

DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Florio, Massimo

Book

Apologia di un economista : una diversa idea di ricerca e valutazione

Provided in Cooperation with:

ZBW Open Access

Reference: Florio, Massimo (2020). Apologia di un economista : una diversa idea di ricerca e valutazione. Milano, Italy : FrancoAngeli.

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/11159/4542>

Kontakt/Contact

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto:rights[at]zbw.eu)
<https://www.zbw.eu/econis-archiv/>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte.



<https://zbw.eu/econis-archiv/termsfuse>

Terms of use:

This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence.



Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Mitglied der



Massimo Florio

APOLOGIA DI UN ECONOMISTA

**Una diversa idea
di ricerca e valutazione**

FrancoAngeli

OPEN  ACCESS



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

http://www.francoangeli.it/come_pubblicare/pubblicare_19.asp

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Massimo Florio

APOLOGIA DI UN ECONOMISTA

Una diversa idea
di ricerca e valutazione

FrancoAngeli
OPEN  ACCESS

Copyright © 2020 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunica sul sito
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Chiunque difenda il proprio campo si accorgerà di difendere se stesso.

Godfrey H. Hardy, *Apologia di un matematico*, 1940

INDICE

Introduzione. Come si giustifica il lavoro di un economista?	pag.	9
1. Adam Smith, piccole imprese, territori	»	13
1.1. Andare sul campo	»	13
1.2. Leggere i classici e cercare dati di prima mano	»	16
1.3. Farsi domande semplici	»	19
1.4. Tentare di rispondere come si può	»	20
1.5. Tornare a distanza di tempo sulle domande	»	24
1.6. Riconoscere di non sapere	»	26
1.7. E quindi fare proposte locali, sperimentali e controllabili	»	30
2. Grandi imprese e sviluppo locale	»	33
2.1. Le grandi imprese non sono solo grandi	»	34
2.2. Quali incentivi?	»	35
2.3. Gli studi di caso servono	»	37
2.4. Una congettura sull'impatto del territorio sulle imprese (e viceversa)	»	39
2.5. Imprese senza radici	»	41

3. Privatizzazioni e impresa pubblica	pag.	43
3.1. La <i>communis opinio</i>	»	44
3.2. Effetti sui consumatori/utenti dei servizi	»	45
3.3. Effetti sui contribuenti	»	46
3.4. Effetti sui lavoratori	»	48
3.5. Gli azionisti	»	48
3.6. Effetti sulla crescita economica aggregata	»	49
3.7. Effetti sulla finanza pubblica	»	50
3.8. Effetti sulla efficienza delle imprese	»	51
3.9. Effetti sulla ricerca e sviluppo	»	52
3.10. Effetti sulla qualità del governo	»	53
3.11. Quali interessi sono in gioco?	»	54
3.12. Le imprese pubbliche non erano poi così defunte	»	55
4. Valutazione delle politiche e delle organizzazioni	»	61
4.1. Valutare le politiche di una piccola amministrazione regionale	»	62
4.2. La performance di una grande università pubblica	»	66
4.3. Valutare le politiche europee di sviluppo regionale	»	71
5. Analisi costi-benefici degli investimenti pubblici	»	75
5.1. Un certo modo di vedere le cose	»	77
5.2. Come avere influenza sui governi?	»	80
6. La produzione di conoscenza come bene pubblico	»	85
6.1. Un nuovo tipo di infrastrutture	»	85
6.2. I benefici sociali	»	89
6.3. Scienza e giustizia sociale	»	91
6.4. Una proposta: imprese pubbliche ad alta intensità di conoscenza	»	95
Non ancora un epilogo	»	99
Ringraziamenti	»	105
Bibliografia	»	111
Indice dei nomi	»	117

INTRODUZIONE

COME SI GIUSTIFICA IL LAVORO DI UN ECONOMISTA?

Quando Godfrey Harold Hardy scrisse *A Mathematician's Apology* (1940) non avrebbe dovuto essere troppo scontento di sé. Nel suo andirivieni fra Cambridge e Oxford aveva ottenuto risultati e riconoscimenti importanti. Tuttavia pensava che, passati i sessanta anni, la sua vita creativa fosse finita. Per un economista, forse, si può utilmente lavorare un po' più a lungo, ma il criterio di successo è più elusivo. Questo è il tema principale di questo libretto. Come si giustifica il lavoro di un economista, quale dovrebbe essere il metro del successo? Proverò a dirlo.

Hardy proponeva una distinzione fra matematica vera (pura o applicata) bella e inutile, e matematica banale, che ha valore pratico:

Se come abbiamo convenuto provvisoriamente l'utilità del sapere consiste nella sua capacità di contribuire al benessere materiale dell'umanità, per cui la soddisfazione puramente intellettuale risulta irrilevante, allora la maggior parte della matematica superiore è inutile.

Pacifista intransigente, pensava che la matematica vera fosse innocua e quindi innocente di usi militari. Purtroppo sbagliava quanto alla seconda idea (c'è molta matematica in una bomba atomica) e per fortuna sbagliava quanto alla prima (c'è molta matematica in un GPS). Su una cosa aveva però ragione. Possiamo sapere esattamente che cosa è una circonferenza, ma è più frustrante tentare di definire una sedia

(l'esempio è suo). Non parliamo poi di definire una impresa, un progetto di investimento o il benessere sociale, i miei temi in questo scritto. Sono oggetti dai contorni sfumati. Non possiamo farci niente.

Un economista che si compiaccia della bellezza di un teorema ha sbagliato mestiere. In economia la bellezza inutile nel senso di Hardy non è solo insignificante, può persino essere moralmente dubbia, come se un medico privilegiasse terapie alla moda invece di quelle che salvano i pazienti, o almeno li fanno stare un po' meglio.

L'unica giustificazione che io possa vedere per lo studio dell'economia dovrebbe essere quella di contribuire, per tentativi ed errori, al bene comune, in qualche modo definito. Non è solo il benessere materiale anche se per chi muore di povertà, al primo posto di solito viene la soddisfazione di bisogni semplici. Ma non si vive di solo pane.

Proverò a difendere il lavoro di economista su questo metro, rivolgendomi idealmente a chi sia all'inizio del suo percorso di ricerca, o a qualcuno che voglia avere un resoconto sincero di che cosa davvero fanno gli economisti.

In ambiente accademico un criterio di valutazione frequente è l'impatto delle pubblicazioni di un ricercatore sulle pubblicazioni altrui. Oppure si guarda a dove si è pubblicato come scorciatoia per giudicare la qualità scientifica. Se ne è fatta una scienza (dal buffo nome di bibliometria). Essere molto citati, o pubblicare su una rivista *top* (secondo qualche classifica) appaga l'ego e non fa male alla salute e alla carriera.

Il valore sociale della ricerca economica è però un'altra cosa. Non lo sappiamo misurare bene. In un archivio online specializzato¹, sono registrati a inizio 2020 oltre 57 mila autori (e sono depositati tre milioni di lavori, pubblicati in 3.500 riviste e 5.000 collane di *working papers*). Come media di vari criteri sarei classificato nel top 5% del *ranking* mondiale dell'ultimo decennio, ma anche se fossi nel top 1%, non significherebbe affatto che la mia ricerca abbia avuto successo nel senso che qui interessa. Qualcuno ha provato a misurare l'impatto sociale del lavoro accademico guardando ai dati sulla risonanza della ricerca nei social e nei media in generale. Non è necessariamente una

¹ Research paper in economics, www.repec.org.

cattiva idea, ma non è neppure di questo che sto parlando, altrimenti basterebbe andare il più possibile in televisione a dire qualunque cosa faccia rumore ed ottenere un po' di *tweet*.

Non le citazioni, non i *blue ribbon top journals* (che mediamente moltiplicano le probabilità di essere citati ma anche la reputazione accademica), non l'audience mediatica. E quindi, che cosa giustifica il lavoro di un economista?

Proverò ad applicare un criterio "esterno" per valutare il lavoro di un economista di professione: l'influenza nelle decisioni economiche ed in definitiva sul benessere sociale. E poiché questo criterio di valutazione è abbastanza severo, il mio campione è formato da un solo caso, con qualche esempio tratto dal mio stesso lavoro, così non offendo nessuno. E non perché consideri importante quanto ho fatto, al contrario, ma solo perché conosco bene, dall'"interno", questo specifico caso, e credo sia abbastanza rappresentativo di ciò che un normale economista con la mia formazione (anche se magari un po' meno irregolare) può fare nella sua vita professionale.

Dato che sono un economista applicato specializzato nell'economia pubblica, il criterio che userò è quello dell'influenza della mia ricerca sulle politiche e l'amministrazione pubblica, o almeno sulla formazione delle opinioni riguardo a questi temi. Mi chiederò cioè se il mio lavoro abbia utilmente spostato qualche decisione concreta, o almeno se potrebbe in futuro spostarla in condizioni favorevoli. Economisti con altre specializzazioni potrebbero chiedersi se hanno influito sulle decisioni delle imprese, o delle banche centrali, e con quali effetti sulla società.

Avvertenza: il criterio che considero si applica a un normale economista accademico che non decida per una parte della sua vita di fare il politico (ad esempio il parlamentare, il ministro, il sindaco), oppure il banchiere, il manager, o l'imprenditore. Mi riferisco quindi alla situazione di un ricercatore che confidi solo nell'influenza che può avere il suo lavoro, senza volere o potere cambiare mestiere. Non ho nulla contro chi cambia ruolo, ma la valutazione dell'influenza in quel caso sarebbe tutto un altro discorso. Non avendone esperienza, non ne dirò nulla.

Forse c'è qualche giovane ricercatore (dentro o fuori l'università), ancora abbastanza idealista, che sospetta che essere economista non significhi *solo* "pubblicare bene", ma *soprattutto* "fare bene". A que-

sto giovane vorrei dire che ha tutta la mia simpatia, avvisarlo che andrà incontro a quasi inevitabili delusioni, ma anche che può valerne la pena. Provo a dire perché.

1. ADAM SMITH, PICCOLE IMPRESE, TERRITORI

1.1. Andare sul campo

Giorgio Fuà, uno dei più noti economisti italiani della sua generazione, nel 1967 aveva fondato ad Ancona l'ISTAO (Istituto "Adriano Olivetti" di studi per la gestione dell'economia e delle aziende), una scuola post-laurea di economia, con il sostegno della Banca d'Italia, CNR, Social Science Research Council e altri. Seguendo il consiglio di Federico Caffè, avevo fatto domanda per essere ammesso al corso 1976-77, ottenendo una borsa di studio per il percorso di economia applicata. Eravamo in tutto una dozzina.

Benché all'ISTAO si offrissero insegnamenti di matematica, econometria, macroeconomia e altri argomenti tradizionali nella formazione di un economista, uno dei messaggi di Fuà era che, se non sai che cosa è un'impresa e un imprenditore, allora non sai l'economia. Così dopo Ancona, invece che un dottorato all'estero (in Italia sarebbero decollati solo diversi anni dopo), accettai la proposta di Fuà di andare a Milano con una borsa di studio offerta da Alberto Zevi, un imprenditore "olivettiano". Si richiedeva di svolgere con molta libertà una indagine sull'industria del mobile, un settore di successo per l'Italia. Sono andato a studiare le piccole imprese in Brianza, e da lì ho girato la provincia italiana per capire che cosa funzionava a Treviso e Pesaro, ma non funzionava in Calabria, coinvolgendo nel progetto altri giovani ricercatori.

Volevamo capire come faceva un settore di piccola impresa ad avere successo (l'Italia era allora il primo esportatore di mobili nel mondo, oggi è la Cina). Ho imparato che cosa è una squadra bordatrice e un pannello truciolare, ho intervistato personalmente non so quanti imprenditori, visitando sia botteghe artigiane tradizionali che moderne fabbriche con lavorazioni a controllo numerico e gestione telematica degli ordini. Zevi suggeriva di leggere riviste esoteriche come *Holz-Zentralblatt* e *Cabinet Maker* per capire come si diffondono le micro-innovazioni. Mi sono fatto spiegare come funziona la logistica di IKEA e come nasce il suo catalogo in Svezia, e perché negli Stati Uniti l'industria del mobile ha struttura e performance così diverse da quella italiana e tedesca.

Ci sono poi voluti cinque anni per pubblicare (con il Mulino) un libretto di poco più di cento pagine, dal titolo improbabile *Il falegname e l'economia politica* (ricordo più avanti perché quel titolo). Lo hanno letto pochi e citato ancora di meno. Una pubblicazione del tutto irrilevante per la carriera accademica. Federico Caffè mi aveva avvisato, ricordando i difficili inizi di Giacomo Becattini, un altro celebre economista di quella generazione, quando ad un concorso era stato criticato per avere osato presentare un lavoro sul distretto del mobile in Toscana. A quell'epoca l'accademia si attendeva che un economista si occupasse di temi più importanti che non di piccole imprese e territori.

Sotto il profilo della carriera accademica, la mia scelta di spendere i primi anni sul campo era sbagliata. Non la consiglierai oggi a chi vuole specializzarsi in economia. Meglio frequentare un buon corso di dottorato, ma possibilmente in cui ci sia tempo e libertà di essere curiosi. In un percorso tradizionale di formazione alla ricerca in economia spesso si trascura di dire allo studente che per capire le imprese, occorre andarle a vedere. Mentre scrivo questa pagina (aprile 2019), Frau Merkel inaugura la fiera della tecnologia ad Hannover, con 6500 espositori: se qualcuno dovesse oggi studiare le cause del successo industriale tedesco e dei problemi italiani di produttività, consiglierai di andare a dare un'occhiata.

Quasi nessuno può concedersi oggi il lusso di fare ricerca da giovane in questo modo. Il costo è grande e l'esito incerto. Se però se ne avesse l'occasione, suggerirei di prendersi un anno sabbatico e di usare

quel tempo per viaggiare e vedere le imprese e i territori. Forse lo si dovrebbe fare anche se poi ci si vuole specializzare in macroeconomia, mercati finanziari, o in altri argomenti apparentemente lontani dal mondo delle imprese. Prima di scrivere qualcosa sulla relazione fra istituzioni, crescita, investimenti, produttività, disoccupazione, salari, non sarebbe male conoscere funzionari pubblici, imprenditori, lavoratori, tecnologie, e luoghi.

È un'idea meno eccentrica di quello che può sembrare. Alla London School of Economics, dove sarei andato dieci anni dopo, Nick Stern spiegava come lo studio metodico sul campo di un singolo caso¹, un piccolo villaggio rurale qualunque a 196 chilometri da Delhi, Palanpur, è continuato a lungo (ora da *sessanta anni*) con ripetute missioni, analizzando nei più minuti dettagli l'evoluzione sociale, le istituzioni, il progresso tecnico. L'indagine a Palanpur si è basata su interviste con questionari comparabili negli anni, rilevando ad esempio dati su casta e composizione delle famiglie, educazione, possesso di terra, affitti, consumi, mercato dell'acqua, lavoro, fertilizzanti, resa della terra, latte e acquisti di alimenti, beni durevoli posseduti, debiti, forme salariali in natura o in denaro a seconda della casta, ecc. Lo studio delle istituzioni è stato altrettanto accurato, ricostruendo gli effetti della abolizione degli *zamindar*, esattori ereditari (o possessori/custodi) della terra ai tempi dei *moghul* e poi per gli inglesi, fino al subentro dello stato come proprietario e l'instaurazione di diversi regimi di proprietà, con una indagine sulla relazione fra reddito reale e regime giuridico della terra, in particolare della forma locale di *sharecropping* (la mezzadria è un tema studiato fra gli altri da Marshall, Schultz, Lewis, Bhaduri, Stiglitz e che aveva interessato anche Fuà a proposito della piccola impresa nel centro-Italia). Il progetto Palanpur è un classico che ha generato idee importanti ed è ancora una scuola di formazione sull'economia dello sviluppo. Insomma, la Brianza e l'industria del mobile erano la mia Palanpur, certo un po' meno esotica. Il consiglio ad un giovane potrebbe essere questo: almeno all'inizio, vai a vederla davvero l'economia, da qualche parte del mondo.

¹ Bliss and Stern (1982).

1.2. Leggere i classici e cercare dati di prima mano

Si possono leggere dozzine o centinaia di articoli accademici “normali”, anche su celebri riviste, senza trovarci niente di veramente importante, perché chi li scrive sa presentare un po’ troppo bene cose di cui ha una conoscenza mediata da altri che ne hanno scritto prima, spesso avendone a loro volta solo letto e così via. Confondere il lettore con un discorso astruso è una possibile strategia di occultamento della nostra ignoranza. Un possibile *test* è questo: se non riusciamo a dire in poche parole ad un non-economista (cioè al 99,999 per cento degli esseri umani: calcolo approssimato, ma l’ordine di grandezza è quello) perché quello che abbiamo trovato dovrebbe interessarlo, probabilmente non abbiamo trovato niente. Ma persino questo test potrebbe fallire, se qualcuno riesce a dire efficacemente cose di cui in realtà sa poco. La comunicazione brillante di cose neanche sbagliate ovviamente non è una virtù. («*Das ist nicht einmal falsch*»), non è neppure falso: pare sia stato il commento del grande fisico Wolfgang Pauli ad una presentazione particolarmente astrusa).

I classici (non tutti necessariamente autori morti e sepolti) hanno due caratteristiche: scrivono bene e si vede che sanno di che cosa parlano. Magari sbagliano, ma non si sbaglia a leggerli. Poche pagine possono essere illuminanti e da sole dire di più di una biblioteca intera di lavori su riviste accademiche. Oggi pochi studenti di dottorato riescono a permettersi di leggere liberamente i grandi economisti, fossero anche solo quelli di qualche decennio addietro. Sembra essere una pura perdita di tempo. Adam Smith, Marx, Marshall, Keynes, Pigou, Pareto e Schumpeter (solo per citare qualcuno dei miei preferiti) avevano conoscenze di prima mano dei fatti economici. Sapevano di che cosa e di chi parlavano. Lo stile in cui scrivono e soprattutto ciò che scrivono è intriso di realtà. Possono insegnarci non come è il mondo (che è ovviamente cambiato) ma come guardare il mondo, il che è altrettanto importante.

Ai miei primi studenti² facevo notare che in *sette* pagine sulla sua teoria dell’impresa, Adam Smith (1776) riesce a citare cacciatori,

² Ad Urbino, in un piccolo corso sulla teoria del fattore imprenditoriale, su invito di Piero Alessandrini.

agricoltori, mugnai e fornai, filatori, piantatori, manifatture indipendenti, ortolani, nonché... castori, cervi, cavalli, grano, farina, legno, selci di Scozia, e altro ancora. Se non ci credete, leggetelo (ma non rivelerò qui le pagine, così se siete curiosi dovete scoprirle da soli). Oppure, facevo notare che Marx, dopo avere detto nel primo volume de *Il Capitale* (1867) che senza capitalisti-imprenditori non potrebbero esserci capitalisti-finanzieri perché il tasso di interesse sarebbe nullo, nel terzo volume, pubblicato postumo da Engels (1894), scrive: «Il guadagno dell'imprenditore non è in antitesi con il lavoro salariato, ma soltanto con l'interesse». Fa anche molti esempi concreti che mostrano che sapeva distinguere bene le due figure sociali (anche qui non rivelerò la pagina, il che certamente è un dispetto, date le dimensioni de *Il Capitale*).

Un economista che scriva di imprese e non ne abbia visitate *molte*, è come un geografo che non abbia mai viaggiato. Questo geografo si immaginerebbe una regione come una macchia colorata su una carta. La povertà di questa rappresentazione mentale si vede alla prova dei fatti, come mostrerò fra un momento, quando dirò perché le politiche della UE nei confronti delle PMI hanno spesso esiti incerti.

La prima cosa che un economista applicato impara, è che i dati che gli servono spesso non ci sono e se li deve andare a produrre con indagini specifiche. I dati sono da qualche parte sempre, solo bisogna sapere come fare a trovarli, nei limiti di tempo e soldi che si hanno a disposizione per la ricerca. È l'esatto contrario di quello che in qualche modo talvolta passa come messaggio ai dottorandi che vogliano fare ricerca empirica: di lavorare su *datasets* già pronti che consentano di applicare dei modelli micro o macroeconomici più o meno sofisticati.

I dati sulle piccole imprese sono incredibilmente scarsi. Tuttora per i Paesi della UE (non parliamo neppure dei Paesi in via di sviluppo) è impossibile trovare semplici dati annuali comparabili, come ad esempio una distribuzione statistica che incroci omogeneamente classi di numero di addetti e codici dei settori industriali a livello regionale e spesso neppure a livello nazionale. In altre parole, un economista che voglia studiare una questione ovviamente rilevante per la politica industriale come il declino o l'ascesa nel tempo in Europa delle imprese piccole, medie o grandi (come numero di addetti o qualunque altra variabile si

usi) focalizzandosi sui settori e contesti territoriali³, non ha i dati appropriati per farlo. E quindi, se vuole pubblicare presto su queste cose e non si accontenta di narrative e studio di casi (non ben visti da riviste di economia), la cosa più saggia per la sua carriera accademica è lasciare perdere e dedicarsi a problemi per i quali ci siano già i dati.

Quando i dati ci sono è solitamente perché qualcuno è riuscito a convincere gli istituti statistici che è importante averli. Paradossalmente, spesso si fa ricerca non su ciò che è importante oggi, ma su ciò che, venti o trenta anni prima qualcuno ha ritenuto importante. La UE e i governi degli Stati membri, quindi, spendono centinaia di miliardi di euro (l'ordine di grandezza è questo) per politiche di sostegno alle PMI di cui non sanno molto, consigliati – quando lo sono – da economisti che a loro volta spesso fanno poco perché hanno pochi dati già pronti e non hanno le risorse per procurarsi quelli adatti. Peggio ancora, quando si usano dati terribilmente imprecisi e li si elaborano con grande precisione. L'accessibilità a *big data* generati da transazioni elettroniche non risolve del tutto questi problemi, almeno per adesso, ma può migliorare la situazione in futuro. Alcuni economisti stanno oggi facendo del lavoro empirico eccellente con grandi databases derivanti da informazioni di tipo amministrativo, ma spesso più con dati sugli individui che sulle imprese.

I problemi di reperimento dei dati a poco più di venti anni non si conoscono. Se non si sceglie la domanda di ricerca in base alle informazioni che si hanno già, occorre procurarsi, con fatica spesso improba, i dati appropriati al problema che si deve risolvere, se lo si ritiene importante. Purtroppo se si fa così, si pubblica più tardi e ci si espone al rischio che il lavoro di reperimento dei dati non sia apprezzato da chi ha una diversa prospettiva.

Le scienze della natura non funzionano così: la generazione di dati originali con nuove osservazioni sistematiche ed esperimenti è il cuore stesso della verifica di una ipotesi scientifica.

³ Ad esempio a livello NUTS2, corrispondente in Italia alle provincie.

1.3. Farsi domande semplici

Le buone domande di ricerca sono semplici. Ad esempio, grazie a quali fattori negli anni Settanta l'Italia era il primo esportatore di mobili del mondo? Quale vantaggio comparato aveva allora l'Italia in questa industria? I dati di censimento dicevano che il 99 per cento delle imprese del mobile aveva meno di cento addetti, ma tutto quello che avevo letto sull'impresa, suggeriva che la produttività (in qualche modo definita) delle imprese è soggetta a più o meno forti economie di scala. Non era così in un articolo del giovane Sraffa (1926), che andrebbe studiato tuttora, almeno quanto il suo più celebre piccolo libro, *Produzione di merci a mezzo di merci*⁴, elegante in tutto, eccetto forse che nel titolo. Secondo Sraffa l'argomento delle economie di scala riguarda più la distribuzione che la produzione.

Le imprese più efficienti, e quindi più adatte alle esportazioni, sono spesso quelle grandi (in qualche senso, ad esempio come valore delle attività). Questo in genere è vero, eppure l'industria italiana del mobile aveva (ha in parte ancora) successo con una base produttiva di organizzazioni piccole e persino piccolissime. Ma allora, perché qualcuna di quelle un po' più grandi non spazzava via queste legioni di imprese artigianali e medio-piccole e dava vita a grandi imprese, conformandosi così al paradigma dell'automobile e di altri settori su cui dagli anni Trenta si erano basate le ipotesi dell'*industrial organization* di matrice anglosassone?

Un economista un po' ingenuo potrebbe dire: bene, stimiamo la produttività totale dei fattori (cioè a parità di capitale e lavoro) per classi dimensionali e vediamo se queste economie di scala ci sono. Se non ci sono, questa potrebbe essere la risposta alla domanda. Ma, come ho appena detto, spesso i dati non sono disponibili nella forma necessaria, in particolare quelli sulle *quantità standardizzate* prodotte. I micro-dati d'impresa in database gestiti da società private tipicamente non includono che poco sistematicamente le PMI, e non forniscono dati sulle quantità prodotte ma sui ricavi o sul valore aggiunto, da cui senza i prezzi non si può risalire alle quantità prodotte.

⁴ Sraffa (1960).

Poi c'è una questione più sottile, che si coglie solo vedendo da vicino che cosa è una piccola impresa. La produttività per essere misurata (sia pure grossolanamente) richiede che, in mancanza di dati sulle quantità prodotte, i prezzi di mercato dei prodotti e dei fattori di produzione impiegati siano abbastanza ben definiti, non distorti, stabili. Ora la misurazione del capitale e del lavoro in una impresa di sette “addetti” (o anche di qualche decina) non è affatto una questione banale. La piccola impresa spesso non ha lo stesso tipo di rigida struttura dell'occupazione e del capitale che si osserva nelle imprese più grandi. Queste non sono solo grandi, sono anche più strutturate e stabili. Esistono differenze qualitative fondamentali nella natura stessa dell'organizzazione e non solo un fattore di scala. Le piccole imprese, non solo le microimprese, sono fatte spesso di un imprenditore che lavora in prima persona, di familiari, di apprendisti, di qualche dipendente che magari (in Italia più che altrove) in parte lavora “in nero”, il tutto abbastanza fluido. Se c'è lavoro l'impresa si espande, se non c'è si restringe, mobilitando e smobilitando flessibilmente lavoro e capitale (a sua volta non facilmente misurabile, dalla critica di Sraffa, 1960 in poi). La semplice domanda “quanti dipendenti ha l'impresa” al limite talvolta è “nessuno”, ma questo non vuole dire che non ci siano degli “addetti” che vanno e vengono. In alcune imprese di servizi si riescono a contare i computer, ma se i computer sono portatili e le persone lavorano in remoto, con orari del tutto flessibili, non è affatto ovvio quanti siano gli addetti. Lo stesso succede nel settore manifatturiero e in agricoltura.

