

LA GOVERNANCE DELLA POLITICA EUROPEA PER LE IMPRESE

Gabriele ORCALLI<sup>1</sup>

**SOMMARIO**

Il saggio considera due possibili debolezze della politica europea per le imprese:

- la struttura della politica europea non considera in modo significativo le questioni spaziali e territoriali. Trascurando la dimensione spaziale, rischia di perdere elementi economici ed istituzionali fondamentali per il funzionamento delle imprese e per i processi di innovazione.
- si devono considerare i problemi relativi alla natura multilivello della *governance* della politica europea, facilmente associabili ad una eccessiva attenzione ad armonizzare, semplificare od ottimizzare le regolamentazioni a favore delle imprese, ma, conseguentemente, anche a trascurare il fatto che la forza dell'Europa, in materia di innovazione, è legata alla ricchezza che nasce dalle differenze nazionali e locali.

Il saggio intende valutare questo problema di *governance*, ed in particolare il conflitto potenziale fra la omogeneità della politica europea e la diversità delle pratiche locali, delle culture e delle tradizioni che sono alla base della capacità inventiva dell'Europa nel suo insieme

---

<sup>1</sup> Dipartimento di Scienze Economiche, Università di Padova, via del Santo 23, 30123 Padova. e-mail: gabriele.orcalli@unipd.it

## 1. Introduzione

Lo scopo di questa ricerca è di svolgere un'analisi critica dell'attuale politica europea per le imprese nell'ottica dei risultati di ricerca di alcuni approcci teorici al tema della politica industriale, ed in particolare dell'approccio della varietà dei capitalismi e di quello dell'economia istituzionale. Entrambi questi approcci si differenziano rispetto agli approcci standard per l'attenzione che pongono alla necessità di un metodo "bottom-up" alla gestione della politica industriale, contrapposto al tradizionale metodo "top-down" che è alla base della politica industriale europea fin dalle sue origini.

In particolare sono affrontati i problemi relativi agli strumenti di governo della politica per le imprese disponibili a livello comunitario. Come è noto, la strumentazione politica dell'UE si è arricchita negli ultimi dieci anni di un nuovo elemento, il Metodo Aperto di Coordinamento (MAC), che viene proposto come uno strumento che dovrebbe favorire l'attenzione degli attori politici regionali e locali data la sua natura di "approccio decentralizzato". Il MAC dovrebbe risolvere i problemi di decentramento e di differenziazione che sono collegati alla scelta di un approccio "bottom-up": esso infatti dovrebbe essere "aperto", in quanto assume la partecipazione degli stakeholders nella scelta degli obiettivi e degli strumenti di coordinamento. Questi dovrebbero quindi essere individuati attraverso il coinvolgimento di una molteplicità di attori con forme di interazione orizzontale piuttosto che attraverso una catena gerarchica verticale.

Le conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona del 2001 (Consiglio Europeo, 2001) così definiscono il MAC:

"...un'impostazione totalmente decentrata sarà applicata coerentemente con il principio di sussidiarietà, a cui l'Unione, gli Stati membri, i livelli regionali e locali, nonché le parti sociali e la società civile parteciperanno attivamente mediante diverse forme di partenariato."

Il MAC sarebbe dunque destinato a favorire il decentramento e quindi a portare ad una radicalizzazione del principio di sussidiarietà. Dovrebbe anche essere un esempio di "sperimentazione democratica" o di "directly-deliberative polyarchy" (Smismans, 2004), nel senso che dovrebbe permettere una sufficiente autonomia agli attori locali per sperimentare soluzioni proprie di politica economica in cambio di informazioni ai livelli di governo superiori relative sia ai propri obiettivi che ai risultati raggiunti. Un sistema di "directly-deliberative polyarchy", poi, nel senso che "... citizens must examine their own choices in the light of relevant deliberations and experiences of others" (Cohen e Sabel, 1997, citati da Smismans, 2004).

In realtà, molte analisi empiriche descrivono il MAC più come un processo top-down di determinazione di standards di politica economica individuati da Comitati specializzati nominati dalle amministrazioni centrali dell'UE che come un processo deliberativo bottom-

up, capace di riconoscere le differenze delle situazioni nazionali o locali e di garantire la partecipazione degli attori locali.

Il saggio è quindi diretto a valutare la coerenza dell'uso del MAC con la necessità di adottare un approccio bottom-up di politica per le imprese evidenziata dalle analisi di economia istituzionale e della "varietà dei capitalismi". Il paragrafo successivo è dedicato ad una breve rassegna degli approcci teorici alla politica industriale e della loro influenza sulle scelte di politica europea. Successivamente saranno analizzate le possibilità di un approccio diversificato per la politica per le imprese in Europa (par. 3) e l'uso del MAC in questo ambito (par. 4). Alcune conclusioni sono quindi segnalate al paragrafo 5.

## **2 Approcci di politica industriale e politica industriale europea**

Tradizionalmente gli studi sulla politica industriale europea (PIE) iniziano con un tentativo di definizione di "politica industriale" per poi tentare una classificazione della medesima sulla base delle categorie teoriche più note. E' un esercizio indubbiamente necessario, anche se molto difficile, nel caso della PIE che è stata giustamente definita da Pitelis (2006, p. 239) come "... ad hoc, discontinua ed incoerente".

Ad hoc proprio perché le basi teoriche delle varie politiche adottate non sono mai state sufficientemente chiare. L'esempio riportato dall'autore è illuminante: a fronte di documenti ufficiali con una dichiarata propensione al mercato e con proposte di azioni di politica industriale limitate, secondo l'approccio neoclassico, a risolvere i fallimenti del mercato medesimo – in particolare quelli dovuti alla distorsione della concorrenza – nella realtà gli Stati membri, con il beneplacito della Commissione Europea, e, per suo conto, la stessa UE, hanno seguito, appunto in modo discontinuo ed incoerente, le politiche del picking winners, che consistevano nell'identificare imprese o settori potenzialmente di successo e ricorrere a misure, tipo sussidi o sgravi fiscali, destinate a favorirle.

In effetti, accanto a politiche industriali di impostazione neoclassica, hanno convissuto politiche regionali – con importanti connessioni con lo sviluppo industriale – di ispirazione keynesiana, basate su interventi per la redistribuzione del reddito e politiche di welfare per stimolare la domanda nelle regioni meno sviluppate, e l'offerta di incentivi statali alle imprese per favorire la loro localizzazione in queste regioni.

In ogni caso, si può individuare un percorso di analisi che, al di là delle fasi di incoerenza e discontinuità, individui delle linee teoriche di fondo sulle quali fondare lo studio della PIE. E' infatti piuttosto evidente l'impostazione neoclassica dei documenti di politica industriale europea a partire dagli anni '60, con il "Memorandum Colonna" impostato quasi esclusivamente sul ruolo della CEE quale difensore del mercato, sia tramite la politica diretta alla rimozione degli ostacoli agli scambi sia tramite la politica di tutela della concorrenza.

Il contrasto con le politiche di tipo keynesiano, comunque sostenute a livello nazionale e locale, è evidente, in particolare sulla necessità di un intervento pubblico e, per contro, sul ruolo del mercato, ma va messo in evidenza, in quanto importante ai nostri fini, un assunto comune, e cioè la validità di un approccio top-down applicabile in modo universale in tutti i settori ed in tutte le regioni. Tale assunto, come nota Amin (1999), si basa sull'idea che alla base del successo economico sia una serie di fattori comuni che sono alla base dell'approccio neoclassico (l'individuo razionale, l'imprenditore massimizzante, l'impresa come unità economica di base etc.).

L'impostazione di ispirazione neoclassica, come quella di tipo keynesiano, hanno indubbiamente mostrato, nel tempo, i propri limiti. Le politiche keynesiane, in particolare, non sono riuscite ad assicurare aumenti di produttività nelle regioni e nei settori arretrati, e nemmeno a sostenere una crescita endogena basata sulla mobilitazione delle risorse locali. Le politiche di tipo neoclassico hanno ottenuto un esito ancora peggiore, aumentando le disparità regionali e distogliendo, grazie anche alla liberalizzazione dei mercati, risorse proprio nelle aree che le politiche industriali avrebbero dovuto sostenere. Amin evidenzia dunque come la scelta sia stata fra sviluppo dipendente o assenza di sviluppo.

