



Moneta e Credito

vol. 76 n. 303 (settembre 2023)

Numero speciale: in ricordo di Salvatore Biasco

Governo del mercato, regolazione e politica industriale: discutendo con Salvatore Biasco

CLAUDIO DE VINCENTI

Abstract:

Come auspicava Salvatore Biasco, negli ultimi dieci anni è riemersa l'esigenza di un intervento pubblico che guidi il mercato. Per dare robustezza a questo orientamento, bisogna partire dalle innovazioni portate dai processi di liberalizzazione e riforma della regolazione, senza considerarli riduttivamente parte – qui il mio dissenso da Biasco – di una egemonia culturale neoliberista. Si tratta di utilizzare gli avanzamenti degli ultimi trent'anni nel campo della regolazione per collocare la politica industriale sul terreno delle corrette regole di mercato. Un'impostazione di politica industriale che, per guidare realmente il funzionamento dell'economia, deve saper tenere conto delle risposte degli operatori all'intervento pubblico e del ruolo del mercato come meccanismo per verificare l'efficacia e l'efficienza delle misure adottate.

Market governance, regulation and industrial policy: discussing with Salvatore Biasco

As Salvatore Biasco hoped, in the last ten years the need for government intervention to guide the market has re-emerged. In order to strengthen this approach, we must start from the innovations brought about by the liberalization and regulatory reform processes. We must not consider them reductively as part of a neoliberal cultural hegemony – here is my disagreement with Biasco. It is necessary to use the progress made in the last three decades in the field of market regulation to design industrial policies on the basis of correct market rules. An industrial policy approach that, in order to really guide the economy, must be able to take into account the operators' responses to government intervention and the role of the market as a mechanism for verifying its effectiveness and efficiency.

Università di Roma "La Sapienza" e LUISS
Institute for European Analysis and
Policy,
email: devincenti@claudiodevincenti.it

Per citare l'articolo:

De Vincenti C. (2023), "Governo del mercato, regolazione e politica industriale: discutendo con Salvatore Biasco", *Moneta e Credito*, 76 (303): 211-220.

DOI: <https://doi.org/10.13133/2037-3651/18273>

JEL codes:
L50, D60, E61

Keywords:
regulation, industrial policy, market reform

Homepage della rivista:
<http://www.monetaecredito.info>

Premessa

Ho vissuto un periodo molto intenso di collaborazione con Salvatore Biasco quando, a inizio anni Novanta, venni chiamato da lui a fare il Direttore del CESPE, il Centro Studi di Politica Economica di cui Biasco è stato Presidente dal 1991 al 1994. Fu un'esperienza intellettuale e politica appassionante, nella quale sotto la sua guida e con il coinvolgimento di tanti economisti dell'area culturale del centrosinistra, vennero gettate le basi dell'impostazione di politica economica con cui il PDS arrivò all'appuntamento con i governi della Legislatura 1996-2001. Continuummo poi a interagire anche dopo gli anni del CESPE,



seppure più a distanza: prima, proprio nella Legislatura 1996-2001, quando Biasco ricoprì l'incarico di Presidente della Commissione Bicamerale dei Trenta per la riforma fiscale e io quello di Coordinatore del NARS, il Nucleo di consulenza del CIPE in materia di regolazione dei servizi di pubblica utilità; poi, nella breve Legislatura 2006-2008, quando lui presiedette la Commissione consultiva del Ministero dell'economia e delle finanze che diede vita al "Libro Bianco sull'imposizione fiscale sulle società" ed io, insieme con Ruggero Paladini, la Commissione che produsse il "Libro Bianco sull'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie". Non mancarono neanche successivamente occasioni di confronto e discussione, anche per i rapporti di amicizia che ci hanno sempre legato, ma in qualche misura credo che ambedue avvertivamo che le nostre strade stavano via via divergendo sul versante della teoria e della prassi della politica economica.