1.4. Tentare di rispondere come si può

Se non ci si vuole arrendere alla mancanza di dati precotti ci sono varie strade. Una possibilità che mi era venuta in mente (per disperazione) era definire un mobile astratto (in questo caso un mobile perfettamente cubico di dimensioni e finitura standard), intervistare gli ingegneri che progettano gli impianti industriali e calcolare il costo unitario con le migliori tecnologie per le varie scale, corrispondenti ad un estremo all'artigiano e all'altro ad una impresa decisamente “grande”, e a qualcosa di intermedio. Ovviamente un perfetto cubo

non è un mobile molto utile, ma ad Hardy sarebbe piaciuto perché si può definire con una certa precisione. Questo ha richiesto un po' di calcoli e semplificazioni, ma alla fine saltava fuori un risultato inatteso (che sospetto si troverebbe anche in altre industrie). La funzione di costo medio "ingegneristica" suggeriva due dimensioni ottime minime e non una sola, come da manuale di microeconomia. Con la migliore tecnologia disponibile conveniva essere piccoli oppure grandi, piuttosto che "medi". Non trovavo un percorso lineare che portava le piccole ad avere vantaggio a trasformarsi in medie per poi diventare grandi. Poteva avere senso allora restare piccole, specialmente se il capitale di rischio è in gran parte familiare. Temo che il discorso sia anche più complicato, perché le imprese che producono tecnologia progettano macchine specifiche per i piccoli clienti, quindi la causazione è nelle due direzioni (dalla tecnologia alle dimensioni e viceversa). E poi ci sono non-linearità e non-monotonicità anche in altre funzioni dell'impresa, compreso l'accesso al mercato.

Comunque vadano le cose, se le piccole imprese sono di fatto meno efficienti delle grandi, perché nel tempo, sia pure con qualche discontinuità, non osserviamo solo imprese grandi? Perché la selezione darwiniana non fa il suo lavoro? Ci sono varie risposte possibili, ma quella che mi aveva convinto era che il mercato dei prodotti è imperfetto, e il cubo-standard è una cattiva rappresentazione della situazione. In realtà, una strategia alternativa a diventare un po' più grande per una piccola impresa era quella di restare piccola, ma producendo mobili un po' diversi dai concorrenti, insomma perseguire una strategia di concorrenza monopolistica per gruppi numerosi (una forma di mercato descritta da Edward Chamberlin⁵, una via di mezzo fra oligopolio e concorrenza perfetta).

Le fiere del mobile (come le analoghe manifestazioni nel campo della moda) restituiscono visivamente questa varietà e continua riprogettazione del prodotto, nel tentativo di accaparrarsi delle nicchie di mercato "proprie". L'inefficienza produttiva delle piccole rispetto alle grandi è allora compensata da un sia pure modesto *mark-up* micro-monopolistico sui costi. Insomma, non è affatto vero che la piccola

⁵ Chamberlin (1933).

impresa sia il regno della concorrenza perfetta, al contrario: in certi settori sopravvive solo perché la concorrenza è imperfetta. La controprova di questa osservazione è che le grandi imprese del mobile (come del resto quelle dell'automobile) non sfruttano appieno in questi mercati le potenziali economie di scala tecnologiche, perché lavorano su relativamente piccole serie, persino sul singolo ordine. La tecnologia si era evoluta già alla fine degli anni Settanta in questo senso, consentendo veloci riconfigurazioni delle linee di lavorazione per rispondere a sequenze di piccoli lotti di produzione. Solo che nell'automobile, la grande impresa ha portato a compimento questo processo integrando le catene globali del valore, cioè creando sistemi flessibili che presuppongono migliaia di fornitori di componenti. Le PMI che stanno sul mercato finale hanno investimenti di capitale abbastanza ridotti e possono farcela restando piccole. In questo senso esiste una industria "leggera" favorevole alle PMI come organizzazione relativamente efficiente, anche se questo implica che un Paese che si specializza in questo senso resta poi tagliato fuori dalle cose che solo organizzazioni grandi sono in grado di fare (ci torno dopo).

Ovviamente già alla fine degli anni Settanta questi processi di produzione su piccola serie erano noti⁶ e si era capito che il paradigma della grande impresa tradizionale (fordista) non era il destino del mondo. Ma c'era un'altra idea interessante suggerita da Adam Smith (ecco a che cosa serve leggere i classici, hanno delle buone idee). Nell'"Indagine" l'esempio dello spilletteaio è usato da Smith come argomento per sostenere che la divisione del lavoro aumenta la produttività (tecnica). Il problema che Smith si poneva era l'opposto di quello che ho qui discusso: come spiegare la tendenza della manifattura (che non era ancora quella della rivoluzione industriale) a diventare grande e a distruggere l'artigianato. E la risposta era quella che sappiamo (o crediamo di sapere). Ma se si ha l'occasione di leggere qualche pagina più avanti, lì si incontra il falegname delle Highlands scozzesi, che per la limitatezza del mercato locale è costretto a fare un po' di tutto: dai mobili ai carri agricoli. Quello che Smith sembra volere dire è che la domanda stessa determina la divisione del lavoro. Se il mercato è

⁶ Ad esempio nel lavoro sulla specializzazione flessibile, Piore e Sabel (1986).

piccolo, è necessario – cioè è efficiente – non dividere troppo il lavoro e sapere fare flessibilmente un po' di tutto. La domanda di mobili (e di molti altri beni e servizi) in una certa fase storica può privilegiare la varietà rinunciando alla grande serie. Il falegname brianzolo che avevo visto, che faceva mobili su misura o al più su piccola serie, che presidiava una modesta nicchia di mercato basato anche su relazioni personali (il contrario della impersonalità della concorrenza perfetta) e si faceva pagare per questa flessibilità, era proprio la versione contemporanea di quello di Smith, ortogonale allo spillettaio. Ventimila imprese così possono essere (se non arriva la sfida cinese, che poi è arrivata) una industria competitiva fatta di tantissimi micro-mercati comunicanti, anche in grado di sostenere le esportazioni (sia pure spesso facendosi importare da *buyers* esteri) attingendo a questa capacità di risposta flessibile a esigenze specifiche.

Questa interpretazione, la piccola impresa come espressione di funzioni di costo non regolarmente decrescenti e di concorrenza imperfetta, dove è efficiente nel senso di Smith *non* specializzare troppo il lavoro all'interno della fabbrica, non aveva niente a che vedere con il paradigma tradizionale per il quale le piccole imprese sono un anacronismo. Ma neppure con quello della concorrenza perfetta neoclassica. E neanche con la versione semplicistica dei distretti industriali “marshalliani” che presupponeva che il distretto fosse una specie di catena del valore integrata e specializzata localmente.

Nei distretti avevo visto sì addensamenti di imprese, come scriveva Becattini (1979), ma spesso in concorrenza parziale fra di loro, alla continua ricerca di micro varianti di prodotto per mantenere una identità: certo che attingevano alla componentistica, ma non in modo tale da fare di questo aspetto il cuore della organizzazione territoriale; spesso i componenti venivano forniti da grandi imprese esterne, relativamente ad alta intensità di capitale come i produttori di pannello truciolare, che usano presse di derivazione siderurgica, i produttori di ferramenta, che lavorano per grandi serie, i produttori di vernici, che sono multinazionali della chimica, ecc. Il territorio era invece un fatto sociale, culturale, istituzionale (che era ciò di cui parlava veramente Marshall, per chi lo ha letto bene come sicuramente Becattini) non una specie di meta-organizzazione razionale.

Non è detto che questa lettura fosse giusta (del resto in economia non lo si sa quasi mai, a meno che non si producano teoremi, cioè proposizioni “vere” per costruzione). Tuttora non lo so, ma era un modo di dare un senso a ciò che avevo visto.

Il libretto che mi era costato tanta fatica conteneva sicuramente anche cose ingenuie o imprudenti, come si possono scrivere prima dei trenta anni (per fortuna è introvabile e non me ne debbo vergognare troppo). Ma il lavoro sottostante mi ha dato forse un certo metodo e un punto di vista (sono due cose diverse). Nel frattempo, dal progetto di ricerca originario sarebbe derivato a Milano uno *spin-off ante litteram*, un piccolo centro studi indipendente. In quaranta anni di attività, da CSIL⁷ sono passati nel tempo oltre duecento giovani ricercatori, che spero abbiano acquisito un certo *imprinting* di concretezza e curiosità. In altre parole, nonostante tutte le arie che a volte ci diamo, un economista è un artigiano che insegna il mestiere a degli apprendisti e spera facciano meglio di lui. Molto più falegname che spillettaio.

1.5. Tornare a distanza di tempo sulle domande

Con un gruppo di ricercatori di diversi paesi⁸ sono tornato a occuparmi di piccola impresa per una valutazione *ex-post* degli interventi finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) nel periodo 2006-2013 (circa 70 miliardi di euro di sussidi in conto capitale). Lo studio⁹ considerava un campione di 50 Programmi operativi, lo strumento tecnico con cui stati e regioni della UE programmano il

⁷ Centro Studi Industria Leggera di Milano. Sia Becattini che Fuà hanno usato il termine “industria leggera” nelle loro indagini rispettivamente su Toscana e Marche. Fra i fondatori ancora in instancabile attività vi è Aurelio Volpe. CSIL è da molti anni diretto da Chiara Stella Pugliese, anche lei proveniente dall’ISTAO.

⁸ Fra gli esperti coinvolti nel gruppo vi erano David Audretsch e Harvey Armstrong (che hanno diretto rispettivamente *Small Business Economics* e *Regional Studies*, due fra le migliori riviste in questo campo) e Robert Picciotto, che è stato vicepresidente della Banca Mondiale per la valutazione, e colleghi più giovani ma con all’attivo molto buon lavoro empirico.

⁹ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2_final_en.pdf.

ricorso al FESR. Di lavori di valutazione di questo tipo se ne fanno spesso per la Commissione Europea, possono essere interessanti, noiosi o poco utili, molto dipende da come li si fa, ma non è di questo che voglio dire qui, ne parlerò più avanti. Qui invece mi chiederò se alla luce di questa valutazione si possa dire che il lavoro degli economisti che si sono occupati di PMI sia riuscito a migliorare in qualche modo le politiche pubbliche, rispetto a quando ho iniziato a occuparmi dell'argomento oltre trenta anni prima.

La valutazione ha riguardato in modo più approfondito otto casi di politiche per le PMI: Puglia, Sassonia, Lituania, Castilla-y-Leon, Polonia, Repubblica Ceca, Danimarca, Ile de France. Uno spaccato che comprende due aree dell'Europa più ricca e con la pubblica amministrazione più sofisticata, quattro ex economie pianificate, dopo oltre dieci anni di integrazione europea, e due regioni periferiche della Spagna e dell'Italia. L'esame minuzioso degli strumenti di intervento messi in campo dai governi nazionali e regionali per assistere le PMI, e in controluce dello stesso ruolo della CE, rivela tre fatti sotto il profilo che qui mi interessa: è evidente che la ricerca economica sulle PMI di questi decenni ha in qualche modo influenzato il disegno delle politiche; è altrettanto evidente che ciò è avvenuto tuttavia in modo spesso confuso e che le radici della confusione sono a loro volta una combinazione di incertezze, se non di contraddittorietà nei messaggi degli economisti; infine si osserva una sottovalutazione di questioni politiche e amministrative, su cui gli economisti sono seriamente impreparati quando formulano dei suggerimenti ai governi.

La ricerca¹⁰ ha identificato 670 *policy instruments*, cioè “misure”, di sostegno alle PMI nei 50 programmi operativi, mediamente un menu di oltre una dozzina di schemi per ciascun caso, e se ne è tentata una classificazione per famiglie. Guardando alla ripartizione della spesa si vede che il 30% è andato a misure classificate come *Business creation and development*, il 27% a *Support for R&D projects*, il 17% a *Development of technological or non-technological innovation*, ed il resto a temi come *ICT*, *Eco-innovation*, *Internationalisation*, *Infrastruc-*

¹⁰ Questo lavoro è stato coordinato da Julie Pellegrin, Emanuela Sirtori, Silvia Vignetti.

tures, Access to finance, Networking, Knowledge and technology transfer, Creation of innovative companies, Improving capacities. Queste etichette sono a volte sovrapponibili, per cui non vanno prese troppo alla lettera, e il menu da cui sono tratte è in realtà fatto di sotto-etichette che a loro volta non necessariamente descrivono bene il contenuto. Ma anche ad una osservazione superficiale è evidente che i governi hanno fatto shopping nel supermercato delle idee proposte negli scorsi decenni della letteratura accademica, poi disseminata nei media e tradotta in immagini semplificate. C'è da considerare peraltro che il FESR non può finanziare qualunque cosa, ad esempio ci sono fondi diversi per la formazione e per le imprese agricole, e altre politiche sono del tutto al di fuori del bilancio di Bruxelles. E poi ci sono le politiche nazionali, che spendono a volte molti più soldi. Ma i temi portanti emergono abbastanza chiaramente e riflettono, per dirla in breve, un certo generico slittamento nella teoria economica e nella ricerca empirica dal modello neoclassico della funzione di produzione, in cui capitale e lavoro hanno separatamente rendimenti decrescenti, ed il progresso tecnico è esogeno, ai modelli di crescita endogena, in cui ricerca e sviluppo, capitale umano, spesa pubblica produttiva possono controbilanciare efficacemente i rendimenti decrescenti. Di qui la frequenza di misure volte a stimolare l'innovazione nelle PMI. Tuttavia si osservano anche misure di tipo tradizionale di sostegno agli investimenti, e in proporzione più limitate misure che riflettono altri filoni, come la letteratura sui *clusters*, sull'internazionalizzazione, sull'imprenditorialità e le *start-up*. Un confronto con i passati periodi di programmazione non è possibile, ma ci sono pochi dubbi sul fatto che l'enfasi era meno sull'innovazione e maggiormente su altri aspetti. Sotto questo profilo, qualche economista potrebbe essere abbastanza soddisfatto nel constatare che, in fondo, qualcosa del suo lavoro finisce con l'avere influenza.

1.6. Riconoscere di non sapere

Ad un esame più accurato, tuttavia, questo mix suscita qualche perplessità. La letteratura empirica sulle PMI, tanto per cominciare, non

giunge a conclusioni univoche sui sussidi alla ricerca e sviluppo. Mentre alcuni economisti credono fermamente che iniettare fondi pubblici nella ricerca abbia ritorni positivi (l'evidenza aggregata è robusta a livello di economie nazionali), altri sono più cauti quando si considera la dimensione disaggregata a livello territoriale. Molte PMI sono davvero piccole, oltre il 99% nei 28 Paesi della UE hanno meno di dieci addetti, ed è irrealistico pensare che queste microimprese possano – se non eccezionalmente – fare ricerca e anche innovazione, se non nel senso delle micro-varianti di prodotto che ho menzionato precedentemente. Non ne hanno la capacità e neppure il tempo. Moltissime operano nei servizi, dove neppure sappiamo bene come misurare i miglioramenti di produttività, e anche quelle nel manifatturiero spesso hanno problemi e vincoli diversi rispetto a quelli affrontabili con la ricerca.

Per cominciare a fare sul serio con progetti di R&S occorre avere raggiunto certe dimensioni e margini di profitto, che consentono di distaccare del personale dalla produzione, amministrazione e vendita, cioè dalle attività che garantiscono la sopravvivenza quotidiana dell'impresa, e dedicarsi a un'attività creativa che è più rischiosa e a ritorno meno immediato. I piccoli imprenditori in alcuni settori, quando non fanno lavorazioni rigidamente su commessa (cioè non sono nella periferia meno autonoma di *supply chains* su cui non hanno influenza), possono tentare di crearsi delle nicchie differenziando il prodotto, ma non si tratta di ciò che gli economisti chiamano ricerca e neppure innovazione di prodotto. Sono la manifestazione di forme di concorrenza blandamente monopolistica. In fondo, ogni trattoria può tentare di farsi un nome differenziando il menu e marginalmente il processo produttivo in cucina. Il punto fondamentale è che quel meccanismo non determina una dinamica sostenuta della produttività, che deriva invece per le PMI dall'assorbimento graduale di innovazioni incorporate nelle macchine e nei materiali che acquistano, nel miglioramento del capitale umano e delle infrastrutture, dall'aggancio alla domanda aggregata; tutte cose su cui le piccole imprese non hanno controllo.

Si dice in rapporti ufficiali della CE¹¹ che, secondo le valutazioni *ex-post* sul sostegno alle spese di ricerca e sviluppo del FESR nel pe-

¹¹ European Commission (2014b).

riodo 2000-2006, si osserva qualche effetto positivo anche sulle PMI beneficiarie, in termini di effetto leva sulla spesa in R&S e sull'occupazione. Ma vi si dice anche che l'evidenza di impatto a lungo termine su produttività e profitti è variabile o limitata. Per molte piccole imprese un sostegno all'acquisto di una macchina più moderna (che ad esempio consumi meno elettricità, sia più veloce e precisa), o l'informazione su nuovi materiali e procedimenti, restano le strade più efficaci per migliorare la produttività. La R&S su queste cose si fa invece altrove, per cui è molto dubbio che politiche pubbliche per sussidiare la ricerca delle PMI siano efficaci.

Si potrebbero fare altri esempi di una certa confusione nel disegno delle politiche. Fra tutti citerei il proliferare di *smart specialisation strategies* o di centinaia di schemi di sostegno a distretti industriali o *cluster* geografici, schemi basati su percezioni abbastanza irrealistiche di come davvero funzionano questi agglomerati (ho accennato prima al fatto che se ne è talvolta sopravvalutata l'integrazione funzionale e specializzazione interna). Un altro esempio sono schemi generici a favore di *start-up*, che riflettono una letteratura non sempre accuratissima nel distinguere fra processi di ricambio automatico dello *stock* di imprese (stiamo parlando di milioni di imprese che nascono e muoiono nel tempo: una tipica microimpresa dopo qualche anno ha chiuso nei due terzi dei casi) e processi innovativi che richiedono condizioni socioculturali molto particolari, come quelle che si trovano ad esempio in Israele¹². Potrei fare vari altri esempi di eco distorta nelle politiche dei peraltro incerti messaggi che arrivano dalla ricerca. Non mi dilungo oltre sugli esempi e arrivo alle conclusioni.

Dunque, gli economisti sembrano avere qualche influenza sulle politiche, ma le ricette in partenza o all'arrivo, come nel gioco del telegrafo senza fili che si faceva da bambini, sono spesso abbastanza confuse, e difficilmente potrebbe essere diversamente, perché lo studio delle PMI non si fa solo con l'economia, e tanto meno con modelli semplificati. Quando si parla con gli imprenditori, si capisce che un buon economista (nel senso che ho detto in premessa) dovrebbe anche farsi un'idea della psicologia sociale, della tecnologia specifica, del con-

¹² Senor e Singer (2009).

testo culturale e istituzionale, e altro ancora, se vuole davvero tentare di dire qualcosa di utile. Un articolo su una buona rivista deve passare il vaglio di due o tre revisioni anonime, e poi altri forse lo citeranno. Ma il *referee* più severo è la realtà.

Qui vengo al terzo punto. Quando lavoravo al *Falegname e l'economia politica* non sapevo nulla di come funzionano i meccanismi politici e amministrativi, ma avevo studiato diritto (a Roma) quanto basta per sapere che le cose non sono così semplici. Lo schema per cui un economista crede di sapere qualcosa, lo pubblica in un articolo o in un rapporto commissionato, e si aspetta che le sue *policy implications* vengano seguite dai *policy makers* è spesso ingenuo. I governi nazionali e di vaste regioni e città sono solitamente grandi organizzazioni, con sistemi di incentivi interni non ben decifrabili dall'esterno (specialmente per qualcuno che sia stato educato a pensare che gli individui massimizzano l'utilità e le organizzazioni degli obiettivi semplici, come il profitto). Ci sono pochi dubbi, ad esempio, che nel campo delle politiche per le PMI i politici abbiano la necessità di acquisire un certo consenso, gli amministratori di non essere travolti da procedure ingestibili, e che le due cose possano condurre a prospettive opposte: massimizzare il numero di PMI assistite per ragioni di consenso da una parte, mentre dall'altra si deve non esagerare per non dovere gestire migliaia di pratiche di finanziamento, a meno di non delegare a terzi questi compiti di selezione dei progetti, ecc. Schemi molto sofisticati, ad esempio volti a stabilire rapporti fra università locali e PMI, possono piacere ai politici per ragioni di comunicazione, forse agli accademici, ma i funzionari più esperti sanno che si rischia di non riuscire a spendere i soldi stanziati o di doverli spendere male. Incartare il tutto in un pacchetto di politiche di sostegno alla ricerca e all'innovazione delle PMI è possibile e popolare, ma può essere un'illusione. In breve, sto dicendo che gli economisti hanno talvolta ricette più dubbie di quanto pretendano, e che comunque non hanno spesso nozione di che cosa le rende politicamente e amministrativamente fattibili. Il risultato, se non è abbastanza deludente, è quanto meno inafferrabile, con le dovute eccezioni di buone pratiche.

1.7. E quindi fare proposte locali, sperimentali e controllabili

Insomma: l'economia della piccola impresa nei Paesi più industrializzati è difficile da comprendere e non si presta a ricette semplicistiche. Se proprio dovessi dire che cosa credo sia in generale il vincolo maggiore alla crescita della produttività in queste organizzazioni, è forse proprio la loro stessa forza vitale: l'imprenditore, un soggetto sociale la cui psicologia, cultura, e risorse in tutti i sensi sono per un verso limitate e per un altro verso sono l'*humus* "statistico" della crescita. Ogni tanto avvengono dei salti, e una microimpresa comincia a crescere autonomamente (magari divenendo Apple), cioè non assorbendo lentamente l'innovazione portata da fuori insieme alla deriva della domanda aggregata, ma rompendo gli schemi. Per capire come facilitare questi processi di salto non c'è nulla in un testo convenzionale di microeconomia e neppure molto in quelli di management. Le tecniche statistiche di analisi controfattuale e altri metodi quantitativi (noi abbiamo costruito dei *network bayesiani* elaborando i dati tratti dalle interviste alle imprese assistite dal FESR) sono utili a cogliere alcuni effetti, ma non sostituiscono la mancanza di una buona teoria che spieghi sotto il profilo comportamentale quali fattori aumentino la probabilità che un imprenditore possa mettersi nella condizione di avere idee nuove e realizzarle.

Detto in altro modo, usando un termine introdotto da Fuà, il punto focale di un intervento volto a sostenere la dinamica (non la sopravvivenza) delle piccole imprese forse potrebbe essere il fattore organizzativo-imprenditoriale. Un piccolo imprenditore, se glielo si chiede, può fare una lista di ciò che lo aiuterebbe concretamente a fare quello che già fa e che per il momento non può permettersi (una nuova macchina, uno spazio un po' più grande, un collaboratore in più, esporre ad una fiera, rinnovare il catalogo, la versione inglese del website, oltre ovviamente a condizioni esterne: credito, semplificazione amministrativa, meno tasse, trasporti efficienti, contenimento della criminalità organizzata...). La distribuzione parsimoniosa di sussidi pubblici su alcune di queste cose, se ben gestita, qualche effetto a breve termine lo può avere, può valere la pena in alcuni territori, ma difficilmente può modificare la traiettoria dell'impresa e molto difficilmente quella di un intero terri-

torio. Se si vuole influire sui percorsi, credo ci siano principalmente due possibilità: mirare, fra tante piccole imprese, a quelle che hanno sogni nel cassetto, cose davvero nuove che vorrebbero fare e che non trovano il credito o il capitale per farle; oppure favorire processi che portino gli imprenditori a fare di questi sogni. Sono due cose molto diverse fra di loro, entrambe miranti a squilibrare, non a equilibrare. La prima significa aiutare a realizzare progetti già in qualche modo nell'aria, richiede perciò un qualche meccanismo di tipo selettivo di progetti e imprese, non facile, affidato ad agenti specializzati pubblici o privati (come le banche di sviluppo o il *venture capital*).

La seconda significa migliorare la qualità imprenditoriale attraverso la rottura di *routine* (mentali e culturali), creare deliberatamente uno squilibrio, e stimolare la fantasia. Anche questa seconda cosa richiede agenti specializzati in grado di identificare e attivare localmente (qui il territoriale è cruciale) progetti collettivi di mutamento del contesto.

Riassumendo, si possono disegnare politiche di sostegno alle PMI (a) per fare ciò che già l'imprenditore sa fare, per farlo a costi un po' minori e/o un po' meglio; oppure (b) aiutare a realizzare nuovi progetti che l'imprenditore ha già identificato, ma per i quali mancano gli mancano i mezzi; (c) oppure, si può cercare di stimolare l'imprenditore a farsi venire nuove idee attraverso strumenti di rottura delle *routines* consolidate. Le tre cose sono in ordine crescente di difficoltà, ma anche di potenziale impatto. Non sorprendentemente le pubbliche amministrazioni in grado di disegnare le politiche di tipo (b) e (c), a loro volta debbono essere molto sofisticate in termini di competenze di cui dispongono e debbono avvalersi di agenti specializzati. Il nostro studio (ma anche il già citato 6° Rapporto di Coesione della CE¹³) trova che queste competenze pubbliche ci sono più facilmente in Danimarca che non nel nostro Mezzogiorno, cioè sono più abbondanti dove servono meno e scarse dove sarebbero preziose. Ne risulta che diventa più facile spendere i fondi europei con la modalità di tipo (a) proprio dove sarebbe meglio tentare con le modalità (b) e (c).

¹³ European Commission (2014b), https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_it.pdf.

Nei prossimi capitoli dirò dove credo si possano identificare alcuni candidati agenti di cambiamento per lo sviluppo locale, ma la verità, è che ne sappiamo poco, soprattutto sul versante (c). Possiamo osservare che certi schemi in certi contesti hanno funzionato e altrove no, fare confronti, studiare molto a fondo dei casi, talvolta torturare dei dati. Ma l'osservazione (in una forma o nell'altra, magari con analisi controfattuali) di un momentaneo *blip* dopo una iniezione di soldi, non risponde alla domanda se è aumentata la probabilità che un piccolo imprenditore, una persona concreta con la sua psicologia e cultura, possa nel tempo deviare dalla routine.

Quello sull'imprenditorialità e l'innovazione delle PMI è un campo di ricerca affascinante, importante, meno esplorato di quanto servirebbe, anche se vi lavorano alcuni bravi economisti, spesso poco ortodossi. In effetti, l'economia e la politica della piccola impresa hanno a che fare molto di più con le idee di Hirschman e di Schumpeter sullo squilibrio, con la buona sociologia, storia economica, psicologia sociale, abbastanza poco con la microeconomia neoclassica.