Gurisatti (2005) sintetizza bene i motivi dei fallimenti delle politiche industriali, che sono legate soprattutto a problemi concettuali e di impostazione metodologica:

- centralità dell'idea che il sentiero di sviluppo (obiettivi della politica industriale) possa essere codificato "ex ante" a livello normativo e poi "trasferito" (per via amministrativa) alle imprese e agli attori locali;
- centralità del sapere scientifico e del ruolo attribuito alle élites tecnocratiche/amministrative (individuazione degli obiettivi, allocazione ottima delle risorse disponibili, valutazione in base a criteri oggettivi, ecc...);
- focalizzazione sugli obiettivi da raggiungere (settori, fattori o infrastrutture territoriali) piuttosto che sui processi (regole, relazioni e ruoli per nuovi sistemi di mercato);
- focalizzazione sugli incentivi finanziari, più che sui "servizi reali" e, nel caso dei servizi reali, precedenza alle "agenzie" e alle strutture consortili amministrate dalle parti sociali in regime di protezione, piuttosto che alle strutture basate sul "rischio" d'impresa (concorrenza effettiva o almeno contendibilità).

Ciò ha dato luogo al sorgere di numerosi approcci innovativi che hanno cambiato profondamente l'impostazione teorica - ed in alcuni casi quella effettiva - delle politiche industriali: le economie di localizzazione, le politiche resource-based, il varieties of capitalism approach, gli approcci neo-istituzionali.

In particolare, come fa notare Pitelis, i documenti di politica industriale proposti dopo il 2000, sono ispirati ad un approccio di tipo "resource-based" che in qualche modo richiama i successi - veri o presunti - delle politiche di sostegno industriale adottate in Giappone o nei

paesi asiatici, basate appunto sulla creazione di risorse, piuttosto che sulla loro allocazione, attraverso una concorrenza dinamica per le innovazioni e l'enfasi nella coesistenza di cooperazione e competizione (la cosiddetta co-ompetition).

Questa impostazione domina – nei limiti sopra accennati – tutti i documenti di PIE a partire dal Trattato di Maastricht, che possono essere così riassunti nei loro contenuti fondamentali (Ninni, 2008, p.245):

- la politica industriale coincide sostanzialmente con la politica per la competitività dell'industria;
- gli obiettivi sono (a) l'accelerazione dello sviluppo industriale, (b) la promozione di un ambiente favorevole allo sviluppo delle imprese ed alla loro cooperazione, (c) il miglioramento delle ricadute industriali delle politiche di innovazione, ricerca e sviluppo.

In questo contesto il Consiglio Europeo può gestire direttamente politiche ed azioni dirette alla competitività dell'industria, pur in un ambito di prudenza, e comunque di non conflittualità con la politica della concorrenza.

Che siano o meno relazionati ai miti giapponesi, è comunque significativo il fatto che gli approcci alla concorrenza ed alla politica industriale si siano allontanati dalla prospettiva neoclassica verso impostazioni mirate all'aumento della competitività sia a livello di impresa che macroeconomico (Pitelis, p. 241). L'attenzione dei documenti di PIE a temi quali l'istruzione, le infrastrutture, la tecnologia e l'innovazione, la stretta relazione fra politica industriale e politica per l'innovazione, lo stesso ruolo attribuito alle PMI ed alle loro forme organizzative sono indubbiamente una dimostrazione di questa attenzione. Ma anche l'attenzione verso modelli più generali di competitività, come quello di Porter, che conduce al sostegno dei cluster di imprese, può essere considerata come una nuova impostazione di politica industriale (Porter, 1990) fondata sulla coesistenza fra cooperazione e competizione.

Se queste novità possono essere considerate come una evoluzione dell'approccio di tipo neoclassico, va segnalato che stanno assumendo sempre maggiore importanza approcci che creano una frattura evidente con l'impostazione tradizionale: l'approccio della *varieties of capitalism* e l'approccio neo-istituzionale.

Hall e Soskice (2001) introducono la loro analisi sulla varietà del capitalismo sostenendo che le differenze delle istituzioni economiche e politiche che si osservano fra i Paesi non possono essere considerate, ai fini della politica economica, solamente come deviazioni dalle "best practices" che possono essere eliminate quando le nazioni si accodano ad un leader tecnologico ed organizzativo. Piuttosto devono essere considerate come il risultato di scelte storiche più lunghe e durevoli nel tempo, dato che le istituzioni economiche condizionano i livelli di protezione sociale, la distribuzione del reddito e la disponibilità di beni collettivi. In effetti, le analisi basate sulla comparazione fra le istituzioni condotte di recente hanno ampiamente messo in luce le differenze fra i modelli nazionali di sviluppo del capitalismo ed

i fondamenti istituzionali dei loro patterns di sviluppo. L'approccio di Hall e Soskice mette in luce due differenti modelli fondamentali di capitalismo:

- il modello delle economie di libero mercato, caratterizzate da un pattern dominante di coordinamento di mercato attraverso investimenti in attività trasferibili;
- il modello delle economie con coordinamento di mercato, caratterizzate da un pattern di coordinamento strategico attraverso investimenti in attività specifiche.

Le economie liberali, rappresentate principalmente dagli Stati Uniti, condividono le caratteristiche orientate al mercato dei sistemi educativi, del mercato del lavoro deregolamentato, della forte competizione fra le imprese. Nelle economie coordinate, rappresentate principalmente dal modello tedesco, il comportamento strategico delle imprese è coordinato soprattutto attraverso meccanismi non di mercato, come le relazioni industriali cooperative, alti livelli di fedeltà alle imprese, cooperazione fra imprese in materia tecnologica, forte identificazione nelle associazioni di imprenditori. Specificatamente, questi modelli di capitalismo si specializzano in aree industriali complementari ai propri vantaggi istituzionali: il modello delle varietà del capitalismo prevale in quanto il carattere gradualistico del cambiamento istituzionale "path-dependent" esclude ipotesi di convergenza isomorfica (Hall e Soskice, 2001).

L'approccio mette poi in chiaro l'importanza delle complementarità fra i maggiori sottosistemi istituzionali delle differenti varietà di capitalismi: "... it suggests that nations with a particular type of coordination in one sphere of the economy should tend to develop complementary practices in other spheres as well" (Hall e Soskice, 2001, pag. 18). In altri termini, quando le istituzioni facilitano il coordinamento tramite il mercato in un dominio di attività, queste modalità di coordinamento facilitano forme simili di coordinamento anche in altri domini: se, ad esempio, la finanza di breve periodo richiede barriere ridotte all'ingresso ed all'uscita dal mercato, ciò implica un adattamento istituzionale con un regime flessibile di relazioni industriali. Le complementarità determina quindi una interdipendenza funzionale fra le istituzioni attraverso differenti domini di attività economica.

Una implicazione per noi importante di questo approccio è che i cambiamenti indotti dalla politica economica devono essere compatibili con i patterns istituzionali esistenti, vale a dire che devono essere "incentive compatible" con i meccanismi di coordinamento tipici del sistema politico-economico, in particolare adattandosi a forme di coordinamento di mercato o non di mercato. Ne segue che la dinamica del cambiamento istituzionale non può che essere incrementale, dato che deve contenere un maggiore spiegamento di legami fra i sottosistemi istituzionali (Ebner, 2010).

Tenendo conto di questo approccio, le scelte di politica industriale devono essere riconsiderate, rispetto all'impostazione neoclassica, appunto per tener conto della varietà che possono assumere i capitalismi moderni. L'approccio di Hall e Soskice alla politica economica è quindi *actor-centered*, in particolare *firm-centered*, nel senso che considera le

imprese come gli agenti principali di aggiustamento soprattutto per il cambiamento tecnologico e la competizione internazionale.

In contrapposizione all'approccio tradizionale, un ruolo importante qui è giocato dalle istituzioni, dalle organizzazioni e dalla cultura, proprio per il sostegno che esse offrono alla soluzione dei problemi di coordinamento fra le imprese. Seguendo North (1990) essi intendono le istituzioni come l'insieme delle regole, formali o non formali, che gli attori generalmente seguono per motivi legati alle leggi, alle conoscenze comuni o per convenienza materiale, mentre le organizzazioni sono entità durevoli con membri formalmente riconosciuti, il cui ruolo è contribuire a formare le istituzioni della politica economica. Quest'ultima, a sua volta, date le premesse segnalate, differisce sostanzialmente dalle forme tradizionali con le quali si indicano i compiti dei policy makers. In altri termini, nell'approccio tradizionale questi ultimi devono sostanzialmente individuare le azioni che le imprese dovrebbero compiere per migliorare le proprie performance economiche, e quindi segnalare un set di incentivi, sia di natura normativa che finanziaria, che dovrebbero indurle a porle in atto. Hall e Soskice, in definitiva, segnalano come questa visione della politica economica sia basata sull'obiettivo di indurre le imprese a collaborare con il Governo.