Il rapporto col mercato

C'è un filo conduttore che ha percorso in modo coerente, pur con declinazioni diverse, l'intera elaborazione di Biasco sul versante della politica economica dai tempi della presidenza del CESPE fino ai suoi ultimi contributi: l'esigenza di costruire strumenti per governare da sinistra il capitalismo. A questo fine, era per lui essenziale non rassegnarsi al successo ottenuto dal pensiero neoliberista nella rivincita che aveva consumato nei confronti dell'impostazione keynesiana a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta: una rivincita sia sul versante macroeconomico, con l'affermarsi della Nuova Macroeconomia Classica, sia su quello microeconomico, con l'affermarsi della "teoria positiva" della politica economica contro la tradizione "normativa". Piuttosto, occorre elaborare, nel concreto del confronto con le dinamiche di mercato, linee di intervento sui diversi problemi – dalla politica di bilancio alla politica monetaria nel contesto europeo, dalla riforma del fisco a quella del mercato del lavoro, dalle strategie industriali al governo delle imprese a partecipazione pubblica – che consentissero di introdurre obiettivi di interesse generale ed elementi di socialità in grado di condizionare il *modus operandi* e i risultati allocativi e distributivi del capitalismo nella specifica fase storica in corso.

All'epoca del CESPE e poi dei governi di centrosinistra degli anni Novanta, questo approccio aiutò a impostare una politica economica che, nel quadro dei vincoli entro cui si muoveva il nostro paese gravato dal peso del debito pubblico accumulato e a fronte dell'esigenza di uscire dalla spirale inflazione-svalutazione, consentì di sostenere le grandi scelte che vennero fatte in quegli anni: dalla sconfitta dell'inflazione all'ingresso nell'unione monetaria, dal recupero di controllo sul bilancio pubblico alla riforma di parti del sistema fiscale (IRAP e tassazione societaria), dalla sperimentazione del reddito minimo di inserimento alla riforma del sistema previdenziale, dalle politiche antitrust alla riforma della regolazione nei servizi di pubblica utilità. Un processo complessivo di riforma economica che rimase incompiuto con il cambio di maggioranza parlamentare del 2001 e che fu possibile riprendere in modo solo parziale nella travagliata Legislatura 2006-2008, condizionata da una instabilità politica che l'avrebbe presto condotta a una fine anticipata.

È con la conclusione di quella esperienza che l'elaborazione di Biasco torna a spostarsi dagli strumenti di intervento a una riflessione più generale sul capitalismo e sulle difficoltà della sinistra italiana ed europea nel governarlo. I suoi scritti – da *Per una sinistra pensante* (Biasco, 2009) a *Ripensando il capitalismo* (Biasco, 2012) fino agli ultimi contributi in memoria

di Alfredo Reichlin¹ – sono come sempre ricchi di suggestioni e aprono squarci di consapevolezza importanti. Non vi mancano naturalmente suggerimenti di politica economica e sociale calati nella temperie economica successiva alla crisi finanziaria esplosa con il fallimento di Lehman Brothers nel 2008, riacutizzatasi poi con la crisi dei debiti sovrani del 2010-2011. Ma la nota prevalente è la riflessione critica sul capitalismo e sul mercato, quest'ultimo identificato sostanzialmente con il capitalismo stesso: nelle sue parole, un meccanismo che

tende a determinare – per via delle ragioni della concorrenza e della profittabilità – una struttura gerarchizzata del comando e delle funzioni delle unità produttive, che tende a riprodursi nella società. [...] L'ambito capitalistico in cui avviene il processo politico ed economico non ammette soluzioni radicali, che contraddicano la logica di accumulazione privata e la demotivino, alterando seriamente le convenienze esistenti e future. [...] In un certo senso, la democrazia è a sovranità limitata nell'ambito del capitalismo (Biasco, 2012, pp. 12-15).

Rispetto a questo assetto, per Biasco la sinistra non può che avere a riferimento un orizzonte ideale diverso, che mantenga l'ambizione “di plasmare l'assetto della società secondo principi di equità e partecipazione” (ivi, p. 74). Si tratta di elaborare un programma che contenga “il disegno (un ‘modello’) di un futuro differente e cambiato radicalmente, da cui estrarre per il presente ciò che il realismo, le circostanze e i rapporti di forza consentono di percorrere” (ivi, p. 86). A questo fine, serve un ripensamento rispetto a quella che egli considera “l'accettazione sostanziale dei dettati e delle prescrizioni portate dall'orizzonte culturale neoliberale in economia”, orizzonte che ritiene aver prevalso nella teoria economica degli ultimi quarant'anni senza incontrare elaborazioni alternative significative. Sul versante politico, secondo Biasco, la sinistra, pur non avendo “assorbito e fatto proprio, nelle sue premesse e svolgimento, il quadro analitico del pensiero neoliberale”, comunque “ne ha fatte proprie le conseguenze”, finendo “per far leva sulle ‘riforme di struttura’ e sulla modernizzazione dell'economia” fino ad abbracciare “anche un insolito, e spesso acritico, entusiasmo per la concorrenza, la liberalizzazione, lo Stato leggero, la ridotta tassazione” (ivi, pp. 71-72).