Occorrerebbe quindi una certa umiltà nel dare suggerimenti ai governi, privilegiare la semplicità e concretezza di approccio, fare tentativi sperimentali su piccola scala, monitorati e valutati accuratamente, prima di mettere in moto miliardi di euro su schemi non sempre ben meditati. La Commissione Europea potrebbe avere una funzione molto utile nel coordinare l'accumulo di conoscenze su questi esperimenti sul campo, se avesse più coraggio nei confronti degli stati membri e più visione. Ma questo è un discorso su cui tornerò più avanti, quando parlerò di che cosa ho imparato sul tema della valutazione dei progetti e delle politiche in generale.

2. GRANDI IMPRESE E SVILUPPO LOCALE

Spostiamoci ora all'estremo opposto: le grandi imprese. Fuà, dopo aver collaborato con Adriano Olivetti, aveva lavorato al servizio studi dell'Eni di Enrico Mattei. Aveva una conoscenza di prima mano. Conclusa la ricerca sull'industria del mobile, mi aveva proposto di lavorare al tema dell'impatto della grande impresa sullo sviluppo locale, grazie ad un *grant* ottenuto dall'ISTAO. Anche questa volta si trattava di rispondere ad una domanda semplice: le grandi imprese hanno nel complesso un effetto positivo o negativo sullo sviluppo delle aree in cui si insediano? La domanda aveva negli anni Ottanta un certo interesse in Italia, perché uno degli strumenti di una politica industriale per il Mezzogiorno erano gli incentivi alle grandi imprese disposte a localizzarvi gli impianti. E all'estero c'era il tema della deindustrializzazione e che cosa fare nelle aree dismesse.

È stato un lavoro che mi ha portato a intervistare decine di dirigenti di ENI, FIAT, IRI, Montedison e Olivetti, loro fornitori, esponenti delle istituzioni e delle organizzazioni sociali dei territori di insediamento. Ho ripreso a viaggiare, cercando di capire la differenza di atteggiamento nei confronti del territorio fra grandi imprese "indigene" come la FIAT a Torino (oggi FCA e non più italiana) ed esterne come l'Italsider a Taranto (all'epoca nel gruppo IRI, oggi ex-ILVA precariamente affidata ad Arcelor Mittal, una multinazionale franco-indiana).

2.1. Le grandi imprese non sono solo grandi

La grande impresa è ovviamente un mondo completamente diverso dall'artigiano brianzolo, e dal locale fornitore di lavori in subappalto in un'acciaieria. Non si tratta solo di una questione di scala, ma del fatto che solo al di sopra di una certa dimensione l'organizzazione si struttura e l'impresa diviene al suo interno, paradossalmente, una alternativa al mercato, come hanno intuito fra i primi scienziati sociali abbastanza lontani dall'economia neoclassica, Robin Marris, Ronald Coase, Herbert Simon, solo per citarne alcuni. Non è il mercato che alloca le risorse dentro l'impresa, ma le decisioni determinate dalle interazioni quotidiane fra chi la dirige operativamente e chi a vario titolo ne è parte, dagli investitori ai lavoratori, dai fornitori ai clienti.

Che cosa succede se la grande impresa nuota nello stesso mare dei pesci piccoli? Toglie loro ossigeno o li aiuta a crescere? E se apre stabilimenti lontani dai luoghi di origine della casa-madre, e ha con il territorio di insediamento un rapporto puramente strumentale, diciamo opportunistico, in definitiva favorisce comunque lo sviluppo, oppure spiazza le imprese locali? Infine, un management consapevole di rischi di "spiazzamento" delle attività locali può contribuire a politiche lungimiranti di sviluppo dei territori, eventualmente d'intesa con governi locali e nazionali in cerca di qualcosa di più e di meglio del consenso a breve termine (quello del taglio del nastro e poi chi si è visto si è visto)?

Anche in questo caso era importante confrontare determinate esperienze in Italia con quelle all'estero. Ne sono nate occasioni di dialogo con colleghi inglesi, francesi e spagnoli, oltre che con i pochi colleghi italiani interessati ad un tema che, non essendo né tipicamente "economia delle PMI", distretti industriali, piccolo è bello, eccetera, ma neppure *laudatio* della grande impresa, era una esplorazione della zona di contatto fra due mondi (oggi ne sappiamo di più grazie in particolare agli studi sulla *global value chain*).

La conclusione principale della ricerca era che una politica di sviluppo locale che punti sulla grande impresa come agente di cambiamento può essere efficace, ma richiede alcune condizioni abbastanza stringenti, spesso nel caso italiano poco comprese dai governi che proponevano i "contratti di programma".

2.2. Quali incentivi?

In primo luogo, la politica pubblica di sviluppo dei territori non può essere basata su coprire di soldi la grande impresa per incentivarla ad andare a localizzarsi in aree scomode. Ho calcolato che il sussidio in lire degli anni Novanta per la FIAT a Melfi era nell'ordine della strabiliante cifra di un miliardo di lire per addetto, cioè circa l'intero salario cumulado di un operaio in una vita lavorativa media di allora. Non è un caso isolato. Ward (2019) cita ad esempio il costo di un milione di euro per posto di lavoro creato da una misura di politica regionale UE. Quella era forse una modalità per sussidiare delle rendite a spese dei contribuenti, con benefici locali che potevano essere ottenuti a prezzo ben minore. L'idea di un contratto di programma fra governo e grandi imprese orientate allo sviluppo locale può funzionare, ma solo se davvero c'è un *contratto*, che prevede un negozio bilaterale. L'oggetto del contratto non può essere l'occupazione, perché altrimenti è una partita di giro (ti pago per assumere chi avresti comunque assunto), e non può essere neppure l'investimento, per le stesse ragioni. Una impresa non deve essere pagata con soldi pubblici per fare l'impresa: quello lo deve fare con i suoi capitali (o di chi glieli dà). E non deve essere sussidiata per assumere più persone di quelle che servono, o acquistare più macchine del necessario. Invece una impresa può forse essere pagata affinché produca delle esternalità positive, che altrimenti non produrrebbe. Deve esserci addizionalità e internalizzazione di obiettivi di valore sociale nel contratto, e meccanismi di monitoraggio e aggiustamento nel tempo da parte della pubblica amministrazione.

La storia dei contratti di programma in Italia (su cui abbiamo scritto con Anna Giunta) è finita male perché gradualmente c'erano sempre meno contratti e sempre meno c'era un programma. Si sono trasformati in trasferimenti a beneficiari vari. E quindi, certo, la grande impresa può essere un agente di sviluppo locale, ma non automaticamente, non perché genericamente incentivata, ma solo se parte di una programmazione: e questo richiede un governo serio dello sviluppo, altrimenti meglio lasciar perdere. Non sono governi senza qualità che possono dialogare alla pari con le grandi imprese (neppure con quelle formalmente pubbliche).

In secondo luogo, occorre che l'impresa abbia al suo interno dei dirigenti "olivettiani", che guardino al contesto locale come Adriano Olivetti guardava a Ivrea, e in seguito ad altre aree di insediamento, come ad una risorsa inizialmente fragile, ma da coltivare e irrobustire con uno sguardo lungo. Se mi si passa il termine, occorre un certo amore per il territorio. Se l'impresa ha dei dirigenti che spediti da Genova in Puglia si sentono come degli ufficiali coloniali britannici in una provincia indiana, meglio lasciar perdere.

Ma mi era quindi sembrato che potesse invece essere un buon investimento per le stesse imprese disporre di qualche manager attento al territorio in contesti difficili, e avevo anche osservato e raccontato qualche esempio positivo, che andava al di là delle stucchevoli "relazioni esterne" per invece animare progetti di partenariato fra impresa e soggetti locali.

Infine, terza condizione, non tutti i contesti vanno bene per fare certe politiche. In alcuni il tessuto di micro e piccole imprese è così debole che il salario offerto come turnista FIAT è significativamente maggiore del reddito netto atteso dal piccolo imprenditore locale con il suo precario mercato. A quel punto tutti si mettono in coda per farsi assumere come se la grande impresa fosse un impiego pubblico, e la possibilità di sviluppo locale si prosciuga, perché i più intraprendenti scivolano in una condizione di subalternità (se non emigrano). Quindi occorre che le aree di insediamento eventualmente incentivate non siano quelle più povere e disperate, perché lì ci sono alte probabilità che la grande impresa divenga davvero la temuta "cattedrale nel deserto". Fra l'altro, dopo un po', anche la cattedrale tende a rovinare, perché nessuna impresa, per quanto grande, può vivere nella sabbia del deserto (su questo torno più avanti).

Credo che queste tre conclusioni abbiano tuttora una certa validità, anche se in Italia sia i governi che le grandi imprese in grado di essere attori di intese di questo tipo non mi pare ci siano più, se mai ci sono stati. Ma altrove ha ancora senso ragionare su queste cose, se non altro perché la CE attraverso i fondi strutturali in alcune delle regioni europee meno favorite ha pure finanziato le grandi imprese e sta ora riflettendo sui risultati¹.

¹ KPMG/Prognos (2016).

Tornando alla ricerca, il suo successo editoriale è stato, se possibile ancora minore de *Il falegname e l'economia politica*. Un grosso volume di oltre quattrocento pagine, *Grande impresa e sviluppo locale*, di nuova espressione di un lavoro di gruppo, in particolare con Michele Capriati, è stato prontamente (forse giustamente) rifiutato dall'editore cui lo avevo mandato perché troppo lungo. Fuà, cui non importava molto delle sedi di pubblicazione, suggerì di non perdere altro tempo e di affidare il libro alla cooperativa libraria dell'Università di Ancona: come dire, dargli sepoltura.

Lì è rimasto, anche se poi abbiamo pubblicato qualche altro lavoro sul tema. Qui debbo dire che incidentalmente un suggerimento ai giovani ricercatori è questo: non date retta a chi vi dicesse di pubblicare presto e dietro l'angolo. Aspettate. Inoltre, se possibile, evitate di scrivere libri di quattrocento pagine e scrivete diversi articoli di venti o trenta pagine, il libro semmai verrà dopo (non che questo garantisca niente).

2.3. Gli studi di caso servono

C'è un altro aspetto dello scarso successo di quella ricerca che vale la pena dire: essenzialmente era basata su un insieme di studi di caso. Questa è una metodologia molto pericolosa per un economista, ma non per le ragioni che si pensa. Lo studio di caso è un metodo di indagine perfettamente legittimo nelle scienze sociali in generale, ed anche in economia sia i classici che alcuni contemporanei (anche se di frontiera) hanno scritto studi di caso che dicono più di tanti lavori basati su dati statistici. Per citare esempi illustri, lo hanno fatto Coase (1974) sui fari in Inghilterra, Akerlof (1978) sul mercato delle auto usate, Hirschman (1967) su undici progetti della Banca Mondiale, Bliss e Stern (1982) e altri sul già citato villaggio indiano di Palanpur, e molti altri: l'elenco non è poi così breve.

Lo studio veramente approfondito di una singola impresa (o governo, o progetto, o industria, o territorio) può essere illuminante: ma l'ipotesi di ricerca deve essere formulata rigorosamente, il caso prescelto deve avere un significato più generale, e l'analisi deve essere

condotta con l'ossessività con cui uno studio del genere è fatto nelle scienze naturali. A chi vuole fare uno studio di caso consiglierai di leggere una biografia di Darwin. Quella di Desmond e Moore (1994) è eccellente; lì si capisce che dietro la teoria dell'evoluzione c'è una vita spesa a porsi domande e raccogliere dati su cirripedi e colombi domestici. È un lavoro molto duro, ma forse più importante nelle scienze sociali, economia inclusa, di quanto lo si consideri.

Lo studio di casi è più difficile di una verifica empirica con dati statistici inevitabilmente "medi". Può (se si ha fortuna) condurre a delle vere scoperte, cui molto difficilmente si arriva masticando e rimasticando dati già pronti.

Comunque, l'influenza della ricerca su grande impresa e sviluppo locale è stata nulla anche per altre ragioni. Le grandi imprese che avevano contribuito a quello studio in un momento particolare, vi avevano poi perso interesse, forse per la piega lievemente scomoda presa dalle conclusioni, o anche solo perché l'avvicendamento di top management spesso comporta che tutto quello che è stato incoraggiato dai predecessori vada accantonato. Ogni tanto il tema è riemerso e Anna Giunta ha difeso la trincea valorosamente con alcuni altri lavori (siamo anche recentemente tornati sul caso FIAT in relazione ai suoi fornitori a Torino nelle altre aree di insediamento). Del resto, se la cosa aveva presto perso interesse per i dirigenti delle grandi imprese, non lo ha mai suscitato nei governi nazionali e locali, o almeno non me ne sono accorto. Sono passato ad altro.

Tuttavia, non sono del tutto scontento del lavoro fatto in questo campo. Chi ha partecipato a vario titolo a quella ricerca (diciamo circa cinque persone), ha imparato qualcosa di interessante. A qualche studente ho raccontato come è andata. Con alcuni bravi economisti stranieri, conosciuti discutendo di queste cose, sono rimasto in contatto.

Quando leggo che cosa è poi successo all'ILVA, al petrolchimico di Marghera, o alla FIAT a Termini Imerese, insomma a perfetti esempi di stabilimenti senza radici, mi trovo a pensare che alcune concause del disastro attuale della grande impresa italiana come motore di sviluppo si potevano già vedere nelle testimonianze che raccoglievo. Si poteva forse già intuire negli anni Ottanta che il messaggio di imprenditori con visione, privati come Olivetti e pubblici come Mattei, era andato perso.

La fabbrica veniva sempre meno vista come parte integrante di una comunità territoriale da parte di dirigenti crescentemente imbevuti di mentalità finanziaria. Se il management in fondo pensa che l'insieme di migliaia di dipendenti, fornitori, e altre persone la cui vita in qualche mondo dipende da uno stabilimento produttivo, altro non siano che variabili di un processo di accumulazione (di "valore", *sic*) di cui rendere conto agli azionisti, le conseguenze sono alla lunga inevitabili.

C'è chi pensa che l'inaridirsi fino alla rottura delle relazioni fra grandi imprese e territori in Italia (a Torino, a Taranto e in tanti altri contesti italiani) sia il portato automatico della globalizzazione con la competizione al ribasso fra luoghi della produzione. Solo in parte è vero. Non in tutto il mondo è così, ad esempio non in Germania, dove anche nella composizione dei suoi organi sociali Volkswagen si rappresenta come espressione di un Land, dei rappresentanti dei lavoratori, e degli azionisti (il che non le ha impedito di barare su certi tipi di emissioni dei motori diesel).

La mia conclusione in *Grande impresa e sviluppo locale* era che una grande impresa il cui management si sente estraneo ai territori in cui si insedia è debole, perché la materia di cui sono fatte le strategie ed il capitale umano sono anche (certo non solo) attinti da una comunità locale. Questa è una tesi difficile da dimostrare empiricamente, ma tenterò qui di esporla brevemente in forma di congettura.

2.4. Una congettura sull'impatto del territorio sulle imprese (e viceversa)

Il cuore del capitalismo, e l'unico aspetto che possa dare qualche legittimazione economica ad un sistema per altri versi eticamente e socialmente indifendibile, è la generazione di innovazioni, secondo una concatenazione dinamica che è stata rappresentata da Schumpeter in modo tuttora illuminante. Marx questo aspetto lo aveva messo al centro della sua teoria e per questo ammirava la capacità del capitalismo come motore dello sviluppo. Né in Marx, né in Schumpeter tuttavia c'è molto territorio, per il quale occorre leggere almeno Marshall, ritrovato in Italia da Giacomo Becattini e a modo suo da Fuà ed altri. Le idee inno-

vative non nascono come Atena dalla mente di Giove, sono il risultato dell'osservazione e della capacità di combinare osservazioni diverse in uno schema, infine di reperire risorse umane e finanziarie per tentare di fare qualcosa di un po' diverso o di molto diverso da altri.

Se si studia la storia delle innovazioni e della tecnologia (ad esempio Derry e Williams, 1961 ma anche le fiere di macchine e materiali per l'industria a cui andavo con Alberto Zevi, anche lui un "olivettiano") si può osservare che per gli innovatori spesso il fattore precipitante delle idee è il confronto fra condizioni locali e un "altrove". Non si parte mai dal vuoto, ma quasi sempre da adattamenti dove essere "da qualche parte" e anche "altrove" consente degli accostamenti più o meno audaci.

Si potrebbe riflettere su quanto locali siano determinate culture come quella tedesca, giapponese e persino statunitense nelle sue espressioni di punta. Chi potrebbe capire, non dico la Silicon Valley, ma neppure la Napa Valley e il fatto che si possa in modo competitivo produrre computer e vino in California se non partendo da una lettura di un contesto? Certo, anche nel deserto si può fare qualcosa: estrarre petrolio ad esempio con impianti semiautomatici. Ma se si scorre la lista delle grandi imprese del mondo e se ne legge la storia si scoprono spesso robuste radici in un territorio come laboratorio di idee, fonte di valori etici e fiducia, e di altri fattori critici di successo su cui non è qui il caso di dilungarmi. Certo, poi la grande impresa è multinazionale, ma non è senza luoghi, piuttosto con una pluralità e gerarchia di luoghi.

Il paradigma della finanza astratta, per cui virtualmente il territorio è sostituito da un sistema informativo povero, da algoritmi decisionali, da processi a-finalistici, in cui le imprese sono come cavalli alle corse osservati con il binocolo da scommettitori in tribuna (davanti a un computer, cioè), in definitiva taglia il ramo dell'albero su cui è appollaiato il capitalismo. Più alto è quel ramo, più rovinosa la caduta, come si è visto.

Purtroppo non sono riuscito a raccontare bene la storia che avevo visto, ma questo resta un tema su cui sarebbe interessante continuare a lavorare, e forse qualcuno lo sta facendo o lo farà meglio di quanto io abbia saputo fare. La grande impresa resta un agente importante del cambiamento sociale e se è vero che nella biografia di ogni grande impresa ce ne è spesso una piccola, non è usualmente dalle piccole imprese che si può sperare vengano quelle rotture di paradigma che mandano

avanti sul serio l'economia. Tuttavia, dalla relazione fra grandi e piccole imprese si possono capire molte cose su come le politiche pubbliche potrebbero agire, facendo leva sulle prime come strumento per trascinare le seconde oltre i loro limiti e valorizzarne le potenzialità.

2.5. Imprese senza radici

Credo quindi che abbia ragione chi osserva che «*stateless companies play a risky game*»². Nessuno sa bene dove nel mondo siano Facebook, Google o Amazon. Benché la risposta sia “dove meglio conviene agli azionisti” il che di solito significa una registrazione legale in Irlanda, alle Bermuda o in altri “paradisi”, le cose non sono così banali. Scrive Gapper (2016) che, come è successo ad AT&T all'inizio del secolo scorso, «*a rootless corporation feels like a soulless one – an institution that has no loyalty to any particular place*». La pericolosità di questo modo di esistere è che prima o poi il gioco dell'elusione tributaria si incaglia nella reazione degli Stati ad un comportamento opportunistico. Non si tratta di identità nazionale della forza lavoro (169 mila dipendenti di General Electric su 305 mila non sono cittadini Usa) ma di legittimazione e cultura aziendale.

Solo il 13% delle imprese di Fortune 500 (le prime del mondo) hanno un CEO straniero. Forse non è un caso. Una multinazionale è una impresa che ha radici in diversi stati, anche se è nata ed ha la testa da qualche parte. Una impresa senza radici invece è qualcosa di simile ad un vascello pirata che sposta qua e là il suo bottino. Un po' come le fantasie di creare isole artificiali in acque internazionali in cui domiciliare esentasse qualche ricco. L'implacabile tassazione del lavoro, della piccola e media impresa, e dei piccoli risparmi, dovrebbe essere già un buon argomento per vedere queste fughe dalla responsabilità fiscale di grandi capitali per quel che sono: una forma di delinquenza sociopatica. È l'espressione della finanziarizzazione dell'economia, una forma degenerativa del capitalismo, in un certo senso nemica dell'impresa più di quanto non sappiano le imprese stesse.

² Gapper (2016).

3. PRIVATIZZAZIONI E IMPRESA PUBBLICA

Negli ultimi venticinque anni buona parte della mia ricerca ha riguardato un altro tipo di (prevalentemente grandi) imprese: quelle pubbliche poi privatizzate, quelle semi-privatizzate, e quelle rimaste pubbliche e trasformate. Il lavoro principale (impostato durante tre anni trascorsi alla London School of Economics) è stato un'analisi critica delle privatizzazioni: soprattutto nella Gran Bretagna di Lady Thatcher, ma anche in Italia e negli altri Paesi dell'Europa Occidentale, in misura minore nelle economie post-sovietiche. Ho scritto due libri (pubblicati rispettivamente da MIT Press nel 2004 e da Oxford University Press nel 2013) e decine di articoli su questo argomento, presentato il mio lavoro in conferenze in forse venti Paesi. Potrei essere soddisfatto di avere ottenuto un piccolo gruzzolo di recensioni, citazioni, persino qualche occasionale attestato di apprezzamento. Sono tuttavia pienamente consapevole di non avere influito sul corso delle idee e delle decisioni di politica economica. Provo qui a spiegare a me stesso come è andata e che cosa ho imparato sulle regole del gioco. Per cominciare racconto quello che ho fatto¹.

¹ Riprendo – con qualche modifica – un intervento (non pubblicato) ad un convegno organizzato da Salvatore Biasco (Roma 26-27 giugno 2014, Casa “I Cappuccini”).

3.1. La *communis opinio*

Il punto di vista comunemente accettato sulle privatizzazioni è che sono desiderabili perché le imprese pubbliche sono inefficienti. L'inefficienza delle imprese pubbliche a sua volta deriverebbe da vari fattori: un eccesso di obiettivi, anche contraddittori, loro assegnati dai governi; la cattura del management da parte dei sindacati dei lavoratori o da altri soggetti sociali non interessati all'efficienza; la corruzione dei manager e quindi del processo decisionale in imprese usate come strumento clientelare; lo spreco di denaro pubblico perché le perdite vengono ripianate dai contribuenti; gli scarsi incentivi all'innovazione dato che il management è burocratico, avverso al rischio e comunque non beneficerebbe del profitto dato da innovazioni di successo; l'insufficiente internazionalizzazione; la scarsa capacità di finanziare gli investimenti; comportamenti anti-competitivi che influenzano il regolatore portandolo a proteggere le imprese pubbliche; sistemi di tariffazione basati su sussidi incrociati che distorcono la concorrenza. Ed altro ancora. Un catalogo di questo tipo è contenuto in un articolo di rassegna molto citato². Uno degli autori, che è stato anche consulente del governo italiano, nel gentilmente recensire sul *Journal of Economic Literature* il mio libro sulle privatizzazioni britanniche, si è persino stupito che un economista di professione possa pensarla diversamente³.

Ho tentato come ho saputo di dire che il bilancio delle privatizzazioni è stato spesso (non sempre, né ovunque) meno favorevole di quello che si creda. Ho anche tentato di dire che vi sono buoni argomenti perché gli Stati non si privino di un nucleo di imprese che abbiano una chiara missione pubblica (e siano ben gestite, ovviamente). Un modo per organizzare il discorso è considerare gli effetti delle privatizzazioni sui principali gruppi sociali: consumatori/utenti dei servizi; contribuenti; lavoratori; azionisti. Passo poi a discutere l'evidenza relativa ad alcuni temi "macro": l'effetto delle privatizzazioni sulla crescita economica aggregata; sulla produttività delle imprese; sulla ricerca e sviluppo; sulla finanza pubblica; sulla qualità del go-

² Megginson and Netter (2001).

³ Megginson (2006) su Florio (2004).

verno. Una sorta di analisi costi-benefici sociale (di cui dirò dopo su altri temi).

3.2. Effetti sui consumatori/utenti dei servizi

Le imprese pubbliche privatizzate o di cui si propone la privatizzazione producono beni e servizi, quali l'elettricità, le telecomunicazioni, i trasporti, l'acqua potabile, ecc. che interessano una vastissima platea di consumatori, praticamente la totalità dei residenti in un Paese. Quindi è importante sapere in che direzione il benessere dei consumatori è influenzato dalle privatizzazioni. Il prezzo (al netto delle imposte) è la variabile più importante che influisce sul benessere del consumatore. A questo riguardo buona parte della letteratura empirica non distingue adeguatamente fra privatizzazioni e apertura dei mercati alla concorrenza, chiaramente due tipi di riforma diversi. Lo dimostra il fatto che ci sono Paesi e settori aperti alla concorrenza in cui molte delle imprese di certi settori sono pubbliche (ad es. nei Paesi scandinavi per il settore elettrico). Altrove le imprese sono private ma operano in regime di concessione monopolistica (come il servizio idrico in Francia). Inoltre è fondamentale che l'analisi non sia banalmente un confronto di dati "prima" e "dopo" la privatizzazione, ma si tenga conto dei concomitanti cambiamenti tecnologici, che in alcuni settori sono stati molto rilevanti (si pensi alle telecomunicazioni). L'analisi empirica condotta dal nostro gruppo dell'Università di Milano, soprattutto con Carlo Fiorio (analisi che per alcuni settori ha crescente riscontro da parte anche di altri ricercatori), trova che le privatizzazioni nel settore elettrico sono correlate ad aumenti dei prezzi in molti Paesi europei. Risultati analoghi li troviamo per il gas, e per alcuni servizi di telefonia. In sostanza, in modo più che prudente, si potrebbe dire che per il consumatore "medio" le privatizzazioni non hanno alcun impatto statisticamente misurabile sui prezzi.

Vi è però qualche evidenza che alcuni gruppi di consumatori, quelli a basso consumo (di solito correlato a basso reddito) hanno chiaramente pagato prezzi più alti. Inoltre, esaminando i dati campionari di Eurobarometro sulla soddisfazione dei prezzi per i consumatori in Europa, si

ha un riscontro: la soddisfazione è spesso maggiore nei Paesi europei con imprese pubbliche in posizione dominante. Infine, alcune nostre ricerche sulla qualità dei servizi mostrano che, almeno nel caso elettrico, le interruzioni non programmate aumentano con le privatizzazioni, presumibilmente concorrendo a determinare una minore soddisfazione dei consumatori nei Paesi dove vi sono state privatizzazioni.

Non si può escludere che effetti benefici indiretti per i consumatori vengano dalla diminuzione dei prezzi dei servizi incorporati nei prezzi di altri beni di consumo, dato che in generale i prezzi per le imprese in termini relativi sono cresciuti meno che per le famiglie, ma si tratterebbe comunque di effetti minori. Nei Paesi in via di sviluppo i risultati sono probabilmente ancora meno favorevoli per i consumatori, come mostrano lavori di altri gruppi di ricerca, ma il nostro campo di indagine principale è l'Unione Europea. Non discuto inoltre qui di privatizzazioni bancarie, di imprese manifatturiere, ed altre (per le quali le evidenze sistematiche sono peraltro ancora inadeguate).