Nella prospettiva dell'approccio della varietà dei capitalismi, per contro, il problema fondamentale dei policy makers è sostanzialmente diverso, ossia come indurre le imprese a cooperare fra di loro. Questa impostazione deriva dalla visione del sistema economico come una arena nella quale molteplici attori sviluppano le proprie competenze individuando i modo migliori per coordinare il proprio comportamento con quello degli altri attori (Hall e Soskice, 2001, p. 45). Dalla qualità di questo coordinamento dipende il miglioramento della performance dell'intero sistema economico.

Va da sé che le differenze fra i sistemi economici rendono difficile una politica top-down uguale per tutti: in effetti, in alcuni sistemi orientati al mercato, si può pensare di utilizzare i mercati come strumento principale per assicurare il coordinamento fra le imprese, e quindi il compito del policy maker si limita ad assicurare il buon funzionamento del mercato. In sistemi orientati a forme di coordinamento non di mercato, come la maggior parte di quelli dell'Europa continentale, gli strumenti di politica economica devono considerare il fatto che certi comportamenti delle imprese, come per esempio le forme di contrattazione salariale, od anche la collaborazione fra imprese nell'area R&S, possono essere migliorati solo in un contesto di interazione strategica. Questa forma di cooperazione decentrata (Culpepper, 2001) si sostanzia nello scambio di informazioni, nel miglioramento della capacità di assumersi degli impegni o nella elasticità al cambiamento in relazione alle aspettative che si hanno sul comportamento degli altri attori: Ostrom (1990) segnala come sia cruciale, in questo ambito, lo sviluppo di istituzioni di sostegno e la formazione di una base comune di conoscenza.

Si comprendono le difficoltà che devono affrontare i policy makers in questo caso: non è sufficiente dire agli imprenditori cosa fare ed eventualmente incentivarli a farlo, soprattutto

quando non è stata costruita una common knowledge attraverso il consolidarsi di esperienze nel tempo. Wood (2001) sostiene come l'efficacia della politica economica dipenda non solo dalla organizzazione del sistema economico, ma anche da quella del sistema politico, distinguendo fra market related policies e coordination oriented policies. Le prime sono sicuramente più facili da gestire, in quanto si tratta di proporre degli incentivi di mercato che inducono gli attori a comportamenti più efficienti. Le seconde, per contro, sono più complicate, perchè richiedono livelli di informazione sui comportamenti delle imprese che spesso per i Governi sono difficili e costosi da ottenere. Per limitare le asimmetrie di informazione, gli elevati livelli dei costi di transazione ed i problemi di inconsistenza temporale sono necessarie le organizzazioni intermedie delle imprese – le varie forme di associazionismo – con le quali i Governi possono concludere “contratti impliciti”. Ma, come appunto sostiene Wood, ciò dipende dalla qualità del sistema politico.

Un secondo approccio non standard, di particolare interesse, si riallaccia alle analisi di tipo istituzionalista e si basa su alcuni assiomi che contrastano fortemente quell'ortodossia di politica industriale che abbiamo precedentemente descritto: le azioni che favorisce sono infatti bottom-up, specifiche rispetto alle caratteristiche di ciascuna area, di lungo periodo e basate su una pluralità di attori economici, e non solamente sulle imprese (Amin, 1999). Rispetto all'individualismo tipico dell'ortodossia neo classica (la centralità *dell'homo economicus*) riconosce i fondamenti collettivi e sociali del comportamento economico.

Nell'affrontare i temi della politica economica, l'approccio istituzionalista segue principalmente tre direttive: (a) attribuire maggiore importanza al lungo periodo, con azioni evolutive che devono estendersi oltre i normali cicli elettorali; (b) suggerire nuove razionalità agli attori pubblici e privati che sostituiscano la fiducia su formule standardizzate applicate meccanicamente da una comunità politica non riflessiva; (c) aiutare i medesimi attori ad allargare la loro definizione di “fattori di successo” economici.

Nel saggio del 1999 Amin sviluppa una visione istituzionalista della politica di intervento regionale, che tenga conto delle complementarità locali fra le imprese, delle economie di associazione e della tacit knowledge. Rinviando ad esso per l'approfondimento dell'argomento, merita qui ricordare come l'approccio di institutional economics approfondisca lo studio dei processi di istituzionalizzazione come uno strumento per interpretare (e stabilizzare) una economia che per sua natura è imperfetta, irrazionale e non capace di produrre equilibri.

Per comprendere le conseguenze sulla gestione della PIE che derivano dall'adozione di un approccio di questo tipo occorre ricordare alcune idee fondamentali, come sottolineate da Amin:

- l'idea, risultato del contributo della sociologia economica, che il mercato è costruito socialmente e che il comportamento economico è incorporato in una serie di relazioni interpersonali;



- l'idea, derivata dalla psicologia cognitiva e dall'economia comportamentale, che esistono differenti razionalità proprie di differenti networks di operatori economici, e che questo produce differenti forme di comportamento economico e di procedure di decisione;
- l'idea, infine, contributo dell'economia istituzionale, che il sistema economico è descritto da forze collettive durevoli, che lo rendono un sistema istituzionalizzato – come indicato da Polanyi – e non un sistema meccanico od un insieme di preferenze individuali. Queste forze collettive includono istituzioni formali (regole, leggi, organizzazioni) ed informali (abitudini individuali, routines comportamentali di gruppo, norme e valori sociali) che tendono a garantire stabilità al sistema soprattutto in presenza di asimmetrie di informazione o di incertezze del mercato.

Il focus dell'analisi della politica industriale va così agli effetti delle istituzioni formali ed informali, considerate come costruzioni sociali soggette a cambiamenti evolutivi lenti; ai valori ed alle razionalità nascoste nei networks e nelle istituzioni; al ruolo dei networks nella disseminazione delle conoscenze, delle informazioni e delle capacità di apprendimento; al ruolo delle istituzioni intermedie fra mercato ed operatore pubblico. Da qui si può ricavare l'assioma fondamentale di questo approccio:

*le soluzioni ai problemi di politica industriale devono essere context-specific e sensibili alle path dependencies locali.*

### **3 Verso un approccio decentrato/diversificato di politica industriale europea?**

L'adozione di questi approcci da parte dei policy makers europei appare tuttavia molto contrastata, sia per motivazioni legate alle preferenze dei medesimi policy makers, sia per problemi di gestione, soprattutto derivati dalle difficoltà operative degli strumenti di governance delle politiche europee con impronta fortemente decentralizzata.

Una questione fondamentale che devono affrontare i policy makers è certamente quella del coordinamento, ossia dell'opportunità, o meno, di coordinare le politiche industriali a livello europeo o in forma di delega – come nel caso della politica commerciale – od in altre forme meno impegnative.

E' noto come il Trattato di Maastricht, attraverso il principio di sussidiarietà, abbia introdotto un metodo per decidere le forme del coordinamento, legato ad una concezione tipica della teoria del federalismo fiscale.

Una sintesi interessante, riferita in particolare alla politica industriale, è offerta da Baldwin e Martin (2006).

Gli autori ricordano come, nel caso specifico, il paradigma classico è quello della contrapposizione fra “complementarietà strategica” e “sostituibilità strategica”. L'idea alla base del concetto di complementarietà strategica è che “più un Governo fa, più l'altro desidera fare”. In termini semplici, più, per esempio, un Governo offre sussidi alle imprese, più l'altro

desidera farlo. Ovvero, più un Governo offre incentivi fiscali, più l'altro desidera farlo. Sfortunatamente, partendo proprio da questi due esempi, si può verificare come la risposta alla domanda iniziale (è meglio un'azione coordinata od una non coordinata?) è ambigua: nel caso dei sussidi è facile dimostrare che il coordinamento porta ad un livello inferiore di intervento pubblico e quindi ad una minore distorsione del sistema. Per contro, nel caso degli incentivi fiscali, si può verificare una distorsione internazionale dovuta ad un eccesso di competizione fiscale: tuttavia, nel caso esista a livello nazionale un'altra distorsione – ad esempio un eccesso di tassazione sul capitale – il punto ottimale si può raggiungere con tasse più basse od una maggiore competizione fiscale. In questo caso il non coordinamento porta le due distorsioni (nazionale ed internazionale) a compensarsi fra loro, mentre il coordinamento potrebbe eliminare la distorsione internazionale ma mantenere quella nazionale, allontanando il sistema dal punto ottimale.