È probabilmente qui che le nostre strade hanno cominciato a divergere. Sul terreno teorico, trovo che questa impostazione di Biasco lo abbia portato a sottovalutare i contributi rilevanti che a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta e poi negli anni Novanta e successivi hanno costruito le basi per una critica forte dell'impostazione neoliberista e una rifondazione dell'intervento pubblico sia sul versante macroeconomico – penso alla Nuova Economia Keynesiana e alla microfondazione della macroeconomia sulla teoria dei “fallimenti del mercato”, con gli sviluppi in materia di isteresi, *path dependency* e fallimenti del coordinamento² – sia sul versante microeconomico – penso alla rivincita sulla “teoria positiva” operata nei fatti dalla nuova teoria della regolazione pro-concorrenziale basata su contendibilità dei mercati, teoria dei contratti, indipendenza delle autorità di regolazione.³ Sul versante della politica economica, penso che l'impostazione adottata da Biasco nei suoi ultimi contributi finisca per delimitare in chiave pessimistica gli spazi di effettiva riformabilità dei meccanismi di mercato, rendendo nei fatti più difficile cogliere la gamma di interventi di politica economica attuabili e la rilevanza dei cambiamenti positivi che grazie ad essi si

¹ Cfr., in particolare, Biasco (2019).

² Sia consentito qui il rinvio a De Vincenti e Marchetti (2005).

³ Anche qui sia consentito il rinvio a De Vincenti (2010).

possono introdurre nel *modus operandi* e nei risultati del mercato. Diventa difficile, cioè, cogliere appieno le opportunità per orientare il mercato verso obiettivi di interesse generale.

Quest'ultimo punto tocca la questione della "cassetta degli attrezzi" della politica economica, tema che in realtà, al di là del pessimismo appena ricordato, stava molto a cuore a Biasco e su cui abbiamo a lungo lavorato insieme. Proverò, nelle pagine che seguono, a riflettere sulla possibile incisività della strumentazione di intervento pubblico, esemplificandola con riferimento a un tema specifico ma rilevante come quello della politica industriale e del suo rapporto con la riforma della regolazione in chiave pro-concorrenziale. Il lettore vi troverà una riflessione che, traendo origine dall'elaborazione avviata con Biasco nel nostro lavoro insieme al CESPE, ne fornisce come sarà subito chiaro uno sviluppo diverso, dove costruzione di regole e governo dei mercati sono due componenti entrambe essenziali di un intervento pubblico attivo sul versante microeconomico.

Regolazione dei mercati e politica industriale

Comincerei mettendo in discussione l'idea che le liberalizzazioni e la riforma della regolazione, attuate in Italia come in gran parte dell'Unione Europea a partire dagli anni Novanta del Novecento, siano state l'espressione del prevalere di una ideologia neoliberista. Naturalmente, è vero che nelle riforme degli anni Novanta e dei primi anni Duemila vi sono stati aspetti di *deregulation*, riassumibili nell'attenzione a ridurre al minimo indispensabile vincoli e ostacoli al dinamismo imprenditoriale. Ma mentre si liberava l'azione degli operatori da "lacci e laccioli" inutili, si procedeva al tempo stesso alla costruzione attiva delle regole per il corretto funzionamento dei mercati: regole ispirate ai principi di imparzialità, efficienza, stabilità in modo da contrastare le posizioni di monopolio e consentire a tutti di giocare ognuno la propria partita su un campo di gioco livellato (*level playing field*). Il quadro teorico di riferimento era tutt'altro che neoliberista, pur facendo i conti con le critiche mosse alla teoria normativa della politica economica dal neoliberismo della teoria positiva. I quattro cardini sono stati: la teoria dei mercati contendibili, con la sua nozione di concorrenza ispirata a quella "classica" di libertà di entrata e uscita dal mercato (Baumol, 1982); la metodologia di *price-cap* come strumento di pressione sul comportamento delle imprese che operano in condizioni di monopolio naturale non contendibile (Cabral e Riordan, 1989); la teoria dei contratti in condizioni di asimmetria informativa e i problemi di incentivazione che ne derivano (Laffont e Tirole, 1993); la critica alla regolazione ministeriale come regolazione a basso potenziale e la teoria delle autorità indipendenti (Dixit, 1996 e Stiglitz, 1998). Ne è derivata una politica di liberalizzazioni e riforma della regolazione che non si è limitata a sfrondare "lacci e laccioli" ma ha puntato a costruire le regole per mercati ben funzionanti, e per questo possibili promotori di efficienza e innovazione.