Non ho ricevuto rilevanti obiezioni a quanto sopra, né dai numerosi revisori anonimi che hanno esaminato i lavori che abbiamo pubblicato, né in convegni istituzionali anche in contesti dove la *communis opinio* era molto favorevole alle privatizzazioni. Qualcuno ha obiettato che alcune imprese pubbliche fanno prezzi troppo bassi, cosa vera (più in passato che oggi) in alcuni Paesi in via di sviluppo, ma non per i 28 Stati membri della UE dove, pur praticando tariffe un po' più basse mediamente dei privati, le imprese pubbliche hanno solitamente bilanci in attivo. Mi sono reso conto che se si parte dall'idea che si *deve* privatizzare, se questa è l'opinione accettata, allora l'osservazione che i consumatori non ci guadagnano niente e quelli più poveri ci perdono, è ascoltata e fulmineamente dimenticata. È come se l'orecchio o la vista non comunicassero con il cervello, una sorta di dissonanza cognitiva. Ma la cosa non riguarda solo il problema dei prezzi.

3.3. Effetti sui contribuenti

Lo studio approfondito del caso britannico, che è stato l'archetipo delle privatizzazioni in Europa, mi ha portato ad escludere che il con-

tributente in quel Paese abbia tratto beneficio dalle privatizzazioni e vi è semmai evidenza in senso opposto. In primo luogo, le imprese sono state collocate in borsa a prezzi inferiori al loro potenziale valore di mercato, per forzarne il collocamento. Lo studio dei rendimenti di borsa si effettua normalmente prendendo delle misure di rendimento totale opportunamente standardizzato e rapportato ad un *benchmark* dato da un indice aggregato di tutti i titoli o dei principali titoli. Nel caso britannico, per molti dei settori privatizzati si trovano rendimenti anormalmente più alti del *benchmark* che perdurano per molti anni, persino dieci anni. Una dottoranda che mi ha aiutato a Londra in questo lavoro non credeva fosse possibile, dato quello che le avevano insegnato, ma è proprio così. Si tratta di una prova incontrovertibile di due effetti: la sottovalutazione iniziale dei beni venduti e la successiva aspettativa del mercato, che le rendite connesse al potere di mercato delle imprese privatizzate sarebbero durate, come in effetti è stato, per molto tempo, costringendo il governo Blair appena insediato (1997) ad una parziale correzione con una *windfall tax* sui sovrapprofitti. In diversi Paesi ci sono stati fenomeni analoghi di sottovalutazione dei beni venduti ed extra-profitti soprattutto – ma non solo – nelle ex-economie pianificate del blocco sovietico, che fanno pensare anche che, per una certa fase, le privatizzazioni siano state una bolla speculativa, venuta meno quando le condizioni del mercato finanziario si sono rivolte altrove o semplicemente si sono rivelate meno propizie.

Discuto brevemente in seguito la questione più generale dell'effetto aggregato delle privatizzazioni sulla finanza pubblica. Mi sembra comunque improbabile che, quando un bene che il mercato valuta 100 è venduto a 80 o meno, il suo proprietario virtuale, cioè il contribuente, possa vedere migliorato il suo benessere. E così è andata in Gran Bretagna.

Ora, se i consumatori non guadagnano e i meno abbienti perdono dalle privatizzazioni, gli azionisti – almeno nel caso britannico – ci guadagnano in modo anomalo, mentre i contribuenti forse ci perdono, non dovrebbe esservi una convergenza di indizi sugli interessi concreti che motivano una politica?

3.4. Effetti sui lavoratori

Lady Thatcher nelle sue memorie è stata molto esplicita sul fatto che uno degli obiettivi delle privatizzazioni era mettere in ginocchio il sindacato che nelle imprese pubbliche era particolarmente forte. Questo risultato è stato ottenuto, ma occorre notare due fatti. Il primo è che la diminuzione dell'occupazione nelle imprese pubbliche nel Regno Unito, come in molti altri Paesi, è un fenomeno che precede nel tempo, a volte di diversi anni, le privatizzazioni, e quindi si tratta di ristrutturazioni condotte da management di nomina pubblica. In secondo luogo, non si trova evidenza che le privatizzazioni abbiano inciso sui salari dei dipendenti, quanto piuttosto sulle loro condizioni di lavoro. Nel complesso, gli effetti sono stati quindi avversi ai lavoratori, ma forse meno di quanto si potrebbe credere, quando si consideri che una serie di processi di esternalizzazione e di ristrutturazione erano stati avviati dalle stesse imprese pubbliche.

Vi è invece evidenza incontrovertibile che piccoli gruppi di manager, non solo del top management, hanno ottenuto spettacolari vantaggi retributivi nel passare dal settore pubblico a quello privato. In molti casi si è trattato esattamente degli stessi dirigenti e quadri provenienti dalle ex imprese pubbliche (la cui qualità manageriale quindi per definizione è invariata ma retribuita in modo del tutto diverso).

3.5. Gli azionisti

Come ho già detto, la contropartita automatica degli effetti avversi sui contribuenti derivanti dalla sottovalutazione delle imprese privatizzate è un arricchimento degli azionisti privati, che hanno intascato ottimi *capital-gains* quando hanno rivenduto le azioni delle imprese privatizzate, talvolta 24 ore dopo averle acquistate. La retorica del capitalismo popolare a riguardo è inconsistente. Nel Regno Unito come in molti Paesi del Centro-Est Europa, i milioni di azionisti di cui si parla sono proprietari di portafogli azionari minuscoli, quindi hanno goduto di trascurabili, anche se popolari, guadagni (un discorso molto diverso per spessore patrimoniale riguarda la cessione a basso prezzo

delle case popolari agli inquilini). Invece, guardando alla struttura della proprietà delle imprese, si può concludere che fondamentalmente le privatizzazioni in molti Paesi hanno trasferito ricchezza dal contribuente mediano a due categorie di investitori: investitori esteri e gestori di fondi. Il risultato paradossale è che imprese pubbliche transnazionali, come EDF, il quasi monopolio elettrico francese, sono diventate fra le maggiori beneficiarie della politica di privatizzazione britannica. In secondo luogo, il management dei gestori di fondi (inclusi fondi pensione) è spesso diventato il vero proprietario delle imprese. In altre parole, non si è avuto affatto il trasferimento del controllo delle imprese dal management di nomina pubblica al management di imprese private (cioè con un gruppo imprenditoriale e industriale in posizione dominante), ma piuttosto a un management nominato da organismi finanziari. Le implicazioni e la desiderabilità di questo processo di finanziarizzazione della grande impresa capitalistica, che peraltro non riguarda solo le imprese privatizzate, vanno oltre quanto qui posso discutere, ma occorre prendere atto che molte delle asserite virtù della impresa privata sono riferibili a imprese industriali che *non* sono quelle che per lo più hanno in effetti preso il controllo delle imprese privatizzate.

3.6. Effetti sulla crescita economica aggregata

Passando ad una prospettiva macroeconomica, quindi prescindendo dagli effetti su singoli settori sociali, si potrebbe ipotizzare che le privatizzazioni abbiano effetti non ben misurabili sui singoli agenti, quindi con indagini microeconomiche, e che siano meglio misurabili come effetto aggregato che includa tutti gli effetti diretti e indiretti.

Di nuovo qui occorre cautela metodologica, perché ad esempio nelle economie ex-pianificate o nei Paesi dell'America Latina sono contemporaneamente successi molti cambiamenti e attribuire alle privatizzazioni la resurrezione dell'economia della Repubblica Ceca o la stabilizzazione del Cile è piuttosto azzardato. Il Paese dove la crescita è stata maggiore su scala globale è la Cina, che, benché abbia visto il fiorire dell'impresa privata, anche di grandissime dimensioni, in realtà

ha privatizzato solo in parte le sue imprese pubbliche maggiori, seguendo un percorso del tutto diverso dalla Russia negli anni Novanta. Manca comunque un vero studio globale che consenta di giungere a conclusioni in questa prospettiva aggregata. Nel caso più studiato, ancora una volta quello britannico, non esiste alcuna evidenza empirica che si sia verificato un effetto positivo sulla crescita attribuibile alle privatizzazioni. Tutti i modelli che abbiamo testato rigettano l'ipotesi di un duraturo impulso al tasso di crescita del PIL dei proventi delle privatizzazioni (come misura di scala della politica).

3.7. Effetti sulla finanza pubblica

A completamento di quanto detto sopra sulla posizione del contribuente, si può guardare al più ampio tema del concorso che le privatizzazioni si suppone diano al miglioramento delle condizioni di finanza pubblica. L'analisi di questo problema richiede pazienza per esaminare diverse convenzioni contabili nazionali, ma un modo sintetico per cui riferirne è ancora ricorrere al caso britannico.

Prendiamo in considerazione un indicatore che alcuni Paesi hanno introdotto da diversi anni per tentare di cogliere sia il lato delle attività sia quello delle passività del bilancio pubblico. Invece di guardare al rapporto debito/PIL (a noi tristemente noto in Italia) si considera il patrimonio netto del settore pubblico/PIL. Il patrimonio netto è la somma di attività e passività reali e finanziarie. È esattamente ciò che si richiede ai bilanci delle imprese, ma bizzarramente non si richiede sistematicamente agli Stati.

Nel caso britannico il *public-sector net worth* è rilevato da molti anni. Negli anni Settanta, pur in presenza di difficili condizioni macroeconomiche, il PSNW oscillava intorno al 70% del Pil. In altre parole, lo stato britannico “valeva”, tutto considerato, oltre due terzi del prodotto di un anno del Paese. A partire dalla fine degli anni Ottanta, a mano a mano che progrediscono le privatizzazioni e contemporaneamente crollano gli investimenti pubblici, si assiste ad una rapida decumulazione del patrimonio netto del settore pubblico, che alla fine del periodo dei governi conservatori lo porta a valere meno di un quinto

del PIL. Come ha scritto un autore non sospetto di antipatia verso le privatizzazioni, David Newbery, il governo “si è mangiato” i proventi delle imprese che ha venduto (peraltro a basso prezzo come si è detto)⁴.

La tesi spesso sostenuta dai professori Alesina e Giavazzi⁵, che privatizzazioni su larga scala potrebbero essere risolutive della critica situazione della finanza pubblica italiana, andrebbe esaminata alla luce di quanto sopra. Si può dimostrare che persino una manovra estrema di cessione di una fetta consistente di patrimonio pubblico nelle condizioni attuali di elevato debito pregresso, tassi di interesse reali positivi, debolezza della crescita e pur elevato avanzo primario, nel giro di poco più di dieci anni porterebbe le cose esattamente dove sono ora. In altre parole, ci metteremmo poco a mangiarci il patrimonio cumulado dallo Stato in decenni e persino in secoli.

3.8. Effetti sulla efficienza delle imprese

I risultati delle privatizzazioni sulla efficienza delle imprese sono forse i più controversi e talvolta sorprendenti. Un caso singolo che ho studiato a fondo è quello di British Telecom, definita la “madre di tutte le privatizzazioni” (con la cessione, nel 1984, della maggioranza mediante collocamento sul mercato) da Megginson e Netter (2001). Ho esaminato quaranta anni di bilanci pre e post privatizzazione, giungendo alla stupefacente osservazione, che il profitto lordo come quota dei ricavi (ricavi meno costi operativi/ricavi) di British Telecom era del 21,2% negli anni 1960-1969 (proprietà pubblica gestita dal Ministero delle Poste) ed era *esattamente* del 21,2% 30 anni dopo nel periodo 1991-1999. La coincidenza fino a un decimale, nonostante tutto ciò che è cambiato nel frattempo, credo dica molto sul fatto che una grande impresa gestita managerialmente e con un certo potere di mercato ha logiche proprie di controllo dei costi e dei ricavi e determinazione del margine. Ciò che la privatizzazione fa è spostare la alloca-

⁴ Newbery (2003).

⁵ Alesina e Giavazzi (2013).

zione dei diritti di proprietà e quindi i flussi reddituali, ma spesso non i margini. Rinvio al prossimo capitolo per un allargamento di visuale su questo punto, perché quello di BT non è un caso singolo.

3.9. Effetti sulla ricerca e sviluppo

L'evidenza su diversi Paesi e settori mostra che le imprese privatizzate investono in R&S generalmente di meno, talvolta molto di meno, delle imprese pubbliche. Del resto, questo è ciò che ci si deve aspettare se il management ha un orizzonte relativamente di breve periodo nella ricerca di "valore per gli azionisti" quando i tempi di maturazione degli investimenti in ricerca sono lenti. La retorica che vuole le imprese pubbliche sistematicamente meno efficienti di quelle private non trova fondamento nella realtà. Telecom Italia, prima della sua privatizzazione, era stata una delle imprese europee più veloci nell'introdurre le nuove tecnologie di commutazione, la telefonia mobile e i sistemi di compressione dei dati, ed era fra le migliori al mondo per capacità di autofinanziamento, numero di linee per addetto, profittabilità e appunto investimento in ricerca e innovazioni a monte del suo sistema di fornitura. Il confronto con l'attuale Telecom Italia è impietoso. Si potrebbe dire che il caso italiano è anomalo, ma così non è. Ovunque ci sia stata una privatizzazione delle spese di ricerca sono spesso cadute, come per il settore energetico ha dimostrato Alessandro Sterlacchini⁶. Inoltre Mariana Mazzucato⁷ nel suo lavoro sullo stato innovatore ha fatto alcuni esempi di un ruolo positivo delle agenzie pubbliche, su cui torno nell'ultimo capitolo.

⁶ Sterlacchini (2012). In un lavoro recente dimostriamo che nelle economie avanzate nel settore delle telecomunicazioni le imprese a partecipazione pubblica brevettano di più delle imprese private: Clò, Florio e Rentocchini (2019).

⁷ Mazzucato (2018).

3.10. Effetti sulla qualità del governo

Una tesi che viene spesso sostenuta è che le privatizzazioni, spazzando via le imprese pubbliche all'interno delle quali alligna la corruzione in varie forme, non possano che migliorare la qualità dei governi.

Il tema è per sua natura difficile, i dati sulla corruzione ovviamente non sono noti se non quando vengono appurati da indagini giudiziarie, oppure si basano su interviste anonime a imprenditori. Tali indagini, per una serie di ragioni abbastanza ovvie, tendono a sottostimare alcuni fenomeni. L'evidenza aneddotica tuttavia dovrebbe quanto meno fare riflettere. Dal punto di vista di una impresa privata/privatizzata operante in un mercato regolamentato, non c'è investimento con un tasso di rendimento più alto per euro speso di quello di corrompere il regolatore, o il legislatore o il governo, o possibilmente tutti e tre i soggetti pubblici, per ottenere misure favorevoli. Gran parte della letteratura conservatrice statunitense sulla cattura del regolatore non riguarda affatto le imprese pubbliche, ma le imprese private di quel Paese. Sistemi ben collaudati di *revolving doors* fra posizioni apicali nel settore pubblico e in quello privato regolamentato sono solo una piccola parte delle questioni. L'emergenza in Russia e in molti Paesi in via di sviluppo di oligarchie, spesso imparentate con i gruppi che controllano i processi politici, che si appropriano delle immense rendite derivanti dal controllo delle risorse naturali privatizzate, dovrebbe suggerire una certa prudenza. Le considerazioni di Ernesto Rossi⁸ molti anni fa meriterebbero di essere rilette per capire quale forza corrottiva emani dall'oligopolio privato in determinate situazioni. Sarebbe auspicabile che si calcolassero i costi sociali relativi di diverse configurazioni della proprietà in mercati oligopolistici, per vedere se l'impresa pubblica nel suo insieme contribuisce, contiene o è neutrale rispetto all'incidenza della corruzione e quindi alla qualità complessiva dello Stato, almeno in Europa.

⁸ Rossi (1962).

3.11. Quali interessi sono in gioco?

Mi sono convinto che chiedersi quale futuro dovrebbe avere l'impresa pubblica sia più importante di quanto solitamente si pensi. La mia ipotesi a riguardo è che uno Stato che se ne privi totalmente o quasi ha vantaggi complessivi trascurabili o nulli sotto il profilo della crescita e del benessere sociale aggregato, effetti distributivi e di finanza pubblica spesso avversi, ma certamente incorre in rischi importanti sotto un profilo che sin ad ora credo sia stato poco considerato. Uno Stato che non abbia più nella sua sfera le competenze professionali che derivano solo dal “saper fare”, che non abbia ingegneri, medici, educatori, ricercatori, tecnici, come avverrebbe inevitabilmente se passo dopo passo si privatizzasse ogni impresa pubblica industriale, ogni *utility*, ogni azienda sanitaria e con logica consequenziale ogni istituzione scolastica e di ricerca, è in definitiva uno Stato di politici, di burocrati e di poliziotti. A quel punto la profezia si auto-avvera: uno Stato del genere avrebbe dell'economia e delle condizioni concrete della società una visione indiretta e mediata, dovrebbe basarsi sulle informazioni che terzi non disinteressati gli forniscono per determinare le proprie politiche. Sarebbe sottoposto a formidabili pressioni tese a deformarne ogni pretesa, sempre difficile, di missione universalistica. Un organismo che tassa e reprime, ma non eroga servizi, non potrebbe essere uno Stato che i cittadini sentano proprio, e in un certo senso avrebbero ragione. Questo non è un argomento per dire che lo Stato debba produrre gelati e pomodori pelati. Ma è un argomento per dire che, se non si comprende qual è la vera partita di carattere generale attorno al tema delle privatizzazioni, non si ha una propria idea di Stato. Neppure nel senso di quella socialdemocrazia europea della prudenza, la cui scomparsa preoccupava lo storico Tony Judt nella sua ultima lezione⁹ (l'incontro con il quale cito nell'appendice sui ringraziamenti).

Il guaio è che sinistra e destra quasi ovunque hanno concluso che le privatizzazioni sono una possibile merce di scambio con i mercati finanziari, uno scambio fra rendite politiche e rendite finanziarie. Il governo di turno vende a sconto una società di telecomunicazioni (per

⁹ Judt (2009).

esempio) a un certo club di compratori, i quali poi esprimono in vario modo la loro gratitudine, ad esempio osservando quanto “serio” e “riformista” è quel governo. Se quel governo è di sinistra ha bisogno di questo accredito anche più di un governo di destra.

A quel punto, che cosa volete che importi se qualcuno osserva che Telecom Italia gestita dall'IRI aveva parametri di efficienza economica e finanziaria migliori di quella privatizzata? Si è creata una saldatura di interessi così forte che persino le menti di ricercatori abbastanza innocenti sono catturate o preferiscono lasciar perdere. Il vanto di un governo “riformista” diventa dire “abbiamo fatto più privatizzazioni noi degli altri”! A quel punto si possono scrivere decine di libri e articoli per mostrare che non è detto sia stata una buona idea, ma scatta il blocco mentale o una sorta di benevola condiscendenza verso chi ha ancora voglia di fare di queste ricerche controcorrente, quando è tutto così ovvio.

C'è qui una lezione di carattere più generale. Lavorare nella corrente è vantaggioso, accademicamente e politicamente. Statisticamente, quando si manda un articolo ad una rivista referata, le probabilità di trovare *reviewers* ostili su qualunque argomento è tanto maggiore quanto più il lavoro nelle sue premesse, risultati, conclusioni si discosti dall'opinione prevalente. Quello che paga di più è un modo nuovo di confermare quella opinione, con altri dati, altre tecniche, altri modelli: allora si può essere ammirati per l'ingegnosità con cui si dice di nuovo quello che ci si vuole sentire dire. Lo stesso accade nell'attività di consulenza. Non intendo affatto sostenere che non sia possibile nuotare controcorrente, dico solo che richiede per definizione più forza e resistenza nel tempo.

3.12. Le imprese pubbliche non erano poi così defunte

Casi singoli, come quelli di BT o di Telecom Italia, cui ho accennato in precedenza, pure importanti, potrebbero non significare molto, essere delle eccezioni. In tempi più recenti, con un gruppo di colleghi a Milano, siamo passati a studiare sistematicamente micro-dati di impresa in diversi Paesi, utilizzando database di bilanci aziendali quali

Amadeus, Orbis e Zephyr (BdV) che consentono di studiare grandi campioni su scala globale.

Forse non dovrebbe sorprendere che, se la qualità dei governi è buona, le imprese pubbliche sono a loro volta ben gestite. In un lavoro¹⁰ relativo al settore della distribuzione elettrica troviamo che in sedici Paesi europei la produttività totale dei fattori (TFP), se è mediamente minore per l'impresa pubblica rispetto a quella privata nell'aggregato, quando si introducono variabili rappresentative della qualità delle istituzioni pubbliche, il risultato si rovescia. Troviamo un risultato analogo in un recente articolo sulle grandi imprese di telecomunicazioni¹¹. Dove i Paesi sono ben governati, come nell'area scandinava, le imprese pubbliche sono più efficienti delle imprese private anche in senso strettamente produttivo.

Su questo aspetto torno in seguito perché credo sia la questione cruciale. Dire infatti che lo Stato non può gestire bene delle imprese equivale a dire che lo Stato è intrinsecamente inefficiente in *tutte* le sue dimensioni operative (inclusa scuola, sanità, amministrazione penitenziaria, polizia e molto altro) e dovrebbe essere minimizzato. In fin dei conti, gestire una impresa elettrica è più semplice che gestire un ospedale... *ergo*.

Il fatto è che, ammesso e non concesso che le imprese pubbliche del passato fossero dei carrozzoni clientelari (ma gli storici economici specializzati, *in primis* Robert Millward, non lo confermano), sicuramente il panorama del XXI secolo è caratterizzato da due fatti irritanti per i sostenitori dogmatici delle privatizzazioni: le imprese pubbliche, nonostante tutto, sussistono e si riproducono; e hanno indicatori di redditività analoghi e per alcuni settori, Paesi e scala di operazioni, persino migliori delle omologhe imprese private. Ecco alcuni semplici fatti.

- a. Se si prendono le prime duemila imprese del mondo della classifica di Forbes analizzata da alcuni economisti OCSE¹², circa il 10% sono a capitale pubblico per oltre il 50% (la quota di controllo è spesso peraltro molto minore e questo in realtà porta a una maggiore

¹⁰ Borghi et al. (2016).

¹¹ Castelnovo et al. (2018).

¹² Kowalski et al. (2013).

incidenza delle imprese pubbliche fra le prime del mondo): queste grandi imprese pubbliche hanno in media un ROS (il rapporto fra utile e ricavi) significativamente maggiore di quelle private, ROE circa uguale (rapporto fra profitti e capitale) e ROA inferiore (profitti sulle attività totali) perché hanno mediamente un attivo molto maggiore dei privati. Altri lavori molto recenti (Bernier et al. 2020) trovano evidenze simili, anche se con qualche fluttuazione a seconda degli indicatori, della fonte dei dati, dei settori, ecc. Diciamo prudentemente che non vi è una evidenza che le imprese pubbliche contemporanee, del resto operanti spesso in mercati aperti, abbiano performance meno buone di quelle private. E non sembra che questi risultati dipendano da protezioni particolari accordate dai governi o dai regolatori, anche se queste possono esservi (per cattive ma anche buone ragioni).

- b. Se si prendono le operazioni di *mergers e acquisitions* e si osserva il ROS degli acquirenti rispetto ai target nei quattro casi rispettivamente di privati che acquistano privati, di privati che acquistano imprese pubbliche (ovvero privatizzazioni), di imprese pubbliche che acquistano imprese private (ovvero pubblicizzazioni), o di imprese pubbliche che acquistano altre imprese pubbliche, si trova che la differenza più alta di ROS fra acquirente e target si ha quando l'acquirente è una impresa pubblica¹³.
- c. Concentrandosi sullo studio di 25.000 casi di acquisizioni negli ultimi dieci anni, indipendentemente dalla proprietà del *target*, troviamo conferma che le imprese pubbliche acquistano imprese con un ROS significativamente inferiore al loro¹⁴.

In altre parole, gli acquisti di imprese private o pubbliche da parte di imprese pubbliche migliorano l'efficienza del mercato per il controllo societario sulla base della teoria standard della finanza, che presuppone che l'impresa più efficiente acquisti quella meno efficiente. Un ruolo chiave in queste dinamiche di acquisizioni le hanno le banche di sviluppo europee, che mostrano standard operativi, di solidità patrimoniale ecc. molto buone (KfW in Germania, tanto per fare un esempio).

¹³ Clò et al. (2015).

¹⁴ Bernier et al. (2020).

Il tema è piuttosto scottante dal punto di vista geopolitico, perché alcune delle imprese a controllo pubblico più aggressivamente presenti nei mercati internazionali sono cinesi e russe, e anche di altri Paesi estranei al club “giusto”. Questo ha motivato una serie di studi degli economisti dell’OCSE, che nascono dalla preoccupazione che queste nuove imprese pubbliche siano troppo redditizie, forse per il sostegno occulto dei governi. Benché questo non possa essere escluso (in particolare non mi sentirei di escluderlo per le grandi imprese pubbliche dei BRIC), il fatto imbarazzante per qualcuno è che ottime imprese pubbliche o semi-pubbliche per redditività e persino per stabilità e trend dei valori di borsa sono imprese europee, in Francia, Italia, nei Paesi scandinavi, Canada, ecc. E non si tratta solo di campioni nazionali. Vi sono anche imprese pubbliche locali che stanno andando molto bene.

Ovviamente non si tratta qui di essere *naïf*. Una impresa pubblica in un Paese con un governo corrotto sarà gestita da manager nominati da politici corrotti. Ma anche una impresa privatizzata in mercati oligopolistici o addirittura in regime di concessione monopolistica in quei Paesi avrà caratteristiche analoghe, come ha suggerito Jean Jacques Laffont (2005) nel suo libro postumo (*Regulation and Development*). In Italia ne sappiamo qualcosa. Eppure persino in Italia, un Paese di modesta virtù pubblica, l’Eni è stata non solo la migliore impresa nazionale da vari punti di vista, ma persino una delle migliori scuole di management. E tutta la vicenda dell’IRI (sulla cui liquidazione si possono leggere i saggi raccolti in un volume curato da Roberto Artoni, 2014) andrebbe davvero ripensata facendo un po’ di confronti accurati sulle performance di molte imprese di quel gruppo (non solo Telecom Italia) e sulle ragioni della crisi della siderurgia che lo ha poi affossato (con la gestione privata successiva che ha completato il disastro).