L'economia standard offre numerosi argomenti pro e contro il coordinamento. Contro militano gli argomenti legati alla concezione dell' "antipolitica industriale", ossia i temi legati alla perdita di benessere dovuta alle distorsioni che nascono da differenti trattamenti di fiscalità sociale riservati ai settori di beni commerciabili ed a quelli di beni non commerciabili in condizioni di apertura dei mercati. Coordinare, in questo caso, un livello minimo di fiscalità sociale – uno strumento riconosciuto come inefficiente dal punto di vista economico ma molto utile politicamente – significa aumentare il livello, ed il costo, della diversione commerciale.

Ancora, militano contro il coordinamento gli argomenti relativi alle differenze fra i Paesi ed i vantaggi informativi dei Governi nazionali.

Gli argomenti a favore, per contro, sono legati alla dimensione degli spillovers positivi o negativi. Questi ultimi, nel caso della politica industriale, si riferiscono soprattutto alle politiche di *beggar thy neighbour*, in particolare le politiche pro-attive e le varie forme di barriere tariffarie e non tariffarie. Gli spillovers positivi sono, invece, legati alla produzione di beni pubblici globali, in particolare nel settore della ricerca e sviluppo.

Questa impostazione giustifica il principio di sussidiarietà costituzionalizzato con il Trattato di Maastricht: il coordinamento dovrebbe essere l'eccezione e non la regola.

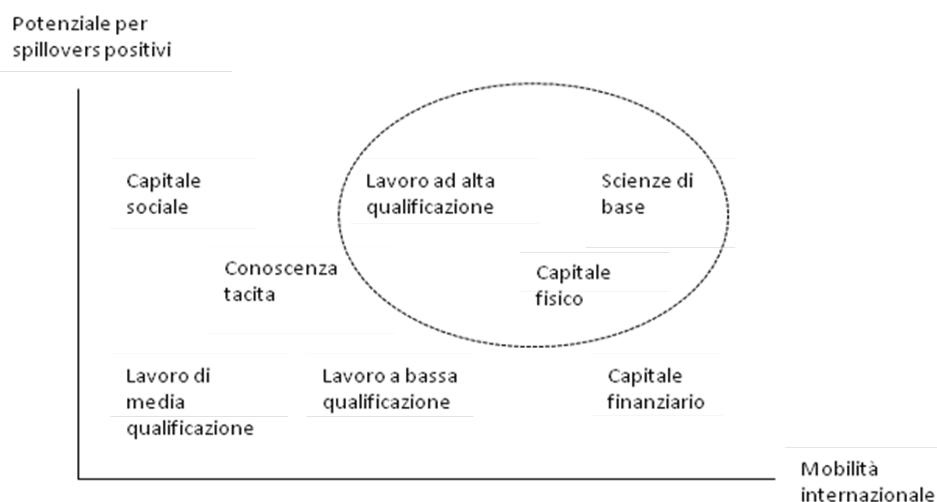
Detto questo, un modo diverso di affrontare il problema, scendendo dal generale al particolare, è di valutare l'ambito degli spillovers associati alle politiche industriali nazionali. Si può tentare, in questo modo, di creare un sistema più logico per definire la necessità di un coordinamento.

Baldwin e Martin (2006) affrontano questo problema introducendo il concetto e la definizione di localismo riferito alle politiche industriali: queste possono essere locali o dal punto di vista geografico, vale a dire la dimensione locale del mercato di sbocco dell'output, ovvero dal punto di vista settoriale, e quindi legato al mercato degli inputs.

Nel primo caso il problema trova soluzioni semplici: le politiche industriali specifiche o non producono esternalità, e quindi non richiedono coordinamento, ovvero tendono a creare esternalità negative, e quindi richiedono un coordinamento di tipo negativo, volto cioè alla loro proibizione o limitazione. Ciò ha portato, nel tempo, ad uno spostamento, all'interno della UE, da politiche di tipo verticale a politiche orizzontali, alcune delle quali hanno una diretta influenza sulla produzione.

Più interessante è il caso delle politiche orientate agli inputs, delle quali viene messa in discussione sia l'efficacia sia la necessità di creare un coordinamento di livello europeo. Baldwin e Martin, in questo caso, sottolineano l'importanza della mobilità degli inputs. La figura 1, che riportiamo dal loro saggio, indica la situazione relativa alla mobilità internazionale ed al potenziale di esprimere spillovers positivi di otto tipi diversi di inputs: lavoro a bassa, media ed alta qualificazione, capitale finanziario e capitale fisico, scienze di base, conoscenza tacita e capitale sociale. Il grafico indica come le decisioni da prendere in materia di politica industriale e del loro eventuale coordinamento debbano tener conto sia della mobilità degli inputs che dei loro spillovers.

*Figura 1 – Mobilità e potenziali di spillover dei fattori della produzione*



In linea generale, il gruppo contrassegnato da un cerchio indica inputs che hanno una forte mobilità ma anche importanti effetti diffusivi: si tratta del tipico caso che richiede un coordinamento della politica industriale per evitare i disincentivi legati a comportamenti di free riding. Per contro, la cosiddetta conoscenza tacita e, soprattutto, il capitale sociale hanno

una scarsa mobilità internazionale ma importanti effetti di spill-over intersettoriale. Da qui la minore importanza di una politica coordinata a livello europeo.

In definitiva, il coordinamento appare importante solo nel caso di forte mobilità internazionale e di importanti effetti di spillover.

Le conclusioni generali di questa analisi possono essere così sintetizzate:

- a) ci sono esempi ben individuati dell'importanza di un coordinamento europeo per alcuni tipi di politica industriale: in questi casi, i vantaggi del coordinamento superano i costi necessari per raggiungere un accordo.
- b) in molti altri casi la conclusione è opposta.
- c) l'evidenza dei casi che ricadono sub a) e sub b) è ampia, per cui non appare necessaria una struttura europea apposita di coordinamento; nei pochi casi in cui il coordinamento è necessario o esistono già le strutture necessarie (politica della concorrenza) oppure possono essere costruite ad hoc (politica per la ricerca).

In realtà, anche queste conclusioni non appaiono di facile concretizzazione.

Nonostante questi dubbi, infatti, gli organismi dell'UE continuano a segnalare la necessità di un coordinamento delle politiche per le imprese ed il Consiglio Europeo di Feira ha dato mandato alla Commissione di avviare una politica per le imprese basata sull'utilizzo di un nuovo sistema di governance noto come Metodo Aperto di Coordinamento.

Il MAC, in realtà, si è sviluppato nel tempo, con una materializzazione concreta nel summit di Barcellona del 2000. In realtà era già, in qualche modo, stato delineato sia nelle procedure per il coordinamento delle politiche economiche nazionali previste nell'ambito dell'UME, sia nel capitolo della politica per l'occupazione del Trattato di Amsterdam.

Il MAC si distingue nettamente dal "metodo comunitario", che ha dominato il processo di integrazione europea nei primi decenni di vita e che, com'è noto, si contraddistingue per la natura sovranazionale degli interventi accentrati presso le istituzioni europee di governo della politica economica. Esso cerca di soddisfare la necessità di un metodo di governance nei settori di azione che non prevedono una competenza esclusiva dell'UE ma dove, al contempo, emerge l'opportunità di un coordinamento a livello europeo.

Le procedure principali del MAC possono essere così sintetizzate:

- linee guida comuni, decise dai Governi in sede europea e che devono poi essere trasferite nella politica nazionale;
- monitoraggio periodico, valutazione e *peer review* organizzati come un processo di mutuo apprendimento;
- segnalazione di indicatori e di strumenti di *benchmarking* per comparare le politiche migliori.

Ad un attento esame, le procedure del MAC ricadono nella tradizione della cosiddetta *soft law* comunitaria, che si sostanzia in un insieme di raccomandazioni, inviti, monitoraggi e *benchmarking*. La novità che porta, tuttavia, è legata ad un approccio di tipo decisamente più

intergovernativo rispetto alla tradizionale *soft law*, sottoposta ad una specifica influenza della Commissione e della Corte di Giustizia, ad una natura sostanzialmente più politica – determinante, cioè, è il ruolo dei Governi nazionali - piuttosto che amministrativa.

Il MAC si riferisce direttamente alla strategia di Lisbona ed ai suoi due obiettivi principali: (a) migliorare la competitività europea e (b) sviluppare un modello europeo di protezione sociale compatibile con l'obiettivo della crescita e con quello della coesione sociale.