Ma promozione della concorrenza e regolazione non può essere l'unica dimensione della politica di intervento sui mercati. Scontiamo qui errori e semplificazioni su cui giustamente Biasco richiamava l'attenzione. Il fatto è che nel rompere con le forzature dirigistiche che avevano portato alla crisi della politica industriale negli anni Settanta, si è finito per concentrare l'azione pubblica sulla riforma delle regole e si è trascurata un'altra sua dimensione fondamentale: quella delle scelte che le autorità di governo sono chiamate a effettuare con riguardo all'allocazione delle risorse che intendono promuovere, tramite il bilancio pubblico, per il conseguimento di obiettivi di interesse generale.

Sono, quelle ora indicate, due dimensioni dell'intervento pubblico che, per riprendere la classificazione delle funzioni dello Stato proposta da Musgrave (allocativa, redistributiva, di stabilizzazione macroeconomica), appartengono entrambe alla funzione allocativa, volta a porre rimedio ai "fallimenti del mercato". La differenza fondamentale sta nel fatto che la prima dimensione, quella delle politiche di regolazione e concorrenza, ha a che fare con la definizione, l'attuazione e l'*enforcement* di regole che sostengano l'efficiente funzionamento dei mercati e che quindi influenzano l'allocazione delle risorse solo in via indiretta, mentre la seconda dimensione consiste nell'effettuare scelte che incidono direttamente sull'allocazione delle risorse, in particolare tramite l'apporto di fondi di bilancio pubblico. Si pensi per esempio a due aspetti della politica industriale come la realizzazione di opere infrastrutturali o le politiche di incentivo volte a incorporare nel sistema di convenienze degli operatori obiettivi di interesse generale diversi da quelli che il mercato è spontaneamente in grado di processare o lo è solo in modo non efficiente (esternalità, investimenti a redditività differita nel tempo, innovazioni a più elevata rischiosità, ecc.).

Sono due dimensioni che in realtà si sostengono a vicenda, questo il punto di principio che voglio sottolineare in una logica ben diversa da quella neolibera.⁴ Le scelte di politica industriale possono dare i frutti desiderati in termini di attività produttive solide e durature solo se si collocano sul terreno delle corrette regole di mercato, non se pretendono di negarle. E da questo punto di vista è necessario che la politica industriale sappia fare tesoro degli avanzamenti realizzati negli ultimi trent'anni in materia di concorrenza e regolazione dei mercati. Ma anche la costruzione e l'aggiornamento del sistema di regole di mercato trae alimento dalla politica industriale: è la promozione delle grandi reti infrastrutturali che consente lo sviluppo della concorrenza nei servizi che le utilizzano e, più in generale, è lo sviluppo del tessuto produttivo che alimenta l'articolazione degli scambi su cui la regolazione si esercita. Stiamo parlando perciò di due anime complementari e ambedue essenziali dell'intervento pubblico nell'economia: quella che stabilisce le regole per il miglior funzionamento dei mercati e quella che, nel quadro di quelle stesse regole, traduce in convenienze per gli operatori le scelte collettive sull'allocazione delle risorse.