Quindi la vera questione è che cosa renda possibile il funzionamento efficiente di una impresa quando manca o non è decisivo l’azionista privato. Rinvio la risposta a questa domanda ad un capitolo successivo (cap. 6). Ma anticipo subito la risposta. Sono convinto che per raggiungere l’efficienza esistano meccanismi di incentivo alternativi alla massimizzazione del profitto, e che il tema sia largamente sotto-

valutato e inesplorato. C'è uno scritto di Herbert Simon¹⁵ che sostiene questo: il paradigma di mercato come chiave interpretativo del progresso economico contemporaneo è molto sopravvalutato rispetto al paradigma dell'organizzazione. Viviamo in una economia di organizzazioni, anche molto grandi, che al loro interno non adottano affatto relazioni di mercato fra le persone, ma uno spettro di meccanismi che vanno dalla gerarchia alla cooperazione. Abbiamo sotto gli occhi tutti i giorni queste organizzazioni: dalle famiglie, alle imprese multinazionali, dalle cooperative, alle università pubbliche. Molte di queste organizzazioni sono esposte a pressioni esterne e generano risposte interne che non hanno, almeno direttamente, a che vedere con l'accumulazione di capitale, ma motivazioni individuali diverse. Non si tratta di sognare economie che non esistono, ma di osservare attentamente come funziona un buon ospedale pubblico, un acquedotto comunale, la divisione ricerca e sviluppo di una grande impresa, una ONG (alcune delle quali sono delle multinazionali del volontariato), o i vigili del fuoco, per capire quanto irrealistica e parziale sia la comprensione dell'economia e della società se si legge qualunque cosa in termini di domanda, offerta, massimizzazione dei profitti e dell'utilità individuale, il tutto tenuto assieme dai prezzi di mercato.

Le risorse dedicate allo studio delle organizzazioni sono molto piccole in confronto a quelle dedicate allo studio dei mercati, e il risultato è che sappiamo in realtà abbastanza poco di come mai i governi, ma anche altri soggetti socioeconomici, riescano a funzionare abbastanza bene. Potrebbe essere il tema di una nuova generazione di economisti e scienziati sociali. Ci torno più avanti.

Ma che successo accademico o di influenza possono avere oggi dei lavori sull'impresa pubblica contemporanea? Sono usciti diversi *special issues* di riviste internazionali sul tema. Mi è capitato di essere invitato a tenere relazioni *key-note* sull'impresa pubblica in diverse sedi anche non accademiche: per esempio, al Ministero dell'Economia a Parigi (una conferenza organizzata dal CIRIEC Francia), ad una conferenza intergovernativa per l'America Latina (con oltre mille delegati, CLAD, a Quito), ad una conferenza a Montevideo (con i presidenti

¹⁵ Simon (1991). Sono grato a Giuseppe Bognetti per avermelo fatto leggere.

delle imprese pubbliche dell'Uruguay, un Paese molto interessante) oltre che a Bruxelles (alla Commissione Europea, DG ECFIN), e in altre sedi internazionali. Un progetto promosso negli ultimi anni da CIRIEC International (Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative), porterà alla pubblicazione nel 2020 del *Routledge International Handbook of State Owned Enterprises*, con 57 autori da oltre 20 paesi¹⁶. In generale la politica di privatizzazione non è più un dogma nel dibattito. L'abitudine alla discussione in presenza di opinioni diverse non è del tutto scomparsa.

In Italia non è sempre così, anche se il tema è stato ripreso mentre scrivo (2019) da alcune delle quindici proposte del Forum Diseguglianze e Diversità, coordinato da Fabrizio Barca¹⁷. Ma da qui a cambiare le politiche c'è molta distanza.

¹⁶ Bernier, Florio, Bance (2020).

¹⁷ <https://www.forumdisuglianzediversita.org>.

4. VALUTAZIONE DELLE POLITICHE E DELLE ORGANIZZAZIONI

«Esposizione, critica, valutazione sono attività per cervelli mediocri» scrive Hardy. Confesso di avere fatto tutte e tre le cose.

L'insegnamento altro non è che una forma di esposizione, e ho insegnato e provato piacere nell'insegnare, a volte quasi sentendo che il lavoro pedagogico potrebbe avere successo, sebbene in generale questo successo sia una specie di miraggio. In realtà l'unico modo di imparare è "fare", e giocare il gioco dell'economia in aula, o anche in un laboratorio informatico, è solo un'allusione e quindi un'illusione. Andrebbe detto agli studenti che quello che insegniamo sta alla realtà come per un chirurgo le esercitazioni con un manichino stanno a un corpo vivente.

Quanto alla critica, ho fatto il revisore anonimo per decine di riviste e ho dato pareri su monografie, progetti di ricerca, premi e abilitazioni scientifiche. Nel ruolo di editor per diverse riviste e progetti editoriali ho preso decisioni su centinaia di lavori, spesso dovendo esprimermi per il fatidico *reject* (avendone peraltro subito molti a mia volta). Il sistema è molto imperfetto, ed in economia particolarmente accanito e inefficiente (forse più che nelle scienze naturali). Tutto il sistema andrebbe ripensato radicalmente, anche perché l'oligopolio editoriale che si è creato ha effetti gravemente distorsivi.

Ma qui vorrei difendere il lavoro di valutazione che ho fatto, raccontandone successi e insuccessi. Per "valutazione" il vocabolario Treccani online dà due significati: 1. "Determinazione del valore di un

bene ragguagliato in moneta...”; 2. “Determinazione del valore di cose e fatti di cui si debba tenere conto ai fini di un giudizio o di una decisione, di una classifica o graduatoria...”. Del primo significato parlerò nel prossimo capitolo, dedicato all’analisi costi-benefici dei progetti di investimento. Qui invece dirò qualcosa sulla mia esperienza nel secondo tipo di valutazione, con tre esempi: il funzionamento di una pubblica amministrazione regionale italiana, le politiche di coesione comunitarie, la valutazione dell’università in cui ho lavorato.

4.1. Valutare le politiche di una piccola amministrazione regionale

Il laboratorio dove ho visto per la prima volta un po’ da vicino che cosa vuol dire fare una politica nel territorio, o tentare di farla, è la Regione Umbria negli anni Ottanta, in relazione ad uno schema comunitario denominato (alquanto arbitrariamente) Programmi Integrati Mediterranei (PIM). In realtà si trattava di forme embrionali di finanziamenti comunitari allo sviluppo locale, antesignani dei Fondi Strutturali, allora intesi (un po’ bizzarramente) come forme di compensazione a Italia, Grecia e Francia per l’accesso alla Comunità Europea di Spagna e Portogallo, che si riteneva potessero danneggiare alcune aree e produzioni più fragili (come il sughero sardo che entrava in diretta competizione con quello portoghese).

Il lavoro sul campo in Umbria mi ha insegnato qualcosa. La Regione Umbria era allora saldamente governata dal PCI, disponeva di un servizio denominato nientemeno Ufficio del Piano¹. Era una stagione in cui si sperava che le Regioni, istituite da non molto, fossero una forma nuova di governo decentrato, in grado di fare davvero quella programmazione che era apparsa e poi subito scomparsa nell’agenda dei primi governi di centro-sinistra (*Idee per la programmazione economica* era il titolo di un saggio del 1963 di Fuà e Sylos Labini). Altri tempi ed ambizioni rispetto al presente, non solo dell’Umbria.

¹ Ne era coordinatore all’epoca Enrico Mantovani, uno dei non molti nella pubblica amministrazione regionale con una preparazione da economista.

Mi sono trovato a contatto con un gruppo di giovani funzionari motivati e competenti, che tentavano di utilizzare i soldi aggiuntivi al bilancio regionale che arrivavano da Bruxelles per fare qualcosa di innovativo nel territorio. Dato che la CE richiedeva appunto una programmazione pluriennale della spesa e una valutazione indipendente, quello diventava un buon laboratorio.

Date le caratteristiche dell'economia umbra, i progetti da valutare, cioè quelli su cui il gruppo di cui facevo parte avrebbe dovuto offrire un parere sotto il profilo della loro utilità socio-economica, efficienza ed efficacia, erano tutti piccoli interventi diffusi: recupero di piccoli musei, incentivi all'agriturismo, sostegno alle PMI locali con progetti innovativi, infrastrutture a scala locale, insomma molte delle cose che poi sarebbero diventate *mainstream*, ma che allora erano piuttosto sperimentali. Di nuovo ho intervistato molte persone, sono andato a vedere i cantieri e le imprese, ho cercato di farmi un'idea se i soldi che arrivavano da Bruxelles fossero ben spesi.

Ancora una volta ho lavorato con un piccolo gruppo². Non avevamo alcuna interferenza dalla politica, potevamo dire liberamente quello che ci sembrava non andasse bene e fosse da migliorare, in qualche caso da abbandonare. Dato che non ero ancora in ruolo nell'Università, avevo abbastanza tempo e, per quanto questa esperienza potesse essere una distrazione rispetto a obiettivi accademici, è stata per me e qualcun altro un eccellente laboratorio. Che cosa ho imparato?

In primo luogo che tentare di "fare" sviluppo locale dal punto di vista della programmazione regionale non è banale. Il sistema politico locale e i funzionari sono il terminale di sollecitazioni di associazioni e altri corpi intermedi, di sindaci, di partiti, di singole imprese ed enti. Essi stessi fanno proposte, ciascuno ha delle idee: alcune sono ottime altre pessime, molte sono dubbie. Una funzione pubblica che lavora bene filtra queste idee, le traduce in bozze di provvedimenti legislativi o atti amministrativi, che a loro volta possono essere più o meno ben congegnati. Gli organi di governo approvano le norme, che tornano

² Con l'apporto fra gli altri di Manuela Crescini e di Ugo Finzi, tornato in Italia dopo alcuni decenni alla Banca Mondiale, molto generoso nel trasferire la sua esperienza internazionale.

indietro ai funzionari che a quel punto debbono farle diventare qualcosa di vivente e possibilmente di utile. Il tutto richiede molte discussioni e, nei casi migliori, anche delle analisi del contesto per dare a queste discussioni una certa base informativa ad autonomia e giusta discrezionalità gestionale.

Ho ritrovato spesso questa dialettica fra società, politica e funzione pubblica nei casi di politiche regionali che ho analizzato nei Paesi più trasparenti e avanzati del mondo, come la Danimarca. La democrazia formale del voto senza questa discussione pubblica degenera rapidamente in cattura delle decisioni da parte di interessi più o meno ben organizzati, e una forte e competente funzione pubblica è un presidio sostanziale del meccanismo democratico. E così era in Umbria in quegli anni, un contesto particolare, una piccola regione abbastanza prospera, ma senza ricchezze e povertà esagerate, dove le persone si conoscono abbastanza, provinciale ma abbastanza colta, dove per qualche motivo la selezione iniziale dei funzionari della Regione aveva prodotto un gruppo autorevole, che poteva dialogare con i politici di professione senza dipenderne. Da allora ho sempre cercato di comprendere se una pubblica amministrazione ha questa spina dorsale o no: e se no, non mi aspetto molto di buono dalle politiche di sviluppo territoriale.

Una seconda lezione, su cui non avevo mai avuto occasione di riflettere, è che la funzione pubblica non è diversa da un'impresa e da qualunque organizzazione sotto un profilo inafferrabile ma cruciale: la presenza o meno di leadership. Ovviamente non parlo della dirigenza come fatto contrattuale, che in alcune Regioni è diventata una patologia grave. Ma della leadership come capacità di fare tre cose: avere una certa visione e voglia di innovare; scegliere bene i collaboratori e motivarli; e tenere in ordine i conti. Queste possono sembrare caratteristiche dell'imprenditore, ma sono invece tratti individuali richiesti in qualunque organizzazione.

Che le cose stiano così anche in una organizzazione pubblica può sembrare sorprendente, ma visto al microscopio anche un grande corpo burocratico altro non è che un insieme di team, cui si possono applicare molti schemi di carattere più ampio. Purtroppo gli economisti tendono ad applicare in modo meccanico certi modelli e spesso perdono di vista aspetti essenziali. Ad esempio la *public choice*, una ver-

sione particolarmente cinica dell'economia pubblica, pretende di essere realista assumendo che i "burocrati" non desiderino altro che massimizzare la propria utilità, desiderino alti stipendi, grandi uffici, grandi budget, e potere. Ovviamente le cose possono andare così, ed ho visto come possano andare così in altri contesti. Ma la cosa più interessante è capire come invece possano andare nel modo opposto, con funzionari che hanno una visione socialmente utile del servizio pubblico, e come altre teorie economiche un po' meno ciniche hanno scoperto, hanno una motivazione intrinseca al lavoro che fanno, ovvero provano piacere nel fare bene ciò che ritengono giusto fare. E questo ambiente richiede leadership per la semplice ragione che i gruppi, in qualunque contesto, hanno bisogno di una persona che ne catalizzi ed esalti l'identità e la missione. Quindi una buona amministrazione (come una buona impresa e una buona organizzazione di volontariato) riesce a mettere persone con leadership al posto giusto. Una cattiva li emargina o li respinge in ingresso.

Infine, c'è quello che chiamerei l'applicazione dell'*Hawthorne effect*³ alla pubblica amministrazione: nel caso dei PIM questo era dato dal ruolo del valutatore indipendente che riferisce alla Commissione Europea e non al sistema locale. Benché gli studi originali risalenti agli anni Venti consistessero nella misurazione di variazione di produttività in relazione a cambiamenti di *illuminazione*, e sono peraltro abbastanza dubbi, credo che un fondamento di verità ci sia. Quando un individuo e un gruppo sanno di essere osservati, tendono almeno per un po' a dare di più. E nel contesto, una delle funzioni della valutazione era quella di fare mettere in un cono di luce più intesa del consueto i responsabili delle misure, che sapevano che il loro operato sarebbe stato riferito ai loro dirigenti e persino fino a Bruxelles, per cui la loro reputazione poteva essere aumentata o diminuita da un esperimento osservativo. Pochi meccanismi sono importanti come la reputazione nel motivare le persone. Ovviamente il valutatore può essere anche ingannato da dati brillanti ma gonfiati, da apparenze scintillanti ecc., e non essere preso sul serio per varie ragioni. Ma se minimamente gio-

³ È l'effetto sulla produttività in un'organizzazione della consapevolezza di essere valutati, vedi https://en.wikipedia.org/wiki/Hawthorne_effect.

ca bene il suo gioco l'effetto Hawthorne si verifica anche nel settore pubblico e almeno a breve termine le cose migliorano un po'.

Ma non c'è da aspettarsi che le tre circostanze che ho indicato siano durature: il dialogo fra politica, amministrazione e società è una conversazione pubblica che può facilmente degenerare ed essere vittima sia di demagoghi che semplicemente di stanchezza e degrado culturale; i leader vanno in pensione o si stancano e potrebbero non avere successori; l'effetto Hawthorne di per sé è di breve periodo e funziona solo in presenza degli altri due fattori, altrimenti la luce rimbalza via e non succede quasi nulla (o nulla più che un ammucchiarsi di carte).

4.2. La performance di una grande università pubblica

La Statale di Milano, come tutti la chiamano, già in questo aggettivo rivela qualcosa di sé: di non essere privata come la Cattolica o la Bocconi (o come altre università private che hanno preso vita nel contesto di questa città più di altre plurale). Ci sono varie università pubbliche a Roma, ma a nessuno viene in mente di chiamarle "Statali". A Milano anche il Politecnico, che è una università di eccellenza, in qualche modo è percepita come vicina all'industria, e la Bicocca ha sede e nome che per ogni milanese con memoria significano Pirelli.

La sede di Festa del Perdono invece era ospedale nel Quattrocento, già istituzione pubblica progressista forse fra le più avanzate di Europa nel suo tempo. Ma la Statale è invece inizialmente un episodio culturale minore del Novecento lombardo, all'ombra di Pavia che aveva ben altro prestigio. Che la Statale sia diventata in pochi decenni una grande ateneo, con un buon profilo scientifico, è però ancora secondario nell'immaginario collettivo, che semmai la associa di più al movimento studentesco del '68.

Quando alcuni anni fa il Rettore di allora, uno storico, mi ha proposto di candidarmi a presiedere il Nucleo di valutazione di ateneo, un organismo previsto dalla legge, ho molto esitato. La valutazione nell'università per alcune ragioni che dirò più avanti svolge un ruolo ambiguo e forse più che altrove può essere irrilevante. Ho accettato a tre condizioni, che sono state immediatamente accolte (forse speravo

non lo sarebbero state per potere declinare): assoluta indipendenza, larga maggioranza di componenti esterni, una lista di candidati che avrei proposto e non negoziato.

La legge e lo statuto dell'ateneo diceva che il Nucleo si occupa di valutare la ricerca, la didattica e i servizi amministrativi, un mandato molto ampio. A parte una serie di attività istituzionali obbligatorie, nel tempo accresciute per il ruolo dell'agenzia nazionale di valutazione (Anvur), del ministero, e di comitati vari che hanno sottoposto le università ad una specie di bombardamento di direttive, in realtà un nucleo di valutazione può darsi abbastanza liberamente un programma.

Una università, tanto più se con una identità da "Statale", è innanzitutto una grande organizzazione, con oltre quattromila fra docenti e personale tecnico e amministrativo, cui si aggiungono giovani ricercatori precari (con singolare crudeltà semantica chiamati assegnisti) e oltre sessantamila utenti fra studenti di triennio, magistrali e dottorandi. Come è tipico di una organizzazione pubblica, gli obiettivi sono plurimi, mal definiti, e il loro conseguimento affidato a meccanismi formali e informali variamente mescolati. Quello che sapevo della valutazione nel contesto delle regioni e delle politiche europee, è che se si vuole fare qualcosa di utile serve scegliere un terreno di gioco e una partita che si possa sperare di vincere.

Non esiste molto di "oggettivo" nella valutazione di una organizzazione, nulla che possa essere slegato da una lettura del contesto, delle risorse, e di un'idea di dove si vuole arrivare nel campionato (vedi vocabolario Treccani sopra citato). La mia idea era abbastanza semplice: aiutare la mia università – per quanto possa farlo un piccolo gruppo senza effettivo potere – ad assumere un profilo più chiaramente da ateneo europeo di eccellenza scientifica, qualcosa di abbastanza lontano dalla percezione pubblica della Statale, ma non dalla sua realtà concreta, sia pure in alcune aree e non in altre. Grazie alla libertà che avevo, ne è risultato un gruppo di nove persone, solo tre interne e sei all'estero, queste ultime scelte con un processo di *nominations* informali e con questa regola: profilo scientifico elevato e non dovevo conoscerle personalmente. E così è andata. Quando ci siamo seduti attorno ad un tavolo per la prima riunione la composizione era questa: oltre a me stesso e a un giovane ricercatore non ancora confermato,

esperto di organizzazione dell'università, l'unico altro di UNIMI era un fisico teorico (con cui in seguito avrei fatto l'analisi costi-benefici di LHC, di cui dico altrove). Gli esterni erano un filosofo di Oxford, una medievalista di Parigi, uno storico della École Normale, un giurista di Ginevra, un biologo di EMBL (il "CERN" della biologia molecolare) ad Heidelberg e un medico sperimentale di Sussex⁴. Ne è nata un'esperienza interessante: un gruppo di lavoro che si è dato autonomamente obiettivi, un metodo, un programma e in due mandati (sei anni) ha prodotto una analisi (piuttosto critica) di tutte le lauree triennali e a ciclo unico (una settantina di rapporti), di trenta corsi di dottorato, di alcuni servizi amministrativi (dall'assistenza ai disabili alle biblioteche, dalle segreterie studenti ai servizi di comunicazione audiovisiva) e infine un quadro completo dei 31 dipartimenti.

Per fare questo lavoro abbiamo avuto l'aiuto di un piccolo, ma valeroso ufficio di supporto, fondi di poche decine di migliaia di euro (le valutazioni commissionate dalla CE posso costare milioni di euro all'anno, e non sono più difficili di quello che dovevamo fare noi). Abbiamo goduto di una certa simpatia e rispetto sia del Rettore che ci ha insediati, che di quello che gli è succeduto, e del volontariato di alcuni giovani ricercatori. In sei anni abbiamo mobilitato circa duecento revisori anonimi, all'ottanta per cento all'estero, per valutare la qualità della ricerca; organizzato centinaia di *focus group* con studenti; esaminato le loro risposte a decine di migliaia di questionari; organizzato centinaia di piccole riunioni fra componenti del nucleo e responsabili di struttura per discutere premesse e risultati della valutazione, intervistato colleghi in un centinaio di altre università, molte all'estero, per avere elementi di confronto con che cosa si fa altrove e sfuggire alla malattia dell'autoreferenzialità che affligge l'accademia quasi ovunque.

Chi fosse interessato può trovare qualche documento in rete⁵ ma la grande maggioranza dei documenti non la abbiamo resa pubblica, preferendo avere la libertà di scrivere confidenzialmente ai nostri "clienti".

⁴ Matteo Turri, Stefano Forte, Luciano Floridi, Anna Fontes, Gilles Pecout, Robert Roth, Andreas Ladurner e Pietro Ghezzi.

⁵ http://www.unimi.it/cataloghi/nucleo_valutazione/Relazione_annuale_NUV_2014-2015.pdf.

Ci sono alcune cose che credo di avere imparato da questo lavoro: una buona valutazione deve servire a migliorare una struttura, non a “giudicarla”, altrimenti è solo una perdita di tempo per tutti. A questo fine è essenziale che il responsabile della struttura (il direttore di un dipartimento ad esempio) partecipi, con un contributo strutturato, di autovalutazione; che qualunque struttura dovrebbe essere confrontata con almeno una omologa altrove, possibilmente concordando con il responsabile della struttura questi *benchmarks*; nei servizi al pubblico, come la didattica, gli utenti vanno ascoltati anche personalmente (di qui i *focus group*) perché i questionari non dicono tutto; che la comunicazione dei risultati deve in parte essere pubblica e in parte essere riservata a gruppi specifici di destinatari se si vuole incidere; che i segnali che si generano possono poi servire a chi governa una grande organizzazione per prendere le proprie decisioni, ma chi fa valutazione deve stare fuori da queste decisioni e non confondere i ruoli.

Fra questi punti, quello di stabilire dei *benchmarks* esterni è particolarmente importante, perché solo guardando altrove si capisce davvero l'efficienza e l'efficacia di una organizzazione.

Non è detto che un economista abbia una preparazione adatta a questo lavoro. Per la verità alcuni economisti fanno anche un po' di confusione perché pensano che la valutazione coincida con la “valutazione della ricerca”, che – in un buon disegno valutativo dell'università – è un ingrediente essenziale, ma di per sé sterile se non parte di un gioco più sofisticato. La ragione per cui gli economisti possono equivocare, e qui possono essere in buona compagnia con ingegneri, fisici, statistici ed altri “quantitativi”, è che, come ho già detto, il tipo di formazione che abbiamo avuto è singolarmente muta su domande come queste: che cosa è una organizzazione? Che regole informali ha accanto a quelle formali? Che incentivi, motivazione, psicologia hanno le persone che vi lavorano? Come quindi si può migliorare una organizzazione attraverso la interpretazione e comunicazione dei suoi risultati?

È evidente che questo non può essere in alcun modo ridotto solo a frammenti di conoscenza come indicatori bibliometrici, tassi di abbandono degli studenti, costo delle biblioteche, e una miriade di altri dati. La deformazione professionale degli economisti è vedere le organizzazioni come delle *black box*, in cui entrano alcuni input sommaria-

mente descritti come capitale, lavoro e qualche altra cosa misurabile, e l'output ancora più sommariamente è misurato in pezzi, litri, tonnellate, con poi un obiettivo invece abbastanza precisamente misurabile: il profitto contabile e quindi, per le grandi imprese quotate, il valore azionario che in qualche modo incorpora le aspettative di profitto futuro (detto alla buona).

Ma una organizzazione no-profit, e a maggior ragione una organizzazione che eroga un servizio pubblico, come la ricerca o la didattica, non ha una performance misurabile come il valore monetario di un'azione. A questo punto un economista spesso comincia a fare confusione, e va in cerca di "qualcosa" di misurabile, sia questo un input o un output qualunque, o una qualche loro combinazione come pesi arbitrari (chi ha presente certi rapporti dell'ANVUR può trovare pesi del genere). Il problema, purtroppo, è che non è affatto detto che ciò che è meglio misurabile in un'organizzazione pubblica sia proprio ciò che è più importante per valutarne la performance. Certo, tutta l'informazione sembra fare brodo. Ma il rumore informativo che sembra significare qualcosa e in realtà significa poco, spesso è fuorviante. Da questo punto di vista, forse gli economisti pubblici sono un po' più preparati di altri, perché professionalmente si occupano del governo, ma anche altri scienziati sociali possono contribuire con alcuni strumenti specifici di analisi.

Per la verità, anche la migliore cultura umanistica, pure essendo per certi versi meno ingenua (dato che in definitiva ai più alti livelli si interessa delle relazioni fra persone e delle persone con il mondo) non ha solitamente molta preparazione su che cosa sia una organizzazione (oltre a un certo vezzo di dichiarare l'incommensurabilità dei propri temi).

Insomma, qualunque sia il background disciplinare del "valutatore", il succo è questo: la valutazione di una organizzazione non è la misurazione di alcuni input e output, è piuttosto una analisi degli obiettivi che chi ci lavora ha internalizzato, dei vincoli e delle risorse disponibili che condizionano le azioni, dei risultati ottenuti in rapporto agli obiettivi e nel confronto con organizzazioni simili e soprattutto dovrebbe essere un contributo condiviso al miglioramento. Purtroppo la burocratizzazione di questo lavoro, dal livello nazionale a quello locale, perde di vista il senso del gioco e finisce spesso nella sterilità e peggio.

L'inerzia delle grandi organizzazioni è enorme, i condizionamenti esterni formidabili, e quelli interni derivanti da abitudini, interessi a corto raggio e breve termine di piccoli e grandi gruppi sono pressoché imbattibili. Qualcosa forse, provvisoriamente, passa, ma solo nel senso che qui e là alcune persone hanno tratto giovamento dall'idea del confronto con altri. In fin dei conti, è semplicemente l'idea che occorre comparare quello che si fa con quello che fanno altri, e che la competizione è un gioco non a somma zero. Questo alcuni economisti forse possono spiegarlo, quando abbiano una idea non banale di concorrenza e quindi non identifichino il mercato come il paradigma unico della competizione. La competizione è qualcosa di molto più generale e fondamentale del mercato, osservando le società di cui abbiamo esperienza: guerre e più simpaticamente gare sportive, concorsi canori, e molto altro sono solo alcune fra le molte manifestazioni di comportamenti competitivi. La valutazione delle organizzazioni ha a che fare con la competizione in questo senso generale, mentre le analogie con l'impresa e il mercato sono abbastanza fuorvianti se ci si riferisce a organizzazioni di servizio pubblico.

4.3. Valutare le politiche europee di sviluppo regionale

Benché abbia dedicato molto tempo alla valutazione delle politiche regionali europee, l'unico versante su cui il mio lavoro abbia forse avuto qualche risultato pratico riguarda l'analisi costi-benefici dei grandi progetti, ma di questo parlo nel prossimo capitoletto. Per tutto il resto sono stato spesso spettatore di buone intenzioni e occasioni mancate, con occasionali successi.