Quindi il MAC viene chiamato in causa sia per le politiche legate alla competitività ( società dell'informazione, politiche per la ricerca, politiche per le imprese, politiche per il mercato interno, politiche macroeconomiche) sia per le politiche legate al modello sociale europeo (politiche per l'educazione, per l'occupazione, per il miglioramento del sistema delle prestazioni sociali, politiche per l'inclusione sociale etc.).

Se guardiamo al primo aspetto, dobbiamo prendere in considerazione le svolte determinate dalla strategia di Lisbona rispetto alle precedenti politiche per la competitività. Le strategie tipiche dell'era Delors si riferivano principalmente:

- a) alla creazione del mercato interno;
- b) alla creazione di un sistema comune di standards tecnici;
- c) al finanziamento di progetti scientifici e tecnologici transnazionali.

La logica di base era di abbassare i costi di transazione e sfruttare economie di scala. Gli anni novanta indicarono come queste strategie, seppure importanti, non potevano esaurire la necessità di un intervento pubblico, come, per esempio, nel caso delle politiche per l'innovazione o per quelle rivolte alle imprese: ossia per le politiche per le quali esiste un forte problema politico legato alla dimensione nazionale. Da qui la proposta del MAC, visto come uno strumento importante di coordinamento nelle aree che rimangono di esclusiva competenza nazionale.

Ma quali sono, e ci sono, problemi di coordinamento?

Borras e Jacobsson (2004) sottolineano la presenza di tre aree dove l'uso del MAC è richiamato da motivi diversi.

La prima è quella caratterizzata dalla necessità di realizzare un'azione comune in politiche per le quali, nel passato, non era stato possibile superare lo scoglio di sensibilità nazionali molto forti. E' il caso della politica della sicurezza sociale, basata in ciascun Paese su un contratto sociale nazionale difficile da armonizzare a livello europeo. Ma anche delle politiche di R&S, fortemente relazionate alla competitività nazionale, ed alle correlate politiche per l'innovazione.

Una seconda area di coordinamento è osservabile nella gestione di politiche relativamente nuove per l'UE, dove il fallimento del coordinamento nazionale rappresenterebbe l'incapacità degli operatori pubblici di intervenire efficacemente su un problema di dimensione europea. Ci riferiamo alle politiche per la "società dell'informazione" e, soprattutto, a quelle per l'occupazione. Una volta dimostrata l'esigenza di un intervento europeo "attivo" per

l'occupazione, la mancanza di uno strumento di coordinamento, in assenza della possibilità di intervenire con gli strumenti tipici della *hard law*, sarebbe decisiva.

La terza area è quella della evidente necessità di coordinamento di politiche nazionali non delegate all'UE ma legate fra di loro, tuttavia, da una forte interdipendenza. Il caso più ovvio è quello delle politiche economiche e della loro interdipendenza funzionale con la politica monetaria gestita dalla Banca Centrale Europea.

Mentre per la prima e la terza area la necessità di coordinamento è riconosciuta ed un eventuale fallimento potrebbe generare tensioni molto forti, nella seconda area, alla quale si potrebbe ascrivere anche la politica per le imprese, la necessità è meno ovvia.

Per alcune di queste politiche sono state segnalate le difficoltà di realizzare in modo efficiente gli schemi del MAC, tanto da indurre alcuni commentatori a "frintendere" l'acronimo MAC in "metodo aperto di centralizzazione". Il nodo del problema, per quanto riguarda la politica per le imprese, sta proprio qui: in che modo il MAC, una volta dimostrata la necessità del coordinamento, può consentire una politica europea gestita in modo coordinato ma tale da assicurare il decentramento o, meglio, la diversificazione degli interventi?

In effetti, il MAC non riesce a superare, nel caso delle politiche per le imprese, una serie di limiti che impediscono il funzionamento di strumenti di soft governance destinati ad ottenere una maggiore convergenza delle politiche locali verso obiettivi indicati dall'UE.

Come segnalato da Kaiser e Prange ( 2004) nel caso delle politiche per l'innovazione, si possono identificare due blocchi di natura politico-economica che impediscono di ottenere gli obiettivi dell'MAC, e cioè il coordinamento verticale delle politiche e l'apprendimento "orizzontale".

In primo luogo, le politiche industriali hanno chiaramente un carattere multi-livello: ciò significa che esistono differenze significative fra gli Stati sia in termini di distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni sia in termini di bilancio, e questo conduce a differenti politiche, istituzioni e meccanismi nazionali di coordinamento. Il coordinamento verticale comporta, in questo caso, significativi problemi, specialmente per i costi di transazione connessi anche al grado di autonomia dei livelli di Governo subnazionali. Del resto, un elemento caratteristico delle politiche per le imprese è l'importanza delle associazioni degli imprenditori, fenomeno questo legato appunto alla maggiore autonomia dei governi locali. Ciò comporta due conseguenze:

- il coordinamento verticale diventa molto più complicato, sia per il numero dei soggetti che per la loro autonomia;
- gli Stati membri, gli altri livelli di governo locale, le strutture di produzione sono in competizione fra loro per l'uso delle risorse, in particolare la conoscenza, gli investimenti esteri in R&S, le risorse umane. Data la forte connessione fra la disponibilità di risorse, in particolare quelle appena indicate, e la competitività, le politiche industriali "dall'alto" si trovano, per usare le espressioni tipiche

dell'approccio della varietà dei capitalismi, in uno stato di tensione fra coordinamento di mercato e coordinamento politico.

In secondo luogo, in Europa, ma anche all'interno di molti Stati nazionali, esiste una forte differenza di sistemi industriali: per questo motivo si determinano delle rilevanti difficoltà per il funzionamento dei meccanismi reciproci di apprendimento, che sono alla base del MAC. Se, da un lato, le differenze politiche ed istituzionali sono una pre-condizione per il policy learning, essendo la base per il confronto fra diverse soluzioni di politica industriale, dall'altro, tuttavia, dato che le politiche industriali di successo sono sempre specifiche rispetto al contesto locale, il mutuo apprendimento richiederebbe una difficile valutazione, e prima ancora conoscenza, delle situazioni locali alle quali far risalire il merito (od il demerito) del successo (insuccesso) di un programma di intervento.

Le conseguenze logiche di questa analisi inducono a ritenere che il MAC può costituire uno strumento utile di governance europea se le specificità nazionali e regionali sono prese accuratamente in conto, se vengono considerati tutti gli attori, anche a livello locale, e per tutta la durata del processo politico ed, infine, se il meccanismo di benchmarking viene realizzato in modo da poter valutare le differenze dei sistemi nazionali di politica industriale e le eventuali idiosincrasie o competizioni a livello regionale. Solo in questo caso il MAC può diventare uno strumento utile per l'apprendimento reciproco, o per la formulazione di "obiettivi strategici europei" capaci di non interferire con la concorrenza fra sistemi industriali locali.

#### **4 L'enterprise policy framework**

Il documento principale attraverso il quale la Commissione Europea disegna la propria politica di sostegno alle imprese è la Comunicazione intitolata "Challenges for enterprise policy in the knowledge driven economy" (Commissione delle Comunità Europee, 2000), dove si sostiene che l'obiettivo principale è raggiungere una "Enterprise Europe", ossia un sistema economico sostenibile basato sulla conoscenza e l'innovazione, e si indicano i motivi fondamentali dell'intervento comunitario.

La proposta della Commissione include i drivers normalmente riconosciuti per la competitività industriale

- i valori dell'imprenditorialità e dello sviluppo imprenditoriale;
- la necessità di adattarsi agli imperativi della economia basata sulla conoscenza;
- la centralità dell'innovazione per le imprese e le economie competitive;
- l'importanza delle piccole imprese per lo sviluppo economico;
- la necessità di ampliare ed ulteriormente liberalizzare i mercati.

Gli obiettivi specifici sono:

- incoraggiare l'attività imprenditoriale;

- modificare i meccanismi di regolamentazione in modo che siano un incentivo per l'innovazione;
- facilitare l'accesso al mercato per i beni ed i servizi.

Nel quadro degli obiettivi del Processo di Lisbona sembra riferirsi maggiormente ai temi della competitività che a quelli della coesione.

Questo approccio affronta in modo efficace il tema del ruolo dei contesti locali nel favorire lo sviluppo delle imprese? Tiene in conto gli aspetti e le implicazioni territoriali?

