriale del sud è. . . attivare nei prossimi anni una robusta corrente di esportazioni e in particolare immettere in questa corrente le imprese minori. Le politiche di incentivazione dovranno affrontare tale questione, se non vorranno attirarsi l'accusa o il sospetto di costituire per l'imprenditore meridionale una protezione occulta che non solo lo pone al riparo dalla competizione internazionale, ma lo tiene pure 'lontano' dai grandi mercati esteri\*.*

*Nuova ed inedita è infine l'analisi di Maurizio Tenenbaum sulla politica industriale e lo sviluppo territoriale nelle aree del **centro-nord**. Essa si basa infatti in gran parte su incroci settoriali e territoriali che vengono per la prima volta utilizzati in analisi di questo tipo. Di particolare interesse possono inoltre risultare alcuni casi di studio presentati in appendice. Il lavoro, l'attenta analisi della documentazione, un'acuto spirito critico conducono **Tenenbaum** ad incorporare nel suo saggio una proposta operativa specifica mirante allo sviluppo delle piccole e medie imprese. I giudizi sui differenti strumenti operativi da usare sono ovviamente aperti alle diverse sensibilità ed esperienze. Gli obiettivi che tale proposta intende perseguire appaiono però certamente condivisibili e risultano ampiamente condivisi anche negli altri saggi di questa raccolta.*

*La ampia articolazione del volume, la diversità dei temi, le opinioni e le posizioni dei diversi autori presentano, a nostro parere, un interessante ventaglio di analisi, di giudizi, di proposizioni. Come si è detto **all'inizio** di questa introduzione però, un sottile ma ben evidente filo lega i vari contributi. Questo filo è la necessità che la politica industriale italiana individui una corretta e rigorosa **strate-***

*gia d'intervento abbandonando con decisione e senza troppi rimpianti quell'allettante crogiolo di obiettivi differenziati, contrapposti e spesso incoerenti tra loro che ha determinato nei decenni passati, di fatto, una burocratica gestione dell'esistente in assenza di qualsiasi disegno strategico, in assenza quindi di una vera politica industriale. Su questo piano, centrale risulta il necessario **focus** strategico che deve intercorrere tra politica industriale e innovazione tecnologica. E proprio questo è il tema affrontato nel saggio di chiusura della raccolta da Bruno Lamborghini e Cesare Sacchi. I due autori iniziano dall'analisi di quelli che chiamano i «motori» dell'innovazione nell'esperienza storica italiana nel corso dei decenni passati: l'azione «esterna» dello Stato e l'azione «interna» delle imprese. Pericolosa può quindi apparire una situazione nella quale il motore «interno» che spinge le imprese all'innovazione magari tende a rafforzarsi al tempo stesso «picchia in testa» e tende a spegnersi il motore «esterno» dell'azione dello Stato. Ecco allora che le conclusioni che Sacchi e Lamborghini pongono alla fine del loro saggio possono in larga parte essere considerate come conclusioni dell'intera raccolta:*

*1) il sistema industriale italiano ha compiuto nel corso degli anni '80 un poderoso recupero che ha permesso alle imprese di uscire dalla crisi degli anni '70;*

*2) questa trasformazione è avvenuta in larga misura ad opera dei «motori» interni dell'impresa;*

*3) le trasformazioni delle grandi imprese hanno determinato positivi ((effetti innovativi di sistema» sulle piccole e medie imprese, questi sono però ancora insufficienti;*

*4) la politica industriale e in particolare la politica per l'innovazione ha subito positive anche se insufficienti trasformazioni. Gli interventi per la ricerca applicata, per l'innovazione tecnologica e per gli investimenti in nuovi macchinari e impianti delle piccole imprese, la nuova legislazione per il mezzogiorno, la promozione di attività di ricerca e servizi innovativi, l'applicazione di uno strumento di contrattazione programmata tra operatore pubblico e impresa rappresentano tutti passi positivi. Difficoltà, ritardi e incertezze nell'accesso e nella disponibilità dell'erogazione ne limitano però gli*

*effetti contrariamente a quanto invece è avvenuto ed avviene negli altri grandi paesi industriali, in particolare in Francia e Germania;*

*5) la trasformazione e il risanamento dell'apparato industriale sono stati alimentati da un favorevole quadro internazionale di sostenuta crescita delle economie industriali e di contenuta dinamica dei costi delle materie prime. Questo quadro sta venendo meno anche senza considerare i recenti rischi posti dalla crisi in Medio Oriente. Il permanente differenziale dei costi interni italiani in un quadro di rafforzamento della rigidità del cambio può quindi rappresentare un pesante vincolo per lo sviluppo dei prossimi anni;*

*6) è ormai evidente che si pone oggi un problema di competitività tra sistemi. L'assenza di precisi indirizzi di politica industriale può quindi determinare un forte **handicap** per il sistema italiano in particolare per ciò che riguarda la politica dell'innovazione. Ma fare politica per l'innovazione, concludono **Lamborghini** e **Sacchi**, significa oggi, da un lato, «fare politica di sistema attraverso lo sviluppo e l'ammodernamento delle infrastrutture, delle reti e dei servizi» e dall'altro, lato, «creare le condizioni per un mercato realmente concorrenziale, integrato nella realtà comunitaria ed aperto al confronto internazionale. Mercato, sistema, rete e servizi sono componenti tra loro strettamente correlati per affrontare efficacemente la sfida competitiva degli anni '90».*

*Politica industriale e politica dell'innovazione hanno quindi bisogno di «un'effettiva sinergia tra i due motori, quello interno delle imprese e quello esterno, in un quadro di condizioni di reale mercato competitivo dove la presenza dello Stato è quantitativamente minore, ma qualitativamente migliore».*