Politica industriale: investimenti pubblici, incentivi, partecipazione al capitale

E vengo così alla "cassetta degli attrezzi" della politica industriale. L'Italia fronteggia problemi strutturali che si trascinano da tempo, indebolendo il suo tessuto produttivo, e che derivano da una prolungata carenza di investimenti privati e pubblici che negli ultimi venti anni ha eroso la base produttiva e frenato la dinamica della produttività. In questa "cassetta degli attrezzi" tre sono quelli che risultano perciò di particolare rilievo rispetto alla situazione italiana: progetti pubblici di investimento infrastrutturale volti a costruire le condizioni di contesto per lo sviluppo delle attività produttive, incentivi che modifichino il quadro delle convenienze di mercato entro cui le imprese fanno le loro scelte, partecipazione pubblica nel capitale delle imprese volta a promuovere attività giudicate strategiche per gli obiettivi di politica industriale nazionali ed europei.

⁴ Per uno sviluppo del tema, sia consentito il rinvio a De Vincenti (2006; e 2010).

I progetti pubblici di investimento

È questo uno dei terreni su cui l'Italia è rimasta più indietro negli ultimi venti anni: non solo e non tanto per i vincoli di finanza pubblica resi stringenti dall'esigenza di contenere e ridurre un debito pubblico tra i più elevati in Europa, quanto ancor più per gli ostacoli che la normativa e la prassi amministrativa hanno frapposto alla realizzazione effettiva delle opere.

Oggi, con i nuovi obiettivi di sviluppo posti dall'Unione Europea nell'ambito della transizione verde e digitale e ancor più con l'impulso di Next Generation EU, i temi della qualità della vita dei cittadini, della tutela ambientale, del riequilibrio territoriale portano con sé lo sviluppo di attività sempre più segnate da esternalità e quindi dal bisogno di orientamento da parte dei pubblici poteri: dagli investimenti in ricerca medica di base alla costituzione di centri di eccellenza per cure avanzate, dalla promozione della banda ultralarga alla realizzazione di investimenti nelle infrastrutture di trasporto e logistica, dalla transizione energetica e dal risanamento ambientale alla riqualificazione urbana e alla rigenerazione di ex aree industriali ora abbandonate. Sono investimenti fondamentali anche sul fronte della produttività di sistema, costruendo – come accennavo prima – le condizioni di contesto necessarie allo sviluppo delle attività imprenditoriali in tutti i settori, dall'agricoltura, all'industria, ai servizi.

Per conseguire gli obiettivi di interesse pubblico costituiti dall'efficienza (riduzione dei costi per la collettività) e dall'efficacia (aderenza ai bisogni) degli interventi, abbiamo bisogno a un tempo di capacità programmatica delle amministrazioni pubbliche e capacità innovativa delle imprese. È su questa combinazione che va collocato anche il tema del partenariato pubblico-privato, dove le capacità imprenditoriali e le risorse finanziarie private dovrebbero essere messe a disposizione del conseguimento degli obiettivi di interesse generale, senza venir meno alle proprie convenienze, anzi inserendole in un quadro di valorizzazione sistemica definito dai decisori pubblici. Affinché il coinvolgimento dei soggetti privati – nelle infrastrutture e nei servizi in concessione o tramite finanza di progetto – possa dare i frutti desiderati, è necessario che i soggetti pubblici responsabili della programmazione e della regolazione siano autorevoli per le competenze a loro disposizione e per i poteri loro conferiti. Insomma, per mettere a frutto i suoi vantaggi comparativi, il partenariato deve fare affidamento al tempo stesso su autonomia e innovatività dei soggetti privati coinvolti e su autorevolezza e forza delle pubbliche amministrazioni responsabili.⁵

E qui sono evidenti i due nodi principali da sciogliere in Italia per far ripartire i progetti pubblici di investimento: la qualità delle pubbliche amministrazioni e la semplificazione delle procedure. La prima ha sofferto, come dicevo sopra, della sottovalutazione – giustamente denunciata da Biasco nei lavori sopra richiamati – della dimensione allocativa dell'azione pubblica e richiede oggi un lavoro non semplice di ricostruzione. La seconda risente del riprodursi di superfetazioni normative e amministrative che contraddicono l'esigenza di liberare le capacità di iniziativa e innovazione della società civile.