Un primo punto è relativo alla complessità del problema dello sviluppo delle imprese. L'idea che la semplificazione del sistema delle regole, la liberalizzazione ed il "business climate" siano centrali per il miglioramento della competitività europea appare fondamentale nella politica europea per le imprese. Lo stesso Consiglio Europeo ha espresso motivazioni simili: "The European Council emphasised the need for a regulatory climate conducive to investment, innovation and entrepreneurship. It stressed the need to lower costs of doing business and to remove unnecessary red tape. It underlined the attention that must be paid to the impact and compliance costs of proposed regulations. And it emphasised the importance of the key interfaces in innovation networks" (Commission of the European Communities, 2000, p. 3).

Tuttavia, nozioni semplicistiche come il credere che meno regole e più "favorevoli" condizioni del mercato siano fondamentali e sufficienti per assicurare un beneficio alle imprese sembrano ignorare quanto la ricerca economica ha evidenziato in questi anni in merito alla complessità dei fattori di crescita delle imprese: la struttura dei mercati finanziari, le condizioni del mercato del lavoro, i diversi livelli delle politiche di intervento, la qualità del sistema educativo, il livello e le modalità dei trasferimenti di conoscenza scientifica, l'infrastruttura legale e commerciale, l'accesso alle infrastrutture fisiche, le strutture macro e micro economiche, le norme sociali e culturali, ed i legami storici. Ancor più nello specifico, sono state contestate le nozioni tradizionali sul ruolo del capitale e delle disponibilità finanziarie nel sostegno delle imprese sulla base del concetto di "investment readiness" delle imprese, ossia della capacità di queste ultime di presentare progetti "pronti" per l'investimento di terzi, suggerendo la necessità di un approccio più efficace della tradizionale politica per il credito agevolato (Leibovitz, 2003).

In particolare, sono stati evidenziati i ruoli dei contesti locali, dei networks sociali, delle partnerships e delle relazioni di collaborazione. Più in concreto, molti studi hanno chiarito il ruolo dei contesti locali per contribuire alla competitività, alla creatività ed alla *viability* delle imprese.

Un secondo punto si riferisce al fatto che gran parte della sostanza della politica europea per le imprese gira attorno ai temi della competitività, dell'imprenditorialità e dell'innovazione. In particolare, si dà molta enfasi al tema della crescita dell'imprenditorialità e dello spirito imprenditoriale: gli strumenti destinati a questa azione comprendono un miglioramento delle



capacità per mezzo della formazione, dell'accesso alla finanza, della disponibilità di reti efficienti di servizi di supporto alle imprese. Soprattutto, si fa riferimento al cambiamento culturale e sociale quale elemento fondamentale di una nuova cultura di impresa: "Innovation means more than just the development and realisation of new products. It requires a state of mind combining creativity, entrepreneurship, willingness to take calculated risks and an acceptance of social, geographical or professional mobility. Innovation is also about ability to anticipate needs, rigorous organisation and a capacity for meeting deadlines and controlling costs" (Commission of the European Communities, 2000, p. 9).

Anche in questo caso, però, non sembra che la Commissione abbia tenuto in conto la complessità insita nel concetto di "cambiamento culturale". Questo implica una conoscenza approfondita delle differenze storiche e culturali, ma anche una seria considerazione dell'esistenza, a meno, di un rapporto causale fra alcuni aspetti, quali ad esempio la disponibilità al rischio od il desiderio di indipendenza e l'imprenditorialità. Non sembra chiara, in altri termini, nel documento della Commissione la percezione del rapporto fra cultura e sviluppo dell'imprenditorialità.

Un terzo punto è relativo al ruolo della prossimità spaziale nel favorire le relazioni di collaborazione delle imprese, in particolare nel campo dell'innovazione. Più in generale, i set ups istituzionali sono visti come elementi importanti per i sistemi di innovazione e per lo sviluppo delle imprese: questi includono sia istituzioni "hard" che "soft": regole, routines, convenzioni, imprese ed organismi di sostegno, dalle associazioni di imprenditori ai laboratori pubblici, dai centri per il trasferimento delle tecnologie alle università. Il riconoscere l'importanza dei fondamenti istituzionali dell'innovazione porta ad una maggiore sensibilità per il tema della dimensione spaziale delle attività di innovazione, vale a dire le complessità spaziali associate con la crescita delle nuove imprese, le fonti della competitività delle imprese, il processo di acquisizione e di utilizzazione delle conoscenze. La ricerca economica ha in questo senso individuato l'importanza dei sistemi di innovazione come sistemi spaziali, nei quali le imprese, le tecnologie ed i processi si sviluppano in modo interdependente ed interagiscono con gli attori locali e non locali lungo una ampia serie di attività.

Da qui emerge una necessità di coordinamento fra l'EEP e le altre politiche europee, in specie le politiche regionali e di coesione sociale. Ma anche di comprendere i vantaggi dei sistemi di governo multilivello, soprattutto dove si manifesta un contrasto fra i desideri dell'UE di standardizzazione e di creazione di forme di benchmarking e la necessità di promuovere forme diversificate di stimolo all'innovazione a livello locale.

Due le principali implicazioni politiche:

- 1) la politica industriale deve rifarsi non solo ai settori nuovi, ma alla tradizione industriale di una regione intesa proprio come fonte di creazione di imprese e di innovazione. Ciò significa introdurre nelle politiche un importante elemento bottom-up per realizzare le strategie europee.

- 2) La coesione sociale non può essere vista solo come un by-product della politica per le imprese, ma come un elemento centrale che motiva la sua promozione.

Il MAC può essere considerato come una procedura adatta a risolvere questo problema di governance?

In primo luogo è necessario porre il problema della partecipazione. Secondo il Trattato (art. 157 della versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità Europea) la politica per le imprese è oggetto di competenza dell'Unione e degli Stati membri. A differenza del capitolo sull'occupazione, dove si fa riferimento al fatto che gli Stati devono coordinare le loro politiche "...tenuto conto delle prassi nazionali in materia di responsabilità delle parti sociali..." (art. 126) - ossia si riconosce apertamente il ruolo e l'autonomia dei partners sociali a livello nazionale - nel caso della politica per le imprese non si fa alcun accenno a ruoli né dei Governi subnazionali né delle associazioni degli operatori economici. Viene quindi ignorata una componente fondamentale della politica per le imprese, ma, soprattutto, viene ignorato un approccio pro-attivo per favorire la decentralizzazione di questo tipo di interventi. Si potrebbe quindi segnalare come il Trattato non preveda una valida struttura di gestione per una politica europea per le imprese in un contesto multilivello. La costruzione costituzionale dunque appare basata sugli Stati membri, e non su una moltitudine di attori, compresi i governi subnazionali e le organizzazioni degli operatori economici: non è un esempio di un approccio efficientemente decentralizzato.

Vincolati a queste disposizioni del Trattato sono poi i documenti ufficiali della Commissione e del Consiglio dedicati all'argomento. La Comunicazione (COM 2005 – 551 def.) "Attuare il Programma Comunitario di Lisbona. Una politica moderna a favore delle PMI per la crescita e l'occupazione" non nomina in alcun modo una partecipazione all'elaborazione delle politiche da parte degli attori locali, se non per sostenere che "poiché la politica per le PMI si basa spesso su iniziative concepite e applicate a livello locale e regionale, si deve ricorrere ad altre importanti fonti di finanziamento, come i fondi per la politica di coesione". La Comunicazione prevede solo di "sostenere il dialogo e la consultazione con le PMI", ma solo a livello informativo e di consultazione. Molto debole, dal punto di vista procedurale, appare la promessa di "stimolare la cooperazione con gli Stati membri ed *altri interessati* (enfasi aggiunta)" tramite una Conferenza annuale ad alto livello. Allo stesso modo, la Decisione n. 1639 del 2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un programma quadro per la competitività e l'innovazione (2007-2013), ricorda solo al punto 21 delle premesse che "La Comunità può essere il catalizzatore e coordinatore degli sforzi degli Stati membri. Essa può contribuire alle loro attività e integrarle, in particolare promuovendo lo scambio di esperienze e prassi nazionali e regionali, individuando e divulgando le migliori pratiche e le idee innovatrici e contribuendo a rendere disponibile l'ampia gamma di servizi europei a sostegno delle imprese e dell'innovazione, in particolare per le PMI."

In questo quadro, le azioni previste, i “programmi specifici”, ricadono chiaramente nel concetto tradizionale di politica top down, con misure decise a livello comunitario ed una serie di strumenti per incentivare le imprese ad assumere le decisioni ritenute importanti.