La politica regionale della UE è potenzialmente un'ottima idea, e sono molto lontano dal pensare che sia inutile. Per quanto il giro che fanno i soldi, da alcuni Stati membri contribuenti netti del bilancio comunitario per giungere ad altri Stati, e persino indietro a se stessi, sia lungo e non molto efficiente, in linea di principio potrebbe essere utile, ma raramente nel senso che possa davvero modificare le traiettorie di sviluppo di intere regioni. Ma ci sono buone ragioni per capitalizzare le conoscenze sugli interventi di sviluppo locale presso una entità so-

vrana nazionale come la Commissione Europea e poi redistribuire queste conoscenze. I soldi dovrebbero essere, in parte lo sono, il veicolo o se si vuole il prezzo da pagare, per creare una “banca delle conoscenze” su larga scala.

Tuttavia le cose spesso non sono affatto viste così, a Bruxelles e anche più spesso negli Stati membri, ma come soldi e basta, da spendere in sostituzione o in parziale aggiunta (la sfuggente “addizionalità”) alle risorse nazionali. In alcuni Paesi, soprattutto quelli meno sviluppati, questi trasferimenti sono stati molto consistenti, nell’ordine di qualche punto di PIL. Forse queste risorse avrebbero voluto comprare una certa lealtà politica europeista, per la verità con scarso successo se si pensa alle derive euroscettiche o peggio in Paesi come l’Ungheria e la Polonia.

In altri Paesi, come l’Italia, il peso dei fondi strutturali UE in confronto alle risorse nazionali è mediamente troppo scarso per fare la differenza, ma per alcune regioni meridionali avrebbe potuto essere una leva significativa, se solo qualcuno quella leva la avesse saputa azionare, o non la avesse usata per mandare il treno degli aiuti su binari morti. Si è scritto molto su queste cose, ma una buona analisi dell’impatto complessivo della politica regionale della UE è ancora da fare, nonostante gli studi commissionati dalla CE, di alcuni dei quali ho avuto io stesso la direzione scientifica. Lavorare seriamente a queste valutazioni significa soprattutto lottare con la mancanza di sistemi efficaci di raccolta e monitoraggio dei dati su base comparabile e continua nel tempo, la materia prima per non basarsi sulla aneddotica o lavori empirici frammentari.

Purtroppo, gran parte della *gray literature* di valutazione delle politiche regionali è effettivamente piuttosto grigia, per due ragioni: perché il campo è inflazionato da lavori di qualità mediocre, più o meno abilmente confezionati ma soprattutto perché la CE molto spesso non esercita i poteri che pure avrebbe per rendere la valutazione (ben fatta) un meccanismo che incentivi i governi a migliorare. Le due cose si rafforzano a vicenda, in un circolo vizioso contrastato con grande fatica da quei pochi, nei servizi della Commissione Europea, e nella consulenza, che credono che la valutazione abbia a che fare con il buon governo, e non con la legittimazione di decisioni già prese, qualunque esse siano.

Ho fatto parte di un *panel* di esperti (con composizione interdisciplinare) che ha dovuto a campione leggere e giudicare per la CE le valutazioni commissionate dagli Stati membri a società di consulenza o svolte internamente. Un esercizio diciamo di meta-valutazione. Alcune di queste letture sono state sconcertanti. È evidente che si è creata una domanda per questo tipo di servizi, e si è alimentato un mercato inflazionato di prodotti propagandistici delle politiche pubbliche, di scarso valore intellettuale, e privi della grazia che almeno in qualche caso ha la pubblicità. Forse si dovrebbero commissionare questi “studi” ai creativi delle agenzie di comunicazione, almeno sarebbero scritti in modo più divertente.

Alcuni lavori sono peraltro molto buoni, ma resta la domanda di perché la CE sia spesso così debole nel sanzionare la cattiva qualità della valutazione. Temo che la ragione sia parte dello scivolamento graduale e progressivo del progetto europeo da un federalismo, sia pure implicito, ad un trattato intergovernativo che lascia i funzionari di Bruxelles, e gli stessi commissari, privi o quasi della autorità e prestigio che sarebbero necessari per avere un po’ di coraggio. Il coraggio di dire alla *managing authority* di uno Stato membro che la valutazione che ha commissionato è di qualità inaccettabile e in qualche modo sanzionare chi presenta questi rapporti. Occasionalmente ho visto che si può fare. Un funzionario sicuro di sé può farlo e svolgere un ruolo utile. Ne parlo nel prossimo capitolo. Ma ho anche assistito alla crescente pressione per restare inerti. Peraltro, se a Bruxelles ci si può rendere conto del problema, è proprio perché la valutazione almeno formalmente è richiesta. In alcuni Stati membri e governi locali spesso non si fa nemmeno per finta. Purtroppo nei regolamenti della politica di coesione in corso di negoziato nel loro fra Commissione, Parlamento Europeo, e Consiglio Europeo, il ruolo della valutazione è ulteriormente annacquato.

Avviso l’eventuale euroscettico di passaggio: senza le istituzioni europee la qualità di quello che si leggerebbe nella valutazione delle politiche regionali sarebbe presumibilmente ancora peggiore, oppure semplicemente non ci sarebbe alcuna valutazione della spesa pubblica. Diversi rapporti di valutazione che ho letto quando commissionati da autorità nazionali erano spesso all’estremo inferiore della scala di qua-

lità rispetto a quelli commissionati dalla CE⁶. Il problema non è affatto Bruxelles, ma il funzionamento dei nostri governi e in ultima analisi della democrazia sotto il profilo della qualità della analisi delle politiche e del dibattito pubblico. Un economista può solo tentare di fare il suo lavoro con serietà in questo contesto e sperare che qualche messaggio arrivi a destinazione.

⁶ Si veda Greunz (2018). Nel periodo 2014-2020 erano previsti 2.688 rapporti di valutazione (FESR e FSE). L'*Evaluation Helpdesk*, in un esercizio di *peer review* e altre meta-analisi valutative, su oltre 500 rapporti ha concluso che due terzi hanno gravi carenze e i loro risultati sono incerti.

5. ANALISI COSTI-BENEFICI DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

L'analisi-costi benefici (ACB) consiste nell'applicazione dell'economia del benessere a problemi concreti, come ad esempio la valutazione dell'impatto sociale di una linea ferroviaria. È un lavoro da fare rigorosamente, o non serve a nulla. Ogni decisione di un governo ha costi e benefici per la società. Sembra una banalità, eccetto che quando si prova sul serio a identificare degli effetti, misurarli in modo che possano essere sommati (i benefici) o sottratti (i costi), aggregati nel tempo (lo sconto intertemporale), e ponderati per la probabilità che si avverino. Mi sono trovato in riunioni piuttosto esasperanti (per me) in cui scienziati e amministratori, del tutto digiuni di economia, discutendo di impatto delle infrastrutture di ricerca, tranquillamente etichettavano certi costi (ad esempio di investimento) come benefici, perché non conoscevano le convenzioni contabili che gli economisti (e i ragionieri) usano¹. Ad esempio, dire che l'occupazione è un costo sociale suscita qualche sconcerto in chi è abituato a pensare ad una economia con disoccupazione. Ridurre la disoccupazione è ovviamente una buona cosa, ma il beneficio sociale non è la creazione di posti di lavoro, ma l'incremento di prodotto. È il prodotto in più che dà da mangiare all'ex-disoccupato, e quindi migliora la sua vita, non il lavoro in più per produrlo. Distinguere che cosa sia un beneficio, che

¹ Peraltro anche tra cultori della ACB vi sono controversie, come dimostra il caso della TAV Lione-Torino.

cosa un costo, evitare duplicazioni ed altri possibili pasticci, richiede un discreto allenamento.

Oltre venti anni fa ho proposto alla Commissione Europea, in particolare alla DG Politica Regionale, di adottare la ACB nella valutazione dei grandi progetti i cui promotori richiedono l'assistenza dei Fondi Strutturali comunitari. Si è cominciato con uno smilzo fascicoletto di linee-guida di 28 pagine, pubblicato nel 1994, per poi proseguire con altre quattro edizioni (1997, 2004, 2008, 2014). L'ultima di queste, ormai scritta da una nuova generazione di collaboratori, è un malloppo di 364 pagine, completo di casi studio, appendici tecniche, bibliografia dettagliata, ecc., per la quale ho coordinato il lavoro di revisione di un *panel* di esperti². Ma al di là del valore "pedagogico" di questo testo, il vero risultato è stato avere convinto i funzionari della CE a proporre che la ACB dei grandi progetti, cioè una quantificazione dell'impatto sociale, fosse inserita nei regolamenti, come tale obbligatoria, e che la Guida a sua volta fosse richiamata nella legislazione. Nei periodi di programmazione dal 2007 a oggi forse un migliaio di team di progetto negli Stati membri della UE hanno usato la Guida per strutturare la loro analisi. Che poi lo abbiano fatto bene o male, è un altro discorso, ma diciamo che, volendo, avrebbero potuto fare bene o almeno benino, e qualche team lo ha fatto (purtroppo non molto spesso in Italia).

Non è molto frequente che ad un economista applicato riesca di determinare uno standard accettato internazionalmente. I manuali di altre organizzazioni internazionali, come quelli degli anni Settanta e Ottanta, firmati da economisti molto prestigiosi come Amartya Sen, Partha Dasgupta, Stephen Marglin (per UNIDO), Little e Mirrlees (per OCSE), o da Squire e Van der Tak (per la Banca Mondiale), benché abbiano avuto una enorme influenza intellettuale (compreso su di me che li ho studiati ossessivamente), forse non hanno avuto lo stesso impatto pratico del più modesto, semplice documento, pur basato per molti versi su idee simili, che è stato adottato dalla CE. Questo può

² Per-Olov Johansson (Stockholm School of Economics), Arnold Picot (Università Ludwig Maximilian – Monaco), Susana Mourato (London School of Economics and Political Science), Mateu Turró (Universitat Politècnica de Catalunya – Barcellona). Cfr. European Commission (2014a) e Florio, Morretta, Willak (2018).

essere incoraggiante: non è necessario essere un economista da premio Nobel per avere una qualche influenza pratica, sia pure in un campo specifico e per un certo periodo di tempo.

Credo valga la pena raccontare la storia da due punti di vista: primo, perché ho creduto e tuttora sono convinto che fare i conti sui costi e i benefici per la società di progetti e politiche sia utile, e sia utile farlo in un certo modo; secondo, come sia riuscito a convincere di questa idea i funzionari di Bruxelles, che a loro volta hanno convinto i loro capi, che a loro volta hanno convinto i ministri e gli altri politici coinvolti nel processo legislativo comunitario (ammesso e non concesso che questi ultimi se ne siano accorti). E come poi sia successo che quasi tutto venga buttato via nel nuovo regolamento della politica di coesione, che entrerà in vigore dopo il 2020.

5.1. Un certo modo di vedere le cose

Talvolta si tende a vedere nella ACB ciò che non è. Sicuramente non è convincente la vulgata secondo cui ciò che fa l'ACB è simulare il funzionamento ottimale del mercato quando vi sono *market failures*. È vero che i mercati, come li osserviamo, in generale non hanno affatto le virtù ultraterrene che la tradizione neoclassica attribuisce loro. Non è neppure vero che sia per definizione socialmente ottimale nel rifare i conti sostituire i prezzi distorti, quelli che osserviamo, con i prezzi che scaturirebbero da un ipotetico incontro di domanda e offerta. La chiave della ACB come ho cercato di capirla, di insegnarla, di promuoverla, nasce da tre aspetti, non condivisi da certe scuole di pensiero³.

In primo luogo, l'oggetto – che sia un progetto o una politica – *ex ante* è una previsione incerta, e questo è un ingrediente essenziale. Chi fa analisi costi-benefici dovrebbe capire perché Keynes, molto prima della *behavioral economics* attuale, sosteneva che gli investitori privati siano spesso irrazionali e perché ne concludeva che una certa socializzazione degli investimenti (cioè l'investimento pubblico) sia un

³ Ovviamente c'è molta ACB di cattiva qualità in circolazione, come in qualunque campo.

elemento di stabilizzazione dell'economia. E perché Hirschman, in un celebre lavoro sulla valutazione *ex-post* di undici progetti finanziati dalla Banca Mondiale, abbia detto che chi investe è salvato da “una mano che nasconde (i rischi) e non dalla “mano invisibile” di Adam Smith”. Quindi la mia prospettiva è diversa dal modo in cui la ACB è stata elaborata, soprattutto a Chicago, da Arnold Harberger e altri, come una sorta di surrogato del funzionamento del mercato, e come tale dovrebbe occuparsi solo di efficienza “paretiana”, cioè dovrebbe evitare di dire qualunque cosa che abbia implicazioni redistributive.

E qui veniamo al secondo punto. Non ho mai preso sul serio l'efficienza paretiana, come del resto non la prendeva troppo sul serio neppure Pareto nel *Trattato di Sociologia Generale* (1916) come criterio di benessere sociale. Una funzione di benessere sociale è un algoritmo che trasforma banane, serate in discoteca e interventi a cuore aperto, e altri milioni di cose di cui è fatta l'economia, in una misura astratta, ad esempio il PIL. Non possiamo fare a meno di avere un concetto di questo tipo se vogliamo fare misure comparabili nel tempo, o fra Paesi, ma dobbiamo pur sapere che nessuna misura di questo tipo è esente da ipotesi su che cosa contare e non contare, e questa decisione in un certo senso corrisponde a certi giudizi di valore, un'idea molto chiara a economisti come ad esempio Federico Caffè, Giorgio Fuà, Gunnar Myrdal, Sergio Steve o Stephen Marglin ma oscurata dal “criterio di Pareto”: un miglioramento del benessere si ha solo quando nessuno è danneggiato e almeno uno è avvantaggiato. L'ACB che mi convince è quella che dice che disporre di una unità in più di un bene aumenta il benessere sociale solo se assumiamo (a maggioranza, o perché sembra giusto a noi) un ragionevole criterio di aggregazione del benessere degli individui. Nel fare questo dobbiamo per forza avere un criterio distributivo, più o meno ugualitario, più o meno paternalista, piaccia o no. Quindi esiste un legame intrinseco fra ACB e ruolo del governo nel determinare o riflettere le preferenze collettive e di qui le politiche che si vorrebbero ottimali o quantomeno socialmente desiderabili.

Infine, tutto questo ha a che vedere con una parola sospetta: la pianificazione (o programmazione), le scelte del governo su che cosa produrre quando il mercato non offre abbastanza di ciò che i cittadini desiderano o di ciò che il governo ritiene che serva loro.

Previsioni incerte, ruolo preminente del governo nello stabilire le regole che determinano che cosa si può intendere come benessere sociale, e pianificazione dell'offerta pubblica di beni e servizi: siamo lontani dal rarefatto mondo neoclassico in cui il governo, se possibile, sarebbe meglio non esistesse affatto, e lo si accetta come un male necessario da limitare al minimo.

Ci ho messo abbastanza tempo ad acquisire un punto di vista, prima comunicandolo nelle dispense delle mie lezioni all'ISTAO e altrove⁴; successivamente, in un libro di teoria dal titolo eccessivamente pretenzioso (*Economia del benessere in regime di disequilibrio generale*) scritto dopo avere studiato alla LSE il modo in cui la teoria della analisi costi-benefici è stata riformulata da Jean Drèze e Nick Stern⁵, e avere letto altro; infine in un testo⁶ scritto in parte anche con un gruppo di giovani colleghi (quantomeno interessati a questo modo di vedere la ACB). Nel mezzo ci sono altri libri e articoli, strumenti di diffusione di una prospettiva applicata più che progressi teorici.

Peccato non avere avuto modo di discuterne bene con Federico Caffè, che in Italia è stato uno dei pochi a vedere questi problemi in una prospettiva vicina a quella che ho cercato di sviluppare. Ho peraltro trovato anche bizzarre incomprensioni, soprattutto in Italia, particolarmente da parte di qualcuno che appena sente parlare di economia, di costi e benefici, con automatismo compulsivo, pensa che tutti gli economisti siano neoclassici e liberisti. Diciamo che, soprattutto in Italia, ma non solo, la diffusione di una analisi costi-benefici sociale è stata forse un po' ostacolata, anche inconsapevolmente, da steccati disciplinari all'interno delle scienze sociali e pregiudizi vari. Per non parlare del livello obiettivamente modesto, con scarse e lodevoli eccezioni, della pubblica amministrazione. Accademici a parte, ho trovato diversi professionisti competenti nel Tesoro britannico, in Francia provenienti dalle Grandes Ecoles dove la ACB è stata inventata, nel governo federale USA, in alcuni altri Paesi, nella Society for Benefit-Cost

⁴ Poi nel manuale Florio (1991b, 2016).

⁵ In un (abbastanza difficile) capitolo dell'*Handbook of Public Economics* (1987) e in un successivo articolo sul *Journal of Public Economics* (1990).

⁶ Florio (2014a) con E. Sirtori, C. Pancotti ed altri.

Analysis, ma solo qualcuno nel governo italiano e nelle Regioni. Per cui su questi temi ho finito con lavorare soprattutto in progetti all'estero.

5.2. Come avere influenza sui governi?

Non sono la persona adatta a rispondere a questa domanda. La ACB in definitiva è destinata ai decisori pubblici. Economisti grandi e piccoli che hanno avuto influenza importante sui governi, oltre ai loro meriti scientifici, a ben vedere qualche aggancio lo hanno avuto e anche coltivato, magari attraverso le confraternite di ex-studenti. Non ho nulla in contrario. Keynes, ad esempio, era sicuramente molto bene introdotto in vari ambienti e senza questa introduzione l'impatto delle sue idee non sarebbe stato altrettanto veloce e penetrante. Per la verità, anche economisti che di idee non ne hanno avute neppure lontanamente di così importanti, hanno coltivato le relazioni pubbliche con successo. Detto questo, si può riuscire ad avere influenza senza dedicare una parte del proprio tempo a far parte di un qualche tipo di club o partito?

La risposta è probabilmente in generale no, ma ci sono eccezioni. Una di queste eccezioni, come ho detto, è capitata a me con la Commissione Europea per la combinazione di tre fattori: circostanze obiettivamente propizie, qualche *civil servant* che si prende dei rischi, e la fiducia illuministica nella forza di un argomento intellettuale. Se racconto un po' qui la mia esperienza, molto limitata (sono convinto che altri hanno storie migliori da raccontare, ma lo fanno raramente fuori dalle conversazioni private) è solo per dire a qualche giovane economista che non è impossibile.

Primo ingrediente: arrivare al momento giusto nel posto giusto. All'inizio degli anni Novanta l'Unità di valutazione della DG Regio della CE era alle prese con il fluire di progetti di infrastrutture dagli Stati membri che chiedevano il co-finanziamento ai fondi strutturali della UE nella forma di un sussidio in conto capitale al costo di investimento, sulla base di un regolamento che non stabiliva praticamente alcuna regola di valutazione *ex-ante*. Progetti di autostrade (redatti in greco), di ferrovie francesi (ovviamente in francese), e di acquedotti siciliani (re-

datti nella lingua patria) fluivano alle “unità geografiche” in cui si articolava tuttora la DG Regio, che attualmente amministra circa il 40% di tutti i fondi gestiti dalla CE. Ma il problema linguistico era il minore: ciascun progetto difendeva il suo *business case* con una congerie di argomenti scoordinati e talvolta insensati: posti di lavori promessi, impatti sul giro d'affari del turismo, creazione di piccole imprese locali, generiche strategicità asserite tanto perentoriamente quanto apoditticamente.

Le tabelle con i costi in alcuni casi erano con ammortamenti, in altri senza, e calcolati con le regole più varie. Alla fine la sola cosa sicura (e nemmeno sempre) era quanti soldi lo Stato membro della UE chiedeva alla Commissione. Ovviamente esagero un po', ma solo un po'. Alcuni progetti erano anche ben scritti e comprensibili, ma dal punto di vista dell'Unità di valutazione che doveva esprimere un parere “trasversale” (cioè senza speciali rapporti con un Paese o con l'altro) sull'impatto socioeconomico, quella era la babele. Mi è stato chiesto di scrivere un piccolo documento orientativo per sommessamente suggerire agli Stati membri che nel presentare le loro considerazioni e domande di fondi avrebbero potuto attenersi ad uno schema ben collaudato, quello appunto della ACB, i cui principi si richiamavano in poche pagine. Dal punto di vista dei funzionari della CE, portare ordine nella babele era una priorità, e che un economista italiano con qualche esperienza all'estero ci provasse, poteva essere tentato. Probabilmente, se l'invito a scrivere le linee guida (edizione 1994) fosse arrivato prima, quando ancora il caos non si era dispiegato, sarebbe stato troppo presto: delle linee guida sarebbero sembrate un esercizio astratto. Qualche anno più tardi sarebbe stato forse troppo tardi: il caos si sarebbe imposto con la sua fondamentale legge entropica, cioè la burocrazia di Bruxelles avrebbe trovato modo di conviverci e si sarebbe rassegnata al quieto vivere.

Veniamo al secondo ingrediente. Autorizzare un testo di 28 pagine a circolare con una copertina della CE, ma dicendo che non è vincolante, potrebbe sembrare che non sia un gran rischio per il capo dell'unità che convince un direttore a tentare di vedere se ha qualche effetto.

Il fatto è che queste cose hanno due possibilità: o passano del tutto inosservate, oppure no. Nel primo caso la partita è chiusa. Nel secondo, c'è praticamente sempre una reazione ostile da parte di qual-

cuno che si sente danneggiato. Perché i conti debbono essere fatti in un certo modo e non in un altro? Perché il costo del lavoro e quindi l'occupazione va considerata un costo sociale e non un beneficio sociale, sia pure un costo attenuato dall'uso di un salario ombra inferiore a quello di mercato in regioni ad alta disoccupazione? Davvero dire che costruire una ferrovia aumenta per qualche anno l'occupazione non è in se stesso sufficiente a dire che conviene aprire i cantieri? Dopo un po' le reazioni sono arrivate, nella forma di alcuni *memorandum* da parte di qualche unità geografica (immagino sensibile alle proteste di qualche "cliente" nazionale) *versus* l'unità di valutazione e di commenti di qualche società di consulenza abituata a fare le cose a modo proprio. E qui occorre che qualcuno nella struttura capisca che tipo di dinamica un documento, sia pure consultivo, ha innescato e decida se arrendersi o difendere il proprio *advisor*, correndo il rischio di un po' di scontro interno. In quel caso il rischio è stato corso. Il capo dell'Unità di valutazione è andato dal suo direttore, un francese di consumata esperienza, che è andato dal direttore generale, e la catena gerarchica ha concluso che non solo non bisognava darla vinta alle resistenze, ma occorreva rincarare la dose. Si è messa in moto una ferma risposta alla dinamica entropica. Le 28 pagine facoltative sono diventate nel tempo 364 e obbligatorie (nel senso che in linea di principio un progetto che non presenta i calcoli della ACB in modo coerente con la Guida dovrebbe essere restituito al mittente). Successivi capi dell'Unità di valutazione⁷ hanno difeso il punto durante il loro mandato.

Infine, occorre che un economista che si mette a giocare il ruolo di *advisor*, creda in quello che sta dicendo e sia pronto a riformulare l'argomento cento volte, con ogni tipo di esempi e di ragionamenti per vincere sul piano intellettuale incomprensioni e resistenze, con la giusta dose di umiltà e sicurezza. Può sembrare strano, ma certi economisti che per qualche giorno, settimana o mese hanno a che fare con i governi, per quanto compiaciuti di questo ruolo, in realtà talvolta non credono molto a quello che dicono. L'economia non è una scienza esatta, come ho detto, e capita abbastanza raramente di potere essere veramente convinti di essere nel giusto. Nel mio caso, invece, credevo

⁷ Tassos Bougas, Andrea Mairate e Veronica Gaffey.

fermamente che un certo schema di ACB potesse essere un progresso significativo, e ho tenuto duro, a varie riprese, per venti anni nell'elaborare uno schema, migliorarlo, spiegarlo, mostrare come applicarlo.

Forse sarà successo che un economista sia stato ricevuto da un ministro, abbia buttato lì un'idea, e questo abbia fatto la differenza. Diciamo che l'uno e l'altro debbono essere persone eccezionali. Per un economista normale, avere influenza sulla pubblica amministrazione o su una organizzazione internazionale è un misto di duro lavoro, perseveranza e astuzia tattica, oltre che ovviamente di avere davvero qualcosa da dire.

Ci sono però anche degli economisti che cadono nel rischio opposto. Sono così certi di quello che sanno che sono quasi arroganti, e se non sono subito presi sul serio si spazientiscono e passano ad altro. Sicuramente è legittimo essere arroganti, specie se si sono pubblicati diciamo una o due dozzine di articoli in *top journals*. Ma altrettanto sicuramente se si vuole cambiare un pezzettino di mondo, che in concreto spesso significa riuscire a influire sulle politiche o sulle procedure dei governi, occorre pazienza, con alte probabilità di insuccesso, che prima o poi arriva.

Nel 2018, la bozza di regolamento proposto dalla CE per i fondi strutturali ha cancellato con un tratto di penna sia la valutazione *ex-ante* dei programmi cofinanziati dalla politica di coesione dell'UE che la procedura comunitaria di approvazione dei grandi progetti basata sulla ACB, in nome della semplificazione e forse del ritorno al gioco degli Stati membri che vogliono fare da sé⁸. Il Parlamento Europeo e la Corte dei Conti hanno invece riproposto le norme. Il barocco meccanismo decisionale inter-istituzionale fra CE, Consiglio e Parlamento (il "Trilogo") ha visto prevalere la proposta della Commissione. Dal mio punto di vista, è un passo indietro nella valutazione dei benefici sociali dei grandi progetti finanziati dalla UE. Questa vicenda dimostra che il successo, quando arriva, non è mai definitivo. Si può avere influenza per un certo periodo, ma le istituzioni non sono come la memoria collettiva della scienza, non accumulano sapere. Dimenticano, si voltano dall'altra parte e quando l'agenda politica, in questo caso

⁸ Naldini (2018).

quella della politica regionale europea, diventa meno ambiziosa, “semplificano”. Bisogna farsene una ragione, sperando comunque che resti una traccia.

6. LA PRODUZIONE DI CONOSCENZA COME BENE PUBBLICO

Più recentemente mi sono posto questa domanda: Come possono funzionare ed essere efficienti, cioè minimizzare l'uso di risorse socialmente costose per raggiungere un obiettivo, organizzazioni che non hanno l'obiettivo del massimo profitto?