Gli strumenti di incentivazione

Sappiamo che in base all'Indice di competitività elaborato dall'International Trade Center, l'Italia si colloca al primo o secondo posto della graduatoria internazionale in diversi settori

⁵ Per una trattazione più ampia del tema, sia consentito il rinvio a De Vincenti (2018).

manifatturieri, tra cui componenti elettronici, meccanica, abbigliamento, mezzi di trasporto, tessile e altri (come articoli in plastica, occhiali, gioielleria, ecc.). Il problema è che questa capacità di innovazione e di competitività si concentra in una parte limitata del tessuto produttivo italiano. L'obiettivo fondamentale di una politica di incentivi deve essere allora quello di diffondere queste capacità a una più ampia quota di imprese e di settori così da ottenere una più elevata dinamica della produttività di sistema.

Gli incentivi più efficaci, perché incidono sul quadro di convenienze entro il quale le imprese fanno le loro scelte di investimento, e più efficienti, perché tagliano in modo netto i tempi di implementazione saltando a piè pari qualsiasi intermediazione politico-burocratica, sono gli incentivi di valore generale e automatico.⁶

Hanno queste caratteristiche due tipologie principali di incentivi. Quelli agli investimenti basati su un uso della leva fiscale per sostenere il rafforzamento societario e finanziario delle imprese, su cui proprio Biasco ha fornito importanti contributi,⁷ e gli incentivi per sostenere la dinamica prospettica della produttività, come quelli sperimentati in Italia con successo nella Legislatura 2013-18 per promuovere avanzamenti tecnologici – come l'iperammortamento – o localizzazioni geografiche – come il credito d'imposta Sud – o anche per innescare incrementi della dotazione di beni strumentali – come la Nuova Sabatini per le PMI. La seconda tipologia è costituita dagli incentivi di prezzo, come: il valore degli ETS, per ridurre le emissioni di gas climalteranti; o i voucher a sostegno della domanda di connessione, per accelerare la diffusione della banda ultralarga; o ancora, per promuovere l'innovazione farmaceutica, la regolazione dei prezzi dei nuovi farmaci ammessi al rimborso da parte del SSN.

In sintesi, serve un uso sapiente degli incentivi come strumento per introdurre nell'operare del mercato obiettivi di interesse generale, modificando in modo semplice e comprensibile le convenienze di mercato in forme generali e imparziali, entro cui le imprese possano fare le loro scelte senza interferenze estranee alla logica imprenditoriale.

La partecipazione pubblica nel capitale d'impresa

Infine, un ruolo fondamentale nel configurare una politica industriale in grado di incidere sul modo di operare e sui risultati del mercato lo possono giocare, come giustamente Biasco rivendicava,⁸ le imprese a partecipazione pubblica. Il tema è quello di fare di questa presenza pubblica nel capitale delle imprese una leva per promuovere, coinvolgendo e aggregando risorse finanziarie private, attività che siano strategiche per gli obiettivi di politica industriale nazionali, per esempio attività a forte contenuto di innovazione e con ricadute di sistema e che spostino in avanti la frontiera della produttività. Vanno evitati gli errori di "socializzazione delle perdite" che nel nostro paese portarono alla crisi delle Partecipazioni Statali negli anni Ottanta e Novanta.

Guardando alla situazione italiana, le determinanti della insufficiente dinamica della produttività nei due decenni alle nostre spalle sembrano riconducibili a tre fattori principali: la limitata presenza di grandi imprese nei settori di punta dell'innovazione internazionale; le inadeguate dimensioni di molte imprese; la scarsa diffusione di capacità innovativa e di

⁶ Su questo punto, cfr. Coco (2020).

⁷ Cfr. in particolare Biasco et al. (2008).

⁸ Cfr., per esempio, Biasco (2012), pp. 94-95.

trasferimento tecnologico, anche nell'adozione di strumenti digitali e di intelligenza artificiale, presso una parte ancora ampia del tessuto produttivo.