Si tratta, in altri termini, di un altro caso simile a quello segnalato da Smismans (2004) per la politica per l’occupazione, che induce ad intendere l’acronimo MAC come “metodo aperto di centralizzazione”, ossia come uno strumento destinato sostanzialmente a garantire un ruolo dell’Unione nella gestione di politiche per le quali non si può utilizzare il metodo comunitario tradizionale. In termini istituzionali, il Trattato non fornisce una struttura di governo adatta per una politica bottom up. Nella pratica, i documenti subcostituzionali di definizione delle linee generali e dei metodi della politica non prevedono un coinvolgimento delle autorità locali, delle rappresentanze degli operatori economici e, più in generale, della società civile al di là di quanto necessario “per acquisire informazioni”.

Un secondo problema nasce dalla constatazione che la pratica della politica per le imprese mostra un processo attraverso il quale le priorità politiche sono stabilite a livello europeo con una modalità tecnocratica. In realtà ciò si scontra con una evidente difficoltà concreta, in particolare per l’attuazione del metodo del benchmarking.

Realizzare un benchmarking a livello europeo implica la necessità di rispettare le differenze nazionali e regionali e riconoscere il loro valore, organizzando poi lo scambio delle pratiche migliori senza la necessità di imporre una soluzione top down. Per contro, la pratica comunitaria del MAC si fonda prevalentemente su un modello, quello delle linee guida per la politica economica, che è stato realizzato nel contesto di un “cultural frame which provided the agreed, if not entirely, fixed paradigm of sound money and sound finance” (Hodson e Mayer, 2002). Questo paradigma è stato acquisito, ed accettato, nell’ambito dell’egemonia monetaria della Germania: la possibilità di ancorare alla solidità della moneta tedesca la soluzione del problema della stabilità poteva essere realizzata solamente in un contesto nel quale la Germania stessa doveva avere l’autorità per fissare sia i termini della disciplina monetaria comune che i benchmark di riferimento.

Nel caso della politica per le imprese non esiste una egemonia precisa da parte di uno Stato membro, né esiste un modello di intervento così chiaramente dominante da poter essere presentato come “il” benchmark di riferimento. Per questo, una definizione di tipo top down dei benchmark per la politica per le imprese appare essere molto difficile od impossibile, ma, allo stesso tempo, anche non necessaria.

La soluzione dovrebbe quindi essere una definizione bottom up dei benchmark, che coinvolge dei “learning networks” decentralizzati e guidati, sostanzialmente, dagli attori politici locali.

In realtà, occorre tener conto delle origini private dello strumento del benchmarking per comprendere le difficoltà della sua utilizzazione. Il benchmarking è noto infatti come uno

strumento organizzativo a livello di impresa, che coinvolge nello specifico soggetti privati. Il suo scopo era quello di coprire alcune, o tutte, delle seguenti attività:

- provvedere informazioni;
- rendere possibili dei confronti, condividere esperienze e mutuo approfondimento;
- identificare le “pratiche migliori” da incoraggiare;
- accordarsi ed impegnarsi sui risultati da raggiungere, con qualche forma di peer review.

Arrowsmith et al. (2004) identificano tre tipi principali di benchmarking a livello di impresa:

- 1) un processo bottom up che coinvolge piccole e medie imprese nell’ambito di un network e di un meccanismo di scambio di esperienze. Le PMI possono essere inserite in questo processo tramite le loro associazioni o con incentivi pubblici, anche se in quest’ultimo caso esistono significative difficoltà;
- 2) un approccio top down, utilizzato dalle grandi imprese, specie multinazionali, che trova il suo focus non tanto nello scambio di esperienze e di conoscenze, quanto nel rafforzamento della capacità di controllo;
- 3) un terzo modello, che aspira all’esperienza della Xerox, di apprendimento e miglioramento continuo.

Il trasferimento di questa pratica dal mondo delle imprese a quello del governo di una politica europea non può essere tuttavia automatico.

In primo luogo, la relativa facilità con la quale il benchmarking è stato utilizzato a livello *corporate* riflette un approccio top down con un meccanismo coercitivo di controllo che non è certamente a disposizione delle Istituzioni comunitarie.

In secondo luogo, la stessa aspettativa che l’uso del benchmarking potesse trasformarsi in un importante strumento di apprendimento è stata ampiamente disattesa (Arrowsmith et al., 2004): portato a livelli macro, esso ha reso implicita la conseguenza di dare la priorità a semplici obiettivi quantitativi a spese degli aspetti qualitativi del processo. La fiducia dell’UE sulla capacità del benchmarking di realizzare un processo iterativo di coordinamento attraverso un ciclo di condivisione di informazioni e di apprendimento si scontra con due considerazioni che giustificano l’esito positivo, quando è rilevabile, all’interno delle organizzazioni private, ma che non si trovano al livello comunitario: mi riferisco sia alla presenza, all’interno dell’impresa, di un meccanismo coercitivo sia, soprattutto, all’esistenza di molti elementi comuni fra gli attori del processo. In termini propri dell’economia istituzionale,

“institutional analysis suggests that convergence tendencies, or ‘institutional isomorphism’, occur within ‘organizational fields’ because of objective and normative similarities in product markets, labour markets, technologies and the shared background and networks of participants” (DiMaggio e Powell, 1983).

Aspetti questi, che non si trovano in ambito UE, dove l'eterogeneità da un lato, e la mancanza di strumenti coercitivi, dall'altro, rendono difficili forme di coordinamento più impositive. La sostituzione del tradizionale metodo comunitario, basato sulla legislazione, con queste forme di MAC appare quindi difficile.

Se consideriamo gli aspetti più propriamente tecnici, la definizione di *best practice* non è assolutamente facile, specialmente quando esistono obiettivi anche solo potenzialmente conflittuali. I dati devono essere raccolti in modo tale da renderli comparabili e, quando il benchmarking deve essere cooperativo, può diventare difficile trovare un accordo su quale dovrebbe essere la base di confronto più appropriata. Tenendo conto del fatto che questa è solo una fase preliminare del processo, che deve quindi precedere quella della valorizzazione dei risultati, appare già evidente non solo la difficoltà ma anche il costo, in termini finanziari e di tempo, del processo medesimo, tanto più se non esiste una garanzia dei risultati finali.

In termini politici, il problema principale è che il processo non può essere imposto, come nel caso di una grande impresa multinazionale. Nell'UE il benchmarking deve essere consensuale: si tratta di un problema particolarmente acuto quando si consideri la forte eterogeneità dei contesti locali, in specie nel caso delle politiche per le imprese.

Il fatto che il benchmarking debba essere consensuale ha dunque evidenti implicazioni sia per la scelta dei riferimenti per la comparazione che per l'implementazione. Al contrario delle imprese private, la difficoltà per la sua utilizzazione a livello comunitario, sia sul piano delle relazioni fra i partecipanti – che non possono essere basate su forme di coercizione – sia su quello della credibilità degli esercizi di raccolta dei dati e di implementazione, si scontrano con la natura volontaria del procedimento, pur in presenza di forme “soft” di imposizione, quali la peer review od anche il “naming and shaming”.

Ancora, un ulteriore elemento di difficoltà è che il benchmarking si concretizza essenzialmente nella definizione di risultati e nel tentativo di una misura di tipo quantitativo, ed in questo modo incoraggia i partecipanti a manipolare l'evidenza a seconda di quello che viene richiesto. Al livello delle politiche della UE, ciò potrebbe significare una focalizzazione sui numeri, che è molto più semplice che analizzare le ragioni della loro differenza (Elmuti e Kathawala, 1997). Nel caso peggiore, la definizione dei targets diventa un fine in se stessa, spostandoci dal benchmarking all'auditing, come forma per copiare i meccanismi delle grandi imprese. Nelle parole di Power (1997:95):

“the audit process becomes a world to itself, self-referentially creating auditable images of performance. The audit process is *decoupled* or compartmentalized in such a way that it is remote from the very organizational processes which give it its point . . . [it] provides a dominant reference point for organizational activity . . . [and] can be said to fail because its side-effects may actually undermine performance.”

## 5 Conclusioni

Quali linee potrebbero dunque essere indicate per un approccio bottom-up adatto alle capacità di governance dell'UE?