Per molti economisti la “mano invisibile” di Smith è il paradigma di riferimento. “Non è dalla benevolenza del macellaio, del birraio o del fornaio che ci aspettiamo il nostro pranzo, ma dalla cura che essi hanno per il proprio interesse”. Ma è davvero così? I sistemi economici sono efficienti solo grazie a meccanismi di mercato e all'impulso all'arricchimento individuale? Farò un esempio, quello del CERN, il centro europeo della fisica delle particelle, una delle infrastrutture di ricerca che ho studiato negli ultimi anni¹. Ma se non possono fare molti altri nel campo della scienza e non solo.

6.1. Un nuovo tipo di infrastrutture

Ho cominciato il discorso da Adam Smith, il mercato, le imprese piccole e grandi. A Smith torno qui per ricordare che riteneva insostituibile il ruolo dello Stato in campi come la fornitura di opere pub-

¹ Riprendo qui qualche spunto da un breve articolo per la rivista “Il Mulino”, Florio (2014b) e da un altro breve scritto incluso in Barca (2019b), ma c'è molto di più in Florio (2019a).

bliche e dell'istruzione universale. Ne scrive esplicitamente in *Wealth of Nations* (1776). L'economista e filosofo scozzese comprendeva che il funzionamento del mercato dipende dalla disponibilità di porti, canali, strade ma anche scuole. A differenza di molti neoliberisti dei nostri tempi, Smith era realista e onesto. Sapeva che gli investimenti nelle infrastrutture hanno rendimenti incerti e a lungo termine. I capitali privati affluiscono in questi settori meno di quanto sarebbe desiderabile, e spesso solo se ottengono la protezione legale delle rendite attraverso concessioni ed altre forme di regolazione pubblica.

Nel nostro tempo, nuovi tipi di infrastrutture e di meccanismi di accumulazione di capitale umano sono divenuti cruciali. Mi riferisco in particolare alle infrastrutture di ricerca e alla formazione di personale tecnico-scientifico che lavora alla frontiera della conoscenza. In Europa operano almeno 300 grandi infrastrutture di ricerca, più di mille se si considerano anche quelle di taglia media o minore². I campi in cui la scienza su larga scala si è organizzata in questa forma vanno dalla biologia (ad es. con l'EMBL, European Molecular Biology Laboratory), alla astronomia (ad es. Asterics, Astronomy ESFRI and Research Infrastructure Cluster), dall'informatica distribuita (ad es. PRACE, Partnership for Advanced Computing in Europe), alle scienze dell'ambiente e del clima (ad es. la costellazione di satelliti di osservazione terrestre Copernicus Sentinels gestiti dall'Agenzia Spaziale Europea). In queste organizzazioni pubbliche collaborano direttamente o come utenti centinaia di migliaia di ricercatori.

Siamo talmente assuefatti all'idea che da qualche parte questi meccanismi di produzione di conoscenza siano garantiti, che ci sfugge che essi operano spesso grazie a fondi pubblici, con un ruolo marginale dei mercati finanziari. Mentre i media attraggono ossessivamente la nostra attenzione sugli investimenti delle società di capitale privato, il ruolo chiave dei governi nell'innovazione resta in ombra.

È merito di Mariana Mazzucato³ avere ricordato che gran parte delle filiere *hi-tech*, ad esempio le nanotecnologie, l'informatica, la farmacologia, l'aerospaziale e altre sono un sottoprodotto di attività di

² Censite da European Science Foundation <https://www.riportal.eu/>.

³ Mazzucato (2018).

ricerca svolte direttamente o finanziate da agenzie governative, in netto contrasto con la retorica che deride le capacità di promuovere l'innovazione da parte del settore pubblico.

Uno degli aspetti più infondati del paradigma delle privatizzazioni è che esse avrebbero risvegliato capacità innovative soffocate nelle imprese pubbliche. È spesso vero il contrario. Ad esempio, gli ingredienti del passaggio dall'analogico al digitale nella commutazione della telefonia fissa, e la tecnologia relativa alla telefonia mobile erano già stati adottati dalle imprese pubbliche di telecomunicazioni molto prima della stagione delle privatizzazioni⁴. Lo sviluppo dei semiconduttori e dell'informatica che sono alla base dei progressi incorporati in qualunque *smartphone*, hanno spesso origini nella ricerca in ambito militare. Al contrario, nelle imprese privatizzate, come ho già ricordato, le spese di ricerca e sviluppo sono spesso cadute drasticamente, talvolta dimezzate rispetto alla gestione pubblica. Le conseguenze dell'adozione di un'ottica finanziaria di breve termine nel settore elettrico sono evidenti nel caso britannico. Oltre venti anni dopo la privatizzazione, e dopo avere dissipato il gas naturale del Mare del Nord, le imprese si sono rivelate del tutto riluttanti a introdurre tecnologie a basso impatto ambientale. Per rimediare alla crisi incombente e costringere le imprese a innovare, il governo britannico ha dovuto rilanciare l'idea della programmazione energetica, con al centro un'agenzia pubblica⁵.

Per contribuire alla discussione sul ruolo cruciale dello Stato nel creare conoscenza e quindi la ricchezza delle nazioni dei nostri tempi, da alcuni anni⁶ stiamo studiando empiricamente costi e benefici sociali dell'investimento nei grandi progetti scientifici, sia nella ricerca pura che in quella applicata. Un caso che abbiamo analizzato dettagliatamente è la più grande macchina scientifica mai costruita, il Large Hadron Collider (LHC) del CERN, presso il quale si è avuta conferma sperimentale nel 2012 dell'esistenza del bosone di Higgs, predetto teoricamente cinquanta anni prima.

⁴ Florio (2013).

⁵ Si veda www.gov.uk/government/publications/planning-our-electric-future-a-white-paper-for-secure-affordable-and-low-carbon-energy.

⁶ Con un gruppo di ricercatori dei Dipartimenti di Economia e di Fisica dell'Università di Milano, in associazione con CSIL (<http://www.eiburs.unimi.it/>).

La scoperta in sé al momento non ha, neppure lontanamente, alcuna rilevanza pratica conosciuta. Nessun investitore privato, quindi, avrebbe mai potuto investire in una impresa il cui costo è nella scala dei miliardi di euro per ottenere un risultato scientifico apparentemente del tutto privo di interesse economico (e persino difficile da spiegare al di fuori della cerchia dei fisici delle particelle).

Il CERN è quanto di più lontano si possa pensare da un'impresa privata. È un organismo sovranazionale il cui bilancio funziona con trasferimenti annuali dai governi degli Stati membri, e per il resto si autogoverna. L'organizzazione degli esperimenti (i rivelatori degli effetti delle collisioni di due fasci di protoni che circolano in direzioni opposte in LHC, un anello sotterraneo di 27 chilometri), sono ancora più lontani da qualunque istituzione di mercato: collaborazioni volontarie di scienziati provenienti da università e istituti di ricerca di tutto il mondo che contribuiscono "in natura", con componenti dei rivelatori e tempo del personale.

Un osservatore non sospetto come *The Economist* (2013) ha scritto:

Big Science projects differ from companies in important ways. They are publicly financed and do not seek profits...Yet, like companies, they must innovate furiously, make the most of limited resources and beat rivals through breakthrough.

e segnala che il loro successo è tale che molte imprese multinazionali dovrebbero studiare attentamente il management di esperimenti come ATLAS presso il CERN. Ad ATLAS lavorano circa 3000 scienziati di 174 università in 38 Paesi. Hanno costruito e fanno funzionare con incredibile esattezza un apparato sperimentale consistente in 10 milioni di componenti forniti da centinaia di fornitori di alta tecnologia. Un libro di studiosi di management (Boisot et al., 2011) sostiene che un'"impresa globale" come questa è già solo sotto il profilo dell'apprendimento organizzativo una miniera di conoscenza.

Migliaia di persone lavorano assieme ad un progetto comune, senza alcuna prospettiva immediata di guadagno, sono estremamente efficienti nel trovare soluzioni tecniche a problemi inediti, minimizzano costi e tempi, e ottengono i risultati che si prefiggono. Non ci sono in

gioco *stock options* o *bonus* milionari, ma ciò che la nuova letteratura di economia comportamentale chiama *intrinsic motivation*. E il risultato è conoscenza come bene pubblico donata al mondo.

6.2. I benefici sociali

Ma che ci guadagnano i contribuenti che finanziano questa *impresa pubblica globale* che produce conoscenze prive di applicazioni?

Si possono identificare diverse modalità attraverso le quali le grandi infrastrutture di ricerca possono generare benefici sociali:

- a. la catena tecnologica che viene attivata coinvolge migliaia di imprese fornitrici, cui vengono spesso richieste soluzioni di frontiera o addirittura oltre la frontiera, con la messa in comune fra scienziati e tecnici del committente e dei fornitori di conoscenze ed esperienze fuori dal comune. Questi risultati, spesso non coperti da brevetti e quindi letteralmente regalati all'umanità, gradualmente, a volte nel corso di decenni, si trasformano in applicazioni anche del tutto impreviste. È il caso del World Wide Web, messo a punto al CERN per favorire la condivisione di informazioni fra ricercatori operanti in remoto su scala planetaria;
- b. più a valle si possono creare innovazioni tecnologiche con benefici diretti per gli utenti, come nel caso di strumenti diagnostici e terapeutici che derivano da applicazioni in campo sanitario della fisica delle particelle. Gli acceleratori di particelle hanno completamente cambiato campi come la radiologia, la produzione di semiconduttori per i computer e i test non distruttivi dei materiali industriali. La NASA sistematicamente monitora i prodotti *spin-off* delle tecnologie spaziali;
- c. esperimenti come ATLAS, CMS e altri attirano al CERN migliaia di studenti di dottorato da tutto il mondo e funzionano sinergicamente con le università di provenienza. Offrono una accumulazione di competenze e un trampolino per carriere che in larga misura si sviluppano poi nell'industria, nell'informatica, nella finanza. Questo meccanismo di formazione di capitale umano crea *networks* globali. Giovani provenienti da Paesi e culture

- diverse si formano in un progetto comune e spesso restano poi in contatto nella loro attività professionale successiva, che spesso li porta a lavorare nell'industria e in altri settori;
- d. l'impatto culturale della ricerca, testimoniato ad esempio da oltre un milione di visitatori all'anno sul posto al Kennedy Space Center, e da centinaia di milioni di visitatori virtuali ai siti web delle infrastrutture scientifiche, ai materiali in YouTube, e altrove in rete, è un ulteriore beneficio sociale, in quanto svolge una funzione educativa nei confronti del pubblico. La potenza di questi meccanismi di trasmissione culturale è poco nota, ma vi è qualche evidenza che sono efficaci nel contribuire a plasmare l'orientamento al progresso tecnico e scientifico di strati piuttosto ampi di pubblico, soprattutto di giovani;
 - e. la produzione di letteratura di ricerca generata da imprese di Big Science avviene su una scala impensabile in ambito universitario tradizionale: assume un rapido carattere "epidemico" (*pre-print*, articoli, citazioni, nuovi articoli in ondate successive) che nel contesto della ricerca contemporanea globale, ad esempio in un campo come la fisica delle alte energie, raggiunge nel tempo la scala delle decine di migliaia di lavori per le grandi collaborazioni. Ciò a sua volta innesca processi di costruzione di conoscenza con diverse ramificazioni in campi anche distanti;
 - f. infine, vi è il valore ignoto *ex-ante* delle scoperte in se stesse, che *ex-post* si rivela spesso, anche se non sempre, di immensa portata, magari cento anni dopo. Lavori empirici del nostro gruppo con campioni rappresentativi di contribuenti francesi e svizzeri rivelano che gli intervistati ne sono spesso consapevoli e sono in media disponibili ad essere tassati per sostenere la ricerca anche di base. In parte, ciò è dovuto al puro valore di non-uso della scienza come bene pubblico (non sono solo gli scienziati ad essere curiosi) ed in parte alla speranza che dalla conoscenza qualcosa di buono prima o poi verrà.

6.3. Scienza e giustizia sociale

Riassumendo: in molti progetti connessi alla produzione di conoscenza, gli investitori privati non vedono alcun ritorno prevedibile. La società, invece, ne trae benefici netti a lungo termine attraverso esternalità tecnologiche, educative, culturali, scientifiche ed infine attraverso l'ignoto valore futuro della scoperta. Lo Stato gioca un ruolo insostituibile assumendosi costi e rischi che nessun altro si assumerebbe, in cambio di benefici diffusi e a lungo termine. Certo, occorre sempre cercare di calcolare in qualche modo questi rischi ed evitare sprechi. E questo è un argomento per rafforzare le competenze professionali e l'integrità del management pubblico. Le privatizzazioni hanno spesso fatto il contrario, svuotando lo Stato di intelligenze. A quel punto, la profezia si auto-avvera. Uno Stato di incompetenti e corrotti farà cose inutili o dannose.

La storia del CERN, organizzazione pubblica transnazionale ai vertici tecnologici del mondo, potrebbe sembrare un caso limite. Ma è il limite di un continuum, non un'eccezione. In migliaia di agenzie, istituti di ricerca, università, imprese pubbliche nel mondo, lo Stato catalizza la creazione di conoscenza. C'è qui una lezione da apprendere per chiunque pensi che solo l'incentivo del profitto possa mettere in moto l'innovazione. I centri motori dell'innovazione di frontiera nelle nostre società non sono principalmente le imprese private, ma sono spesso organizzazioni pubbliche specializzate, oppure sono imprese private o no-profit che operano su commessa di agenzie pubbliche.

Se non si comprende che meccanismi alternativi all'incentivo del profitto possono motivare persone estremamente brillanti a dedicare i loro sforzi alla ricerca di nuove soluzioni ai problemi che si pongono, si perde un ingrediente essenziale di ciò che determina oggi la ricchezza delle nazioni; un ingrediente in qualche modo evocato nella teoria della crescita endogena. Quali sono questi meccanismi? Sono forze potenti: la reputazione nella propria comunità, la soddisfazione interiore di fare qualcosa di importante, quelle combinazioni di generosità ed autostima che motivano la dedizione ad una missione pubblica. Sono gli ingredienti che troviamo certamente più nel mondo della ricerca che nella finanza. Questo dovrebbe fare riflettere.

Il Mac Book con cui questo libretto è scritto, la posta elettronica con cui verrà spedito, la rete *wireless* che lo farà viaggiare, la tecnologia con cui verrà stampato e trasportato nella sua forma cartacea, e persino la stessa base culturale con cui potrà essere (se mai) letto, hanno nel loro DNA decisioni, più o meno remote, prese anche, se non principalmente, al di fuori di meccanismi di mercato. Decisioni non prive di rischi, con successi e insuccessi. La ricerca scientifica e tecnologica nei Paesi avanzati costa in media due punti di PIL, quella di base si finanzia per lo più con imposte di contribuenti scarsamente informati, è svolta da persone le cui retribuzioni sono incomparabilmente minori di quelle di chi opera nella finanza, richiede decisioni politiche e amministrative spesso contorte. Eppure, quasi tutto ciò che vediamo intorno a noi, e che è oggetto di domanda e offerta nei mercati, lo dobbiamo a imprese di ricerca basate su finanziamenti e missioni pubbliche. I ponti e le strade di oggi, sono questi. Così come questa è l'arena della distribuzione dei redditi, perché se la conoscenza è il nuovo capitale produttivo, allora i meccanismi di appropriazione sono cruciali. La scienza nasce spesso come bene pubblico, ma lungo la strada diventa bene privato, viene privatizzata, spesso con esiti paradossali, come discuto qui sotto.

Occorrerebbe pensare a modi nuovi di governare questo processo, puntando su imprese pubbliche di nuovo tipo. Vanno in questa direzione diverse proposte del Forum Disuguaglianze e Diversità che intervengono sui meccanismi di cattura della conoscenza, un bene pubblico, da parte di interessi privati. Richiamo qui la Proposta 2 (Il “modello Ginevra”, proposta cui ho contribuito), connessa anche ad altre idee riguardanti imprese pubbliche, proprietà intellettuale e farmaci, dati personali, criteri sociali per la ricerca universitaria e delle imprese.

Il ragionamento è il seguente. Per quanto straordinari siano stati i successi conseguiti dal modello di produzione di conoscenza basato sulle infrastrutture pubbliche di ricerca, ci si deve chiedere se esso, paradossalmente, non contribuisca involontariamente alla crescita delle disuguaglianze. La domanda può sembrare strana. Come è possibile che organizzazioni pubbliche, finanziate dai contribuenti, che adottano sempre più il modello della *open science*, dove tutto è reso disponibile a tutti gratuitamente, che non brevettano né proteggono in alcun modo i

risultati della ricerca, possano aggravare la crescente disuguaglianza sociale, evidenziata fra gli altri da Anthony Atkinson (2015) nel suo ultimo libro *Diseguaglianza. Che cosa si può fare* ripreso dal Forum?

La risposta credo stia nella evoluzione del capitalismo da un modello di produzione basato sulle macchine, sul capitale fisso tangibile, ad un modello basato sempre più sul capitale intangibile. Altri nel Forum⁷ hanno osservato che i beni intangibili, fra cui i brevetti, rappresentano l'84% del capitale delle prime 500 imprese di Standard & Poor's, quando era il 17% negli anni Settanta.

Farò qui due esempi. Il World Wide Web, come ricordavo, è stato ideato al CERN per rispondere ad esigenze di comunicazione fra sistemi informatici. I codici relativi non sono stati brevettati ma donati a chiunque. Il mondo ne è stato radicalmente trasformato e ne beneficiamo tutti ogni giorno. Ma non tutti nello stesso modo. Si sono create imprese monopoliste che hanno sfruttato a fondo i rendimenti di scala offerti dalle tecnologie basate sul web. I loro azionisti di riferimento sono ai vertici della piramide della ricchezza privata. Per decenni, le sette sorelle petrolifere sono state al top della graduatoria delle imprese globali per valore di mercato, grazie alla appropriazione oligopolistica della enorme rendita derivante dallo sfruttamento di risorse naturali. Exxon Mobil, a lungo la prima società del mondo, oggi è decima. Sette delle top ten (Apple, Amazon, Alphabet/Google, Microsoft, Facebook, Alibaba e Tencent, le ultime due cinesi) non sarebbero quello che sono senza il World Wide Web e Internet (anch'esso derivante dalla ricerca pubblica del DARPA, *Defense Advanced Research Projects Agency*).

Queste imprese chiave dell'economia digitale, in modi diversi, si sono appropriate della conoscenza generata dalla ricerca pubblica, sviluppandola poi nella direzione più profittevole, ma non necessariamente in quella più socialmente utile. Hanno costruito imperi. Oggi si propongono di emettere la loro moneta mentre influiscono estesamente sui processi politici, culturali ed economico-sociali. Non sembra vi sia argine alla loro capacità di accumulare potere di mercato e potere senza aggettivi.

Il secondo esempio riguarda il progetto di sequenziamento dell'intero genoma umano. Lo *Human Genome Project* (HGP) ha richiesto

⁷ Pagano e Rossi (2018).

oltre tre miliardi di dollari dei contribuenti, dodici anni di lavoro, e una vasta collaborazione scientifica internazionale. Nonostante HGP abbia adottato il modello dell'*open science*, questa decisione di principio non solo non ha impedito, ma ha addirittura favorito il deposito da parte di privati di migliaia di brevetti (in particolare di oltre 350 prodotti biotecnologici).

Allargando la prospettiva ai farmaci in generale, il principale finanziatore pubblico di HGP, i *National Institutes of Health* (NIH), che dipendono dal ministero USA della salute, hanno sostenuto finanziariamente la ricerca di *tutti* i 210 farmaci approvati in quel paese fra il 2000 e il 2015 con un contributo di oltre 840 milioni di dollari a molecola⁸. Considerando anche altri finanziamenti, le imprese farmaceutiche hanno forse ottenuto dai contribuenti *un miliardo di dollari a molecola*, vi hanno poi aggiunto la loro ricerca e sviluppo (largamente basandosi sui dati clinici donati dai pazienti stessi) ed infine sono state autorizzate dai regolatori a praticare prezzi esorbitanti per le nuove terapie del cancro e altre patologie. Il record mondiale è di Novartis, che ha annunciato un prezzo per la sua terapia genetica per l'Atrofia Spinale Muscolare (SMA) a 2,1 milioni di dollari per un singolo trattamento.

Non è quindi una sorpresa che l'industria farmaceutica generi consistenti extra-profitti (se si fanno bene i conti, *The Economist*, 2019). I contribuenti sono stati tassati per generare la ricerca di base e poi ancora quella delle imprese. Questo sostegno, mentre da un lato ha consentito alti profitti agli investitori delle *Big Pharma*, nonché alle *start-up* e ai *venture capitalists* del settore biotecnologico, dall'altro ha amplificato la più odiosa delle disuguaglianze: quella fra chi (direttamente o indirettamente) può pagarsi le cure e chi non può. Oggi *un anno di vita in più* per un paziente oncologico si può ottenere al prezzo di centinaia di migliaia di euro per le nuove terapie. Dove non c'è una sanità pubblica, ma assicurazioni private, solo i ricchi possono accedere alle nuove terapie. Dove esiste una sanità pubblica, gli ospedali sono posti di fronte a scelte drammatiche, dovendo decidere se acquistare o meno i nuovi farmaci che possono divorarne i già precari bilanci.

⁸ Cleary et al. (2018).

6.4. Una proposta: imprese pubbliche ad alta intensità di conoscenza

Come si può rimediare a questa situazione, che qui ho potuto solo esemplificare sommariamente? Esiste una risposta collaudata all'oligopolio privato: è l'impresa pubblica. Un liberale come Ernesto Rossi non aveva dubbi che di fronte allo strapotere dei "padroni del vapore", il cartello dei produttori di elettricità, fosse giusto creare Enel. Più in generale, aver portato a famiglie ed imprese, a tariffe accessibili, con qualità del servizio decente, acqua potabile e per irrigazione, gas per riscaldamento, forza motrice e illuminazione, treni e autostrade, telefoni in ogni parte dei territori, in Italia come in tutta Europa, è stata una grande politica di inclusione sociale e di coesione. L'ondata liberista ha voluto sbarazzarsi di questa politica con le privatizzazioni, ma le imprese pubbliche o a partecipazione pubblica sono tuttora organizzazioni vitali e con bilanci in ordine in molte economie avanzate, da quelle scandinave alla Francia e Germania. Che la proprietà privata delle imprese sia l'unico modo per promuovere efficienza ed innovazione è un mito, specie quando per proprietà privata si intenda il controllo da parte di fondi di investimento e simili, cioè entità finanziarie prive di competenze industriali.

Ma se oggi il capitale è soprattutto quello basato sulla conoscenza, e l'oligopolio è quello che si appropria di rendite derivanti dalla conoscenza, dovremmo tentare di progettare una nuova stagione di imprese pubbliche ad alta intensità di conoscenza come strumento di uguaglianza sociale. Credo che si potrebbero immaginare almeno tre imprese di questo tipo, la cui scala dovrebbe essere sovra-nazionale, quanto meno europea, studiando attentamente modelli diversi quali CERN, Agenzia Spaziale Europea, European Molecular Biology Laboratory, e altre organizzazioni di successo nel loro ambito, in una certa misura anche la Banca Europea per gli Investimenti.

In primo luogo, di fronte alle sfide poste dal cambiamento demografico in Europa, si potrebbe immaginare di concentrare in un "CERN" delle scienze della vita l'eccellenza scientifica mondiale. La missione dovrebbe includere non solo la ricerca di base ma giungere fino alla messa a punto di nuovi farmaci, per poi produrli o darne la licenza di

produzione a terzi con il vincolo di prezzo pari al costo marginale, sulla base di una nuova forma di proprietà intellettuale pubblica. La UE, come gli USA tramite i NIH, dovrebbe dotare un *hub* europeo delle scienze della vita di un bilancio adeguato (quello di NIH è di oltre 39 miliardi di dollari all'anno⁹, ma a differenza di NIH non dovrebbe per lo più redistribuire queste risorse a terzi. Andrebbero investite soprattutto per la ricerca *in house*. Peraltro, NIH pur erogando i suoi fondi per il 90 per cento a terzi, ha un bilancio per la ricerca propria di quasi 4 miliardi di dollari annui, con 6.000 scienziati nel *campus* di Bethesda, Maryland. Per fare un confronto (ovviamente improprio, ma solo come ordine di grandezza), EMBL, sia per Heidelberg che nelle altre sue sedi, ha entrate annue di circa 300 milioni di euro, con uno staff di meno di 1800 unità (compresi dottorandi e amministrativi). Vi è quindi in Europa sia una questione di scala che di missione.

Si potrebbe obiettare che ci sono tante ottime strutture di ricerca bio-medica nelle università e nelle imprese degli Stati membri della UE: a che servirebbe una grande impresa sovranazionale? Ma il modello del CERN a Ginevra, come quello per altri versi della Agenzia Spaziale Europea, dimostra che, senza nulla togliere alla creatività di centinaia di piccoli-medi gruppi sparsi nei territori, questi stessi gruppi trarrebbero enormi vantaggi dall'esistenza di una grande impresa collettiva con cui la comunità scientifica e tecnologica si riconosca e collabori secondo uno schema integrato e coordinato. Non è con campus sparsi qua e là in competizione per sussidi nazionali e comunitari inadeguati che si faranno decisivi passi avanti. Questi sono invece necessari per affrontare i problemi di popolazioni in cui l'età avanzata si associa a condizioni di salute croniche che oggi non sappiamo come gestire se non a costi proibitivi. Non è facendo pagare ai contribuenti la ricerca di base sostenuta da quei sussidi e poi regalandone i risultati alle società farmaceutiche che si curerà lo squilibrio sociale che ho richiamato, che radicalmente crea e sempre più genererà disuguaglianza nell'accesso alle cure.

Un secondo esempio riguarda le tecnologie dell'informazione e della comunicazione digitale. Non sono in grado di dire in che misura

⁹ <https://www.nih.gov/about-nih/what-we-do/budget>.

all'orizzonte vi siano i computer quantistici, se l'intelligenza artificiale e i *big data* cambieranno il nostro mondo come è accaduto con Internet, se flotte di migliaia di piccoli satelliti rivoluzioneranno l'accesso alla banda larga. Ma credo si possa prevedere che se, ad esempio, Google arrivasse per prima alle applicazioni commerciali dei *qbit*¹⁰, il potere economico di cui oggi dispone, già immenso, sarebbe ulteriormente rafforzato per decenni a venire. Eppure, la fisica quantistica che sta alla base di possibili smisurati progressi nella potenza di calcolo è un bene pubblico, prodotta da scienziati cui nulla importa dei profitti, ma solo della curiosità e della scoperta. Quella ricerca non nasce come un bene privato. È davvero un destino ineluttabile che un nuovo Alan Turing debba spedire il suo CV a Google in assenza di un luogo europeo dell'eccellenza pubblica nella ricerca sulle tecnologie dell'informazione? Occorrerebbe un polo in cui i progressi nelle tecnologie dell'informazione non servano in ultima analisi a moltiplicare ancora il valore del capitale di Alphabet (oggi oltre 770 miliardi di dollari), ma piuttosto siano applicati a nuovi modi di rendere semplice e decente la vita di tutti, anche dei più poveri tagliati fuori dal *digital divide*. Certo Larry Page, con i suoi 55 miliardi di dollari di patrimonio personale, può anche fare beneficenza. Dal 2014 ha anche annunciato che una controllata di Alphabet investirà nella ricerca sul cancro e nelle malattie degenerative. Così accadrà che controllo privato dell'informazione e delle cure personalizzate tenderanno a saldarsi, con risorse che nessun singolo Stato europeo può neppure immaginare di mettere in campo.