La partecipazione pubblica nel capitale delle imprese deve aiutare ad affrontare questi tre problemi. Il primo investe le scelte strategiche delle maggiori imprese italiane: qui la partecipazione pubblica deve essere fattore che spinge a investimenti nelle attività a maggior tasso di innovazione, sviluppando ulteriormente alcune esperienze fatte negli ultimi anni nella gestione delle maggiori società a partecipazione pubblica e configurando di conseguenza la strategia finanziaria di CDP Equity e di Fondo Strategico Italiano verso investimenti, in sinergia con soggetti finanziari e industriali privati, in imprese di rilievo strategico. Il secondo problema sollecita un intervento finalizzato a sostenere la crescita dimensionale delle medie imprese italiane attraverso apporti di *equity* che ne sostengano la capitalizzazione: dovrebbe essere questo l'obiettivo chiave di fondi come il Fondo Italiano Investimenti e il Fondo per la crescita dimensionale delle PMI meridionali. Il terzo problema va affrontato dando attuazione a quel Fondo Nazionale Innovazione, costituito presso CDP, che dovrebbe fornire finanzia per l'innovazione attraverso operazioni di *venture capital*, magari prevedendo però anche suoi interventi complementari nelle aziende sostenute dai Fondi citati in precedenza.

Si tratta però di chiarire bene quali siano le condizioni necessarie affinché la partecipazione pubblica nelle imprese svolga una reale funzione di promozione dell'efficienza e dello sviluppo e non di "socializzazione delle perdite".⁹ La prima decisiva acquisizione di principio necessaria consiste nel guardare alle società a partecipazione pubblica non come a un mero strumento della politica ma all'opposto come a soggetti imprenditoriali che, in quanto tali, hanno e devono avere la propria autonoma strategia industriale, essere quindi dotati di forti competenze manageriali e tecniche ed essere sottoposti alla verifica del mercato. La degenerazione del vecchio sistema delle partecipazioni statali cominciò quando proprio l'autonomia manageriale che aveva consentito i successi dei primi venti anni del Dopoguerra venne compromessa da scelte politiche che imponevano "oneri impropri" alle imprese e penetranti condizionamenti sul management da parte della direzione politica. Oggi il contesto è mutato e i principi europei di parità di trattamento tra impresa pubblica e impresa privata, di comune assoggettamento alle regole della concorrenza e alla normativa sugli aiuti di Stato, insieme con l'affermarsi di Autorità antitrust e di Autorità indipendenti di regolazione negli Stati membri e in particolare – con un invidiabile grado, finora, di eccellenza tecnica – proprio in Italia, costituiscono presidi decisivi per non ripetere l'esito del passato.

Ma queste condizioni per così dire "esterne" all'impresa hanno bisogno di essere accompagnate – in particolare nei rapporti tra azionista pubblico e management – da regole di governance coerenti: statuti delle società che pongano in essere un diaframma istituzionale che presieda a un corretto rapporto tra potere di indirizzo dell'azionista pubblico e strategia industriale di stretta competenza del management; partecipazione al capitale di azionisti privati e quotazione in Borsa che accompagnino la disciplina di mercato *ex post*, quella cioè sul versante degli sbocchi per i prodotti, con la disciplina *ex ante* sul mercato dei capitali.

È urgente allora costruire sul piano delle norme e realizzare nella prassi un fondamento solido all'operare dell'impresa a partecipazione pubblica non come mero strumento della politica ma come soggetto che traduce obiettivi di valore generale in comportamenti di impresa sottoposti alla verifica di mercato.

⁹ Sul tema, cfr. i saggi contenuti in Cerulli Irelli e Libertini (2019).

Per concludere

Come stava a cuore a Salvatore Biasco, è finalmente riemersa negli ultimi anni l'esigenza che l'intervento pubblico nell'economia traduca le scelte collettive elaborate attraverso le istituzioni democratiche in politiche che orientino l'allocazione delle risorse che il mercato realizza. E in questo quadro si inserisce il ragionamento proposto più sopra sulla funzione e gli strumenti della politica industriale. Al tempo stesso, non dobbiamo dimenticare la lezione che ci viene dalla crisi dell'intervento pubblico a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta. La deriva che in quel periodo portò nel nostro paese a programmare investimenti fuori mercato e a piegare le partecipazioni statali a una funzione impropria di ammortizzatore sociale contribuì alla crisi della finanza pubblica e all'indebolimento proprio dell'intervento pubblico nella sua effettiva capacità di guida dei processi economici.