In primo luogo si potrebbe discutere sull'esistenza di una reale necessità di avere obiettivi comuni a livello europeo. E' chiaro che un obiettivo ampio come la crescita della competitività europea potrebbe essere accettato da tutti: questo, però, non implica anche la necessità di obiettivi dettagliati validi per tutti gli Stati e per tutte le regioni. In altri termini, se non si possono dimostrare degli evidenti valori aggiunti legati alla scelta degli obiettivi e degli strumenti comuni, in base al principio di sussidiarietà il MAC potrebbe limitarsi a favorire un processo mutuo di learning orizzontale. Questa considerazione non è certo limitativa. Lo stesso approccio istituzionalista, che pone grande attenzione agli sforzi destinati a rafforzare le economie locali di associazione ed indirizzarle a migliorare la riflessione sul ruolo delle istituzioni e la creatività sociale, pone anche grande attenzione all'importanza della capacità di apprendimento tramite le connessioni esterne (Amin, 1999).

Per questo è fondamentale che un approccio basato sulle capacità regionali non degeneri in un sentimento localistico, che porterebbe ad una eccessiva fiducia nelle capacità locali di creare una situazione privilegiata nel sistema globale. Lo stesso Amin sottolinea come una posizione chiusa possa rafforzare, attraverso una chiusura istituzionale, delle path dependencies inadeguate al necessario cambiamento economico. Ancora, che la chiave del successo economico non sta nella situazione esistente, ma nella abilità ad anticipare e reagire ai cambiamenti esterni: quindi è la capacità di gestire le relazioni esterne, più che le qualità intrinseche alle istituzioni esistenti, ad essere di fondamentale importanza. Da questo punto di vista, il ruolo del mutuo apprendimento, facilitato da adeguate politiche industriali europee, diventa necessario sia per i contenuti dell'apprendimento medesimo, sia, soprattutto, per creare un'abitudine dell'intero sistema locale all'apertura verso l'esterno.

In secondo luogo, anche nell'ipotesi di un ruolo dell'UE limitato alla gestione dello scambio di esperienze, il MAC potrebbe essere effettivamente decentralizzato solo con un rafforzamento della partecipazione dal basso, in particolare delle autorità subnazionali e degli attori economici, sia nella definizione iniziale che nell'asestamento periodico della politica per le imprese, cosa che si può ottenere solo incoraggiando delle sinergie fra la politica per le imprese e quella per il territorio.

In effetti appare di difficile comprensione la differenza, nell'ambito delle politiche europee, fra le politiche territoriali e le politiche per le imprese. Le prime hanno ormai abbandonato da tempo l'impostazione basata sulla pianificazione spaziale di tipo top-down, volta al trasferimento di risorse verso le aree meno sviluppate, per favorire approcci basati sulla promozione dello sviluppo endogeno che privilegiano l'importanza del capitale umano disponibile e l'importanza delle sinergie fra gli attori locali, e sono basate su un approccio di cooperazione con i livelli di governo subnazionali. Le seconde sono ancora sostanzialmente

legate ad una visione dall'alto dell'intervento comunitario, che abbiamo riscontrato anche nella gestione del MAC. Ancora, la politica territoriale, basata sui Fondi Strutturali, e la politica per le imprese, basata sul MAC, hanno differenti cicli politici e sono guidate da differenti amministrazioni sia a livello europeo che a quello nazionale, e questo rende ancora più difficile il loro collegamento.

In terzo luogo, occorre tener presente la distinzione fra decentramento e diversificazione. In altri termini, territorializzare la politica per le imprese non può significare solamente l'adeguamento a livello comunitario della politica per le imprese e di quella territoriale, ma, come deriva dalle precedenti considerazioni, dipende dall'impatto che tale politica può avere sulla struttura istituzionale a livello sub-nazionale. Ciò evidentemente richiede un intervento non solo decentralizzato ma anche diversificato ed adatto alle particolari situazioni locali.

Infine, appare necessario superare le difficoltà politiche, che si riscontrano soprattutto a livello nazionale, che rendono arduo accettare l'idea della "territorializzazione" della politica per le imprese. Queste difficoltà sono il risultato della combinazione di interessi fra le autorità nazionali di governo e le rappresentanze delle imprese, spesso dominate dalle imprese di grande dimensione che intendono il decentramento principalmente come la possibilità di trattare direttamente a livello aziendale, e non certo come mezzo per ampliare i ruoli dei sistemi regionali. L'evidente contrapposizione con il concetto di "territorializzazione" del policy making, che intende il localismo non solamente come una semplice espressione geografica ma, piuttosto, come un elemento chiave della capacità produttiva, si trasforma quindi in un fattore di conflitto politico fra l'interesse regionale a gestire i meccanismi competitivi e le solidarietà fra attori politici ed economici basate sull'identità nazionale. Tutto ciò richiede una difficile scelta politica alle istituzioni comunitarie.

## **6 Bibliografia**

Amin A. (1999), An Institutional Perspective on Regional Economic Development, *International Journal of Urban and Regional Research*, 23, 2: 365 – 378.

Arrowsmith J., Sisson K., Marginson P. (2004), What Can Benchmarking Offer the Open Method of Coordination?, *Journal of European Public Policy* 11, 2: 311 – 328.

Baldwin R., Martin P. (2006), *Coordination of Industrial Policy in the European Union*, *EIB Papers*, vol.11, n.1.

Borra´s S., Jacobsson K. (2004), The Open Method of Co-ordination and New Governance Patterns in the EU, *Journal of European Public Policy* 11,2: 185 – 208.

Commissione delle Comunità Europee (2000), Challenges for Enterprise Policy in the Knowledge-driven Economy. Proposal for a Council Decision on a Multiannual Programme

for Enterprise and Entrepreneurship (2001-2005). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Commissione delle Comunità Europee, (2000), Towards Enterprise Europe: Work Programme for Enterprise Policy, 2000-2005. SEC(2000)771, Brussels.

Commissione delle Comunità Europee, (2005), Attuare il programma comunitario di Lisbona: una politica moderna a favore delle PMI per la crescita e l'occupazione, Bruxelles, 10.11.2005.

Consiglio Europeo (2001), Conclusioni della Presidenza, Consiglio Europeo di Lisbona, 23 e 24 Marzo 2000.

Culpepper P.D. (2001), Employers, Public Policy, and the Politics of Decentralized Cooperation in Germany and France, in Hall P.A., Soskice D. (eds.), *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press. 275 – 306.

DiMaggio P., Powell, W. (1983), The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, 48, 2: 147 – 170.

Ebner A. (2010), Varieties of Capitalism and the Limits of Entrepreneurship Policy: Institutional Reform in Germany's Coordinated Market Economy, *Journal of Industry Competition and Trade*, 10, 3/4: 319 -341.

Elmuti, D., Kathawala, Y. (1997), An Overview of Benchmarking Process: a Tool for Continuous Improvement and Competitive Advantage', *Benchmarking: An International Journal*, 4, 4: 229 – 243.

Gurisatti P. (2005), *I "territori produttivi" come strumenti di politica regionale. Verso un nuovo modello di politiche per lo sviluppo*, Padova: CLEUP.

Hall P., Soskice D. (2001) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford:Oxford University Press.

Hodson D., Maher I. (2002), The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination, *Journal of Common Market Studies*, 39: 4, 716 -746.

Kaiser R., Prange H. (2004), Managing Diversity in a System of Multilevel Governance: the Open Method of Coordination in Innovation Policy, *Journal of European Public Policy*, 11, 2: 249 – 266.

Leibovitz J. (2003), Interrogating 'Enterprise Europe': Issues of Coordination, Governance and Spatial Development in the European Union's Emerging Enterprise Policy, *International Journal of Urban and Regional Research*, 27:3, 713 – 722.

Ninni A. (2008), I nuovi termini della politica industriale europea: alcuni elementi di riflessione, in *L' Industria*, 29: 4, 643 -662.

North D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Oxford.



Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York : Cambridge University Press.

Parlamento Europeo (2007), Decisione n. 1639/2006/CE che istituisce un programma quadro per la competitività e l'innovazione, Brixelles.

Pitelis C. (2006), La politica industriale europea: prospettive e tendenze recenti, in *L'Industria* / n.s., 27:2, 231 -254.

Porter M.E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, London, Macmillan; trad. it. (1991), *Il vantaggio competitivo delle nazioni*, Milano, Mondadori

Power, M. (1997), *The Audit Society: Rituals of Verification?*, Oxford: Oxford University Press.

Smismans S. (2004), EU employment policy: decentralisation or centralisation through the open method of coordination?, *EUI Working Paper Law*, n. 2004/1.

Wood S. (2001), Business, government and patterns of labor market policy in Britain and the Federal Republic of Germany, in Hall P., Soskice D., *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press. 247 - 273.