Il terzo esempio riguarda l'ipotesi di una impresa pubblica per la ricerca e lo sviluppo di tecnologie utili ad invertire la catastrofe climatica verso cui i prevalenti modelli energetici, di trasporto, di produzione di manufatti ci hanno condotto. Anche qui si tratta di rimediare al paradosso che più stringente diventa la regolamentazione pubblica, più essa conduce all'adozione di tecnologie verdi. Ma queste tecnologie di punta, sostenute da una ricerca di base pubblica, se appropriate privatamente, offrono una piattaforma di lancio a chi le commercializza, so-

¹⁰ <https://www.scientificamerican.com/article/hands-on-with-googles-quantum-computer/>.

prattutto nei Paesi sviluppati. Viceversa, un grande polo europeo delle scienze ambientali potrebbe non solo inventare e collaudare i nuovi processi e materiali della transizione alle tecnologie verdi, ma anche farne oggetto di una proprietà intellettuale collettiva di nuovo tipo. Sarebbe invece paradossale, che magari proprio quegli interessi che hanno lucrato su un modello ecologicamente disastroso, siano gli stessi che si appropriano monopolisticamente dei profitti derivanti dalle nuove tecnologie, ottenendo pure sussidi pubblici per la loro ricerca.

Viceversa, quanto maggiore rispetto ad oggi sarebbe il consenso dei cittadini per il progetto europeo se esso fosse identificato nella offerta universale a condizioni eque dei farmaci salvavita, della banda larga per tutti, dei nuovi materiali e tecnologie per una società amica dell'ambiente. Varrebbe la pena studiare la fattibilità di progetti in questa direzione e consegnarli alla discussione.

NON ANCORA UN EPILOGO

Ho fatto qualche esempio di ricerca e di valutazione del suo impatto nelle politiche.

In sintesi, quello che mi sentirei di consigliare a un giovane che voglia fare l'economista applicato è questa lista di buoni propositi.

- a. Porsi domande di ricerca semplici, ma potenzialmente rilevanti per le decisioni. Le domande che mi sono posto sono queste: Che cosa può fare un governo per aiutare le piccole imprese a crescere? Come si possono spingere le grandi imprese a mettere radici nel territorio e fertilizzarlo? In alternativa alla loro privatizzazione, come fare in modo che le imprese pubbliche siano efficienti ed efficaci nel perseguire obiettivi di benessere sociale? Come si dovrebbe valutare una università o una amministrazione pubblica? Come migliorare la nostra capacità di prevedere i costi e i benefici di un progetto di infrastruttura? In che modo la ricerca scientifica finanziata dai contribuenti ha un impatto sociale e come si potrebbe rafforzarne il carattere di bene pubblico? In tutta una vita di ricerca non si può pensare di porsi più di cinque o sei domande di questo tipo. Ognuno deve scegliersi le sue. E non si può sperare di rispondere se non per qualche aspetto specifico.
- b. Leggere i classici. Sono solitamente morti da tempo, ma come diceva Italo Calvino non smettono di dirci quello che hanno da dirci. Ciascuno dovrebbe scegliersi la sua composizione dello scaffale, ma quello scaffale non dovrebbe essere vuoto, e possibilmente do-

vrebbe ospitare impostazioni radicalmente diverse. I classici andrebbero letti da giovani, quando possono più facilmente impressionarci per la visionarietà degli argomenti, ma poi ogni tanto occorrerebbe tornarci.

- c. Sperare di fare buoni incontri, come quelli di cui parlo nell'appendice ('Ringraziamenti'). Nel corso di una vita, se si è fortunati, si possono conoscere alcune personalità di valore, e con qualcuno si potrebbe entrare in una relazione intellettuale personale. Il mio consiglio è di avere più di un maestro, magari persone che dicano cose molto diverse, nei contenuti e nello stile, ed evitare di essere il fedele discepolo di qualcuno. L'economia è una scienza troppo inesatta per potere rinunciare all'eclettismo.
- d. Cercare le informazioni che servono per il proprio problema, e non il proprio problema in base ai dati che si hanno già. La disponibilità di grandi *database*, di librerie di programmi per l'analisi statistica, di elevata potenza di calcolo consentono grandi progressi. Ma prima di tutto gli imprenditori andrebbero intervistati, i luoghi andrebbero visti, andrebbero chieste spiegazioni agli ingegneri che hanno progettato le infrastrutture, agli scienziati andrebbe domandato come affrontano i loro problemi, e così via. È un lavoraccio, ma è anche divertente.
- e. Se si hanno dei risultati, cercare di pubblicarli bene, anche se occorre sapere che questo significa che un articolo può essere rigettato da diverse riviste e che spesso occorre controbattere alle critiche di revisori anonimi con pregiudizi, talvolta arroganti, tanto più quanto più controcorrente sono i risultati. Ma a volte le critiche sono utili. Il gioco è quello e va giocato con le sue regole, anche dagli economisti non accademici.
- f. Dedicare un po' di energie a divulgare i risultati più importanti per un pubblico di non specialisti, usando un linguaggio semplice ma senza banalizzare la storia. Questo in realtà non è così facile, ma tentare è doveroso. Se ci riescono i fisici teorici, figuriamo se non debbono riuscirci degli economisti applicati. Ma non si dovrebbe neppure eccedere nel senso opposto, trasformandosi in personaggi dello *show-business*.

g. Tentare – se possibile – di convincere qualcuno, ad esempio in una istituzione o in una impresa, a mettere in pratica nuove proposte e vedere come va. Sapendo che questo è il lavoro più difficile e rischioso. Questo è il punto che elaboro brevemente per concludere.

Tre ingredienti, ho letto da qualche parte, sono ciò che definirebbe un grande economista: nuovi teoremi dimostrati, nuovi concetti creati, nuovi metodi di indagine. Non esageriamo. Keynes non è stato un grande economista perché ha dimostrato dei teoremi (lo ha fatto nel suo lavoro sul calcolo delle probabilità, ma non è ricordato per questo). Né per avere definito in un certo modo il concetto di efficienza marginale del capitale o di propensione al consumo (altri sono stati ben più rigorosi). E tanto meno per il metodo con cui ha organizzato i suoi conti (spesso approssimativamente). Molti economisti teorici contemporanei hanno dimostrato teoremi, non solo economisti matematici come Arrow e Debreu, ma anche economisti applicati (nel mio senso) come ad esempio Stiglitz. Ma se saranno ricordati non sarà per i loro teoremi, che in economia hanno uno statuto epistemologico completamente diverso che in matematica, ma perché hanno avuto qualcosa da dire – se la hanno avuta – sulla società e su come migliorarla. In matematica un teorema parla di se stesso. In economia allude ad altro. Quindi il suo valore sta tutto nella pregnanza di una metafora. Detto questo, sicuramente inventare un nuovo metodo di analisi empirica, o un nuovo *framework* concettuale, non può che essere una cosa buona.

Ma un grande economista è – direi – qualcuno che ha ispirato le menti e ha avuto influenza su larga scala nel promuovere il bene della comunità. Un buon economista è qualcuno che ha avuto risultati e influenza su una scala più piccola, anche molto piccola, ma ce l'ha fatta a usare in modo utile i suoi strumenti.

Se si usa questo criterio di valutazione avere successo è difficile. Purtroppo, nella grande maggioranza dei casi, se si può avere un qualche impatto in termini di citazioni, questo non garantisce di per sé alcuna influenza sulle politiche pubbliche, o sulle convinzioni sociali. Alcuni visibili economisti ‘consiglieri del principe’ in realtà non hanno affatto influenza sul suddetto principe, ma semplicemente mettono a disposizione del medesimo il loro prestigio per dare veste intellettuale a scelte prese per altri motivi. Le privatizzazioni come politica,

ad esempio, non c'entrano molto con la ricerca economica che le giustifica. Centinaia di articoli che ne hanno mostrato il successo in termini di efficienza sono stati spesso solo razionalizzazioni *ex-post* di scelte prese dai governi senza che gli economisti avessero alcuna influenza concreta (almeno nei Paesi sviluppati, negli altri si sono fatti spesso danni). Il fatto che queste giustificazioni *ex-post* abbiano preso la forma di scaffali di lavori accademici è un tema per i sociologi della ricerca che potrebbero studiare le circostanze che portano centinaia o migliaia di studiosi a investigare certi temi e non altri, con certe tecniche, con certe conclusioni.

Una certa funzione di sacralizzazione del potere per secoli in molte società è stata svolta dal clero. Alcuni si prestano a questo gioco, in cambio di onori effimeri. Il potere nudo è spesso impresentabile e chiede di essere aiutato a travestirsi. Se si dicesse semplicemente che un provvedimento che limita l'influenza dei sindacati è volto a comprimere il salario reale in un mondo di crescente disuguaglianza, in effetti sarebbe un po' sgradevole. Se invece si dispone di una organizzata retorica in forma accademica che dimostra che, in definitiva indebolendo i sindacati si favoriscono gli investimenti, quindi la crescita e quindi i salari stessi (che ovviamente sono determinati dal valore del prodotto marginale del lavoro!), si può arrivare a dimostrare che è nell'interesse dei lavoratori disfarsi dei sindacati: un gioco di prestigio.

Per influenza di un economista intendo invece la capacità di persuadere e modificare la politica sulla base esclusivamente ed onestamente dei risultati della propria ricerca. Non intendo né gli incarichi politici e amministrativi, né tanto meno la visibilità mediatica, non le citazioni dei propri lavori. Tutte queste cose possono essere compatibili con il mio criterio di successo, ma anche essere del tutto irrilevanti. Un ricercatore influente in medicina è qualcuno che può dire: ho studiato questa malattia, prima si pensava che per curarla si dovesse fare così, ed io invece ho dedicato la mia vita a dimostrare che è meglio fare questa altra cosa, e un po' ci sono riuscito. La scala del successo è allora la misura dei progressi nella pratica terapeutica.

La ricerca in economia per avere successo in questo senso deve essere seria. Non mi chiedete una definizione di che cosa è serio. Ci si può arrivare per differenza, elencando articoli sorprendentemente fu-

tili in riviste *top* (evito di farlo qui per non farmi nemici). Se poi una ricerca è seria deve potere essere comunicata efficacemente.

Spero che avere raccontato qui che cosa fa un economista applicato possa servire a qualcun altro. Ma vale la pena impegnarsi in un lavoro così difficile per poi rischiare di avere risultati così incerti? Ho cercato di dire che può valerne la pena. L'autocompiacimento è un anestetico che nasconde il problema dell'economista, e dello scienziato sociale in genere, il dubbio di essere irrilevante rispetto al mondo, nonostante le apparenze. Ma l'insoddisfazione per come il mondo è, forse può ancora dare un senso a questo lavoro, a patto di saperne vedere tutti i limiti.

RINGRAZIAMENTI

Ho incontrato molte persone con cui ho debiti passati e recenti¹. Alcuni, ma non tutti, sono economisti: qualcuno famoso, altri poco noti. Fra questi ultimi, Mario Mineo, conosciuto durante gli anni del liceo a Palermo. Marxista non ortodosso, dava da leggere Schumpeter, Pareto, Kalecki e molto altro ai giovani che lo frequentavano. Era figlio di un matematico accademico dei Lincei. Anche suo fratello era un matematico (il cui figlio Corradino, nipote di Mario, sarebbe divenuto giornalista e irrequieto senatore). Quello da cui veniva Mario Mineo era un ambiente siciliano di razionalismo rivoluzionario, raffinatezza culturale, valori morali, quindi votato all'isolamento sia durante il fascismo che dopo. È una storia speciale che sanno in pochi².

Dopo il liceo a Palermo, la mia famiglia era tornata a Roma. All'università pensavo fosse importante studiare il diritto e lo stato, prima dell'economia, come avevano fatto molti economisti della generazione precedente alla mia. Si potevano

¹ Ringrazio in particolare Carlo Fiorio, Anna Giunta, Paola Govoni, Chiara Stella Pugliese, Silvia Vignetti e Aurelio Volpe, per aver letto una versione precedente, Martina Gazzo per l'assistenza alla preparazione del testo. Alessandra Vecchio è stata l'attenta interlocutrice per conto dell'editore. Il Centro Studi Industria Leggera, in occasione dei 40 anni dalla sua fondazione, ha reso possibile la disponibilità *open access* del libro. Ringrazio rispettivamente gli editori Il Mulino e Laterza per avermi consentito di utilizzare del materiale già pubblicato per il capitolo 6.

² La si può leggere ad esempio nel saggio di Maria Albanese (2013) nella rivista dell'Università di Palermo, *InTrasformazione*, diretta da Piero Violante. Violante con Dario Castiglione, ora all'università di Exeter, Renato Covino ed Enrico Guarneri ha curato la pubblicazione degli scritti di Mineo (1991-1998).

seguire le lezioni di diritto agrario di Stefano Rodotà, quelle di diritto romano di Edoardo Volterra, o quelle di diritto pubblico di Sabino Cassese e Massimo Severo Giannini, per citare solo alcuni. Quando mi è capitato di pensare in seguito a temi come proprietà e istituzioni, mi sono reso che gli economisti dovrebbero studiare almeno un po' i fondamenti dei sistemi normativi. La Scienza delle Finanze a Roma negli anni Settanta era insegnata in due modi molto diversi, da Cesare Cosciani nella Facoltà di Giurisprudenza e da Sergio Steve nella Facoltà di Economia. Ne sarebbero nate due scuole poco comunicanti. Avendo frequentato le lezioni di entrambi, posso dire che sicuramente non fa male sentire la stessa storia raccontata in modi diversi. A me le lezioni di Cosciani, oramai anziano, ma con una vasta conoscenza dei fatti del sistema tributario, piacevano. Erano semplici ma rigorose, con larghissimo uso di grafici alla lavagna, gessetti colorati, e diverse prove scritte intermedie. Sergio Steve era un intellettuale raffinato. A lezione parlava pianissimo e non era facile da seguire, ma era profondo e persino ironico (se capivate quello che diceva). Quello che ho imparato da lui lo ho appreso per lo più in ore di colloquio nel suo studio privato, dove si poteva discutere di Sraffa, che aveva conosciuto personalmente abbastanza bene, e di qualunque altra cosa, senza nessuna concessione al vezzo intellettuale e alla moda. È stato una mente tagliente, inizialmente vicino alla sinistra, poi deluso dalla mancanza di rigore e di realismo, ma sempre attento alla questione di come combinare equità ed efficienza. Gli *Scritti Vari* raccolti meritoriamente per impulso di Giuseppe Bognetti, suo allievo e studioso di grande cultura e intelligenza (cui debbo il mio approdo alla Statale), ne sono testimonianza.

A Roma le lezioni di politica economica di Federico Caffè, senza una sola formula, mostravano una comprensione autentica di ciò che i governi possono e non possono fare per gestire l'economia di mercato, e una visione senza compromessi di difesa dello stato sociale. Consulente della Banca d'Italia ma anche editorialista de *Il Manifesto*, se si scorre la lista dei suoi allievi si capisce che quel piccolo uomo, con uno studio poco più grande del suo tavolo di lavoro, sprigionava una capacità di attrazione particolare sui giovani. Alla LSE, la domanda «*What happened to Professor Caffè?*» mi sarebbe stata rivolta da Michio Morishima al mio arrivo dopo pochi minuti di conversazione e sarebbe spesso ritornata. Non ho mai avuto dubbi che Caffè si sia tolto la vita, scegliendo di farlo in modo silenzioso, il che involontariamente, come era successo per il fisico Ettore Majorana, avrebbe alimentato una curiosità e un senso di sgomento particolare. Con Caffè mi davo del tu negli ultimi anni, allora non usava fra colleghi. Mi ha scritto delle lettere personali toccanti, da cui avevo intuito tutta la tragedia della sua solitudine, personale e politica, in

un'Italia che era così diversa dai suoi ideali riformisti (per lui "le riforme" erano lo stato sociale, non la sua distruzione).

Dopo Roma, sono approdato all'ISTAO. Invece che Sraffa o l'equilibrio economico generale mi ero convinto a studiare l'economia italiana, passata dal miracolo economico alla stagflazione. Ancona in quel periodo era il posto giusto. Oltre ai docenti residenti, come Fuà e i suoi allievi, si poteva assistere ad occasionali lezioni di Franco Modigliani, Paolo Sylos Labini, Franco Momigliano e molti altri studiosi di grande livello, con visioni diverse fra loro; si partecipava al clima pionieristico della costruzione del "modellaccio", un primo rudimentale tentativo di modello econometrico per l'Italia (qualche decina di equazioni simultanee stimate alla buona); e si poteva discutere seriamente se la crisi petrolifera del 1973 e la stagflazione di quegli anni andassero lette con lenti monetariste o keynesiane; e studiare lo sviluppo locale delle aree periferiche. Ho imparato come si fa lavoro empirico, quando i grafici si disegnavano a mano su carta millimetrata, le stime econometriche si facevano con una macchina da tavolo Olivetti che sputava una strisciolina di carta con coefficienti, errori standard e poco altro, leggibili solo se c'era abbastanza inchiostro. A scopo didattico si riteneva non inutile invertire a mano le matrici (provare per credere). Il rigore di Fuà non stava nell'adozione di un modello rigido, ma piuttosto in regole intransigenti sul fatto che la teoria necessaria è sempre e solo quella più semplice e più verificabile con dati ragionevolmente affidabili; il resto, come diceva talvolta, "non lo impressionava". Era estremamente cauto nel dire quello che voleva dire, e in un certo senso (negli anni in cui lo ho conosciuto, ma non così in gioventù) si esponeva politicamente meno di Caffè e di Sylos Labini, ma godeva di grande rispetto per essersi sempre tenuto fuori, come loro peraltro, dagli incarichi di governo che gli erano stati offerti, preferendo il suo piccolo mondo di Ancona, l'osservazione dell'industrializzazione "senza fratture" delle Marche, il porsi problemi concreti sullo sviluppo in Italia. È uscita di recente una documentata biografia, Giulianelli (2019), con il sostegno di Piero Alessandrini, presidente della fondazione Giorgio Fuà.

Debbo a Fuà l'incontro con il suo coetaneo Alberto Zevi a Milano. Si erano conosciuti in Svizzera, esuli dall'Italia per le leggi razziali, ed entrambi sarebbero stati aiutati da Adriano Olivetti. Zevi, laureato alla Bocconi e figlio di un agente di cambio, mi avrebbe insegnato la prospettiva dell'economia vista da un imprenditore. Certo un imprenditore molto particolare, dato che nel tempo libero si dedicava alla casa editrice Adelphi di cui era stato cofondatore e a lungo presidente, ma comunque imprenditore vero, con varie società in settori come le macchine per l'industria

cartaria, della plastica, della lavorazione del legno. Molto del lavoro che ho raccontato nel capitolo su *Il falegname e l'economia politica* viene dalla combinazione di un metodo di lavoro imparato da Fuà e dal campo di osservazione consentitomi da Zevi, proseguito poi, a partire dal 1980, dai ricercatori del Centro Studi Industria Leggera. Penso che il capitalismo contemporaneo sia un modo di produzione inefficiente e crudele, ma non per questo penso che gli imprenditori (autentici) come gruppo sociale siano dei parassiti. Ne ho conosciuto di vario tipo, e di quelli veramente innovativi nessuna economia potrebbe fare a meno.

Nel frattempo, dato che per molti anni in Italia i concorsi universitari per entrare in ruolo erano scarsi, e Fuà non era prodigo di consigli efficaci, avevo capito che il modo in cui stavo lavorando, per quanto ricchissimo di esperienza sul campo, non mi avrebbe consentito di avere una posizione stabile, al di là dei contratti annuali di docenza ad Urbino e ad Ancona. Mi rivolsi ancora a Steve che scrisse una lettera di presentazione per la LSE ad un suo vecchio collega, qualcosa si mise in moto, e fui accolto nel dipartimento di economia in una posizione di *research scholar*, con una borsa CNR combinata con un'altra del British Council (bizzarramente pagatami in contanti in un ufficio dalle parti di Trafalgar Square: immagino volessero verificare di persona che ero davvero lì). A scopo esplorativo avevo anche girato altre università inglesi, ma LSE sarebbe stato il mio approdo per tre anni, in una posizione che non comportava obblighi didattici, e mi dava accesso alle risorse necessarie per sviluppare un progetto di ricerca, che poi sarebbero diventati due: quello sulle privatizzazioni e quello sull'analisi costi-benefici degli investimenti pubblici. Gli anni di Londra mi hanno dato strumenti e prospettive che non avevo in Italia, e che un po' si riflettono in alcuni dei miei interessi di ricerca degli ultimi trenta anni.

Inizialmente il dipartimento mi aveva assegnato Saul Estrin come supervisore, ma poi avrei soprattutto dialogato con Nick Stern. Stern aveva iniziato la sua carriera come economista matematico, in anni in cui a Cambridge insegnava Luigi Pasinetti e Joan Robinson esercitava una certa dittatura culturale. Stern, con Atkinson, Stiglitz, Mirrlees, Dasgupta e qualche altro, è uno dei fondatori della teoria della tassazione ottimale (il mio argomento di tesi a Roma) ma poi gradualmente si sarebbe spostato su temi di economia dello sviluppo che lo avrebbero portato per molti anni fuori dall'accademia, come *chief economist* prima di Ebrd e poi di Banca Mondiale dopo Stiglitz, per approdare infine alla sua battaglia dell'ultimo decennio sul tema del cambiamento climatico. Qualche anno fa il triumvirato che allora coordinava lo Sticerd (un centro di ricerca della LSE), Tony Atkinson, Nick Stern e Mervyn King (quest'ultimo diventato governatore della Banca d'Inghilterra) è stato festeggiato

alla LSE con una piccola riunione cui sono stato cortesemente invitato. C'erano quasi tutti i nomi che hanno cambiato il corso degli studi di economia pubblica (compreso qualcuno della nuova generazione, come Piketty). Diversi anni prima, Mervyn King e Nick Stern, su mio invito, avevano tenuto le lezioni inaugurali delle prime due conferenze della Società Italiana di Economia Pubblica a Pavia, co-organizzate da Luigi Bernardi (cui con Lorenzo Robotti debbo molto dell'incoraggiamento a tornare ad occuparmi di finanza pubblica). King e Stern la pensano diversamente su molte cose. Atkinson è scomparso prematuramente qualche anno fa, ma il suo ultimo libro ha influito sul lavoro del Forum Diseguaglianze e Diversità, coordinato da Fabrizio Barca. Ad un giovane economista direi di cercare in qualche modo di imparare da persone differenti, purché di grande livello, piuttosto che seguire una sola traccia. Inoltre, consiglierei anche di non frequentare solo economisti.

Negli ultimi anni ho incontrato diversi scienziati, fra cui Fabiola Gianotti e altri al Cern e in grandi infrastrutture di ricerca, con la paziente mediazione culturale di Stefano Forte (fisico teorico, a sua volta figlio di un noto economista pubblico). Ho osservato come lavora la scienza alla frontiera. Noi economisti dovremmo tenerne conto per ripensare certi aspetti farraginosi del nostro modo di fare teoria e analisi empirica.

Si può imparare molto però anche dalle altre scienze sociali. Alcuni anni fa Tony Judt, un celebre storico dell'Europa contemporanea, con cui ero in corrispondenza, mi ha invitato a New York, con una dozzina di altri studiosi, sociologi, storici, politologi, autori di lavori che lo avevano interessato. Aveva organizzato uno strano seminario informale e interdisciplinare di due giorni, per discutere, a porte chiuse, di socialismo e democrazia in un appartamento messo a disposizione dal rettore della NYU, con una bella vista su Washington Square. Qualcuno dei partecipanti avrebbe poi scritto che cercavamo di stabilire un *Washington Square Consensus*, da contrapporre al *Washington Consensus* che è stato il vangelo neoliberale degli anni Novanta. Ovviamente non se ne è fatto nulla e la discussione per volontà di Judt (mancato poco dopo) non è stata mai pubblicata. Di quel seminario voglio qui solo ricordare che Judt, ad un certo punto, ha detto "*We are people of no influence*". Per alcuni dei presenti, con le loro prestigiose posizioni al Collège de France, Columbia, Oxford deve essere stato sgradevole sentirselo dire.

BIBLIOGRAFIA

- Akerlof, G. A. 1970. «The market for “lemons”: Quality uncertainty and the market mechanism». *Quarterly Journal of Economics* 84 (3): 488-500.
- Albanese, M. 2013. «Mario Mineo, la rivista “Praxis”». In *Trasformazione: rivista di storia delle idee* 2 (1): 89-143. <http://www.intrasformazione.com/index.php/intrasformazione/article/view/51/pdf>.
- Alesina, A., e F. Giavazzi. 2013. «Forza, vendete (e giù le tasse)». *Corriere della Sera*. 5 novembre 2013.
- Artoni, R. (a cura di) 2014. *Storia dell'IRI 1990-2002. Crisi e privatizzazione*. Volume 4, Laterza, Roma-Bari.
- Atkinson, A.B. 2015. *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?* Cortina, Milano.
- Bernier L., M. Florio e Bance, P. (a cura di). 2020. *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*. <https://www.routledge.com/The-Routledge-Handbook-of-State-Owned-Enterprises-1st-Edition/Bernier-Florio-Bance/p/book/9781138487697>.
- Barca F. 2019. *Cambiare rotta. Più giustizia sociale per il rilancio dell'Italia*. Laterza, Roma-Bari.
- Becattini G. 1979. «Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità d'indagine dell'economia industriale». *Rivista di Economia e Politica Industriale* 1: 7-12.
- Bliss, C. J., e N. H. Stern. 1982. *Palanpur: The Economy of an Indian village*. Oxford University Press, Oxford.
- Boisot, M., M. Nordberg, S. Yami, e B. Nicquevert (a cura di). 2011. *Collisions and Collaboration: The Organization of Learning in the ATLAS Experiment at the LHC*. Oxford University Press, Oxford.

- Borghi, E., C. Del Bo, e M. Florio. 2016. «Institutions and Firms' Productivity: Evidence from Electricity Distribution in the EU». *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 78 (2): 170-96.
- Castelnovo, P., C. Del Bo, e