Per questo è bene non rigettare ma saper fare proprie, in una sintesi più avanzata, le innovazioni contenute nella stagione delle liberalizzazioni e della riforma della regolazione che ha caratterizzato gli anni Novanta e il primo decennio degli anni Duemila, senza considerarle semplicemente parte – qui il mio dissenso da Biasco – di una egemonia culturale neoliberalista: fare tesoro degli avanzamenti degli ultimi trent'anni in materia di concorrenza e regolazione dei mercati, collocando le scelte di politica industriale sul terreno delle corrette regole di mercato, che d'altra parte sono esse stesse influenzate dall'agire delle autorità pubbliche. Una impostazione di politica industriale consapevole che, per poter orientare efficacemente il funzionamento dell'economia, deve saper tenere conto del modo in cui gli operatori rispondono all'intervento pubblico e del ruolo del mercato come meccanismo di verifica dell'efficacia e dell'efficienza delle misure adottate. In sintesi, una politica industriale *market-oriented*, ossia capace di promuovere lo sviluppo di un mercato che risponda agli obiettivi che la società democraticamente organizzata si dà.

Riferimenti bibliografici

- Baumol W.J., Panzar J.C. e Willig R.D. (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, San Diego: Harcourt Brace Jovanovic.
- Biasco S., Di Pietro A., Giannini S. e Roxas G. (2008), *Relazione finale della Commissione di studio sull'imposizione fiscale sulle società*, Tributi, Supplemento n. 3, Roma: Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze Ezio Vanoni.
- Biasco S. (2009), *Per una sinistra pensante. Costruire la cultura politica che non c'è*, Venezia: Marsilio.
- Biasco S. (2012), *Ripensando il capitalismo. La crisi economica e il futuro della sinistra*, Roma: Luiss University Press.
- Biasco S. (2016), *Regole, Stato, uguaglianza. La posta in gioco nella cultura della sinistra e nel nuovo capitalismo*, Roma: Luiss University Press.
- Biasco S. (2019), "Dove sta andando l'ordine mondiale neoliberalista?", in Salvati M. (a cura di), *Alfredo Reichlin. Una vita*, Roma, Treccani.
- Biasco S. (2022), *Le ragioni per un ritorno alla socialdemocrazia*, Soveria Mannelli (CZ): Rubbettino.
- Cabral L.M.B. e Riordan M.H. (1989), "Incentives for Cost Reduction Under Price-Cap Regulation", *Journal of Regulatory Economics*, 1, pp. 93-102.
- Cerulli Irelli V. e Libertini M. (a cura di) (2019), *Iniziativa economica pubblica e società partecipate*, Milano: EGEA.
- Coco G. (2020), "Investimenti, disintermediazione, capacità: come superare la retorica delle politiche per il Mezzogiorno", in Coco G. e De Vincenti C. (a cura di), *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da "problema" a "opportunità"* (pp. 203-224), Bologna: Il Mulino.
- De Vincenti C. (2006), "Mercato e intervento pubblico nei servizi di pubblica utilità", in De Vincenti C. e Vigneri A. (a cura di), *Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità* (pp. 39-51), Bologna: Il Mulino.

- De Vincenti C. (2010), "L'economia della regolazione: una triangolazione per orientarsi", in Bonifati G. e Simonazzi A.M. (ed.), *Il ritorno dell'economia politica. Saggi in ricordo di Fernando Vianello* (pp. 215-229), Roma: Donzelli Editore.
- De Vincenti C. (2018), "Interesse pubblico e Partenariato Pubblico-Privato: un'analisi di teoria economica dell'organizzazione", *Rivista della Corte dei Conti*, Anno LXXI, n. 5-6, pp. 290-296.
- De Vincenti C. e Marchetti E. (2005), *Temi di macroeconomia contemporanea. Nuovi classici vs. nuovi keynesiani*, Roma: Carocci Editore.
- Dixit A. (1996), *The Making of Economic Policy*, Cambridge (Ma): The MIT Press.
- Laffont J.J. e Tirole J. (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge (Ma): The MIT Press.
- Stiglitz J.E. (1998), "The Private Uses of Public Interest: Incentives and Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, 12, pp. 3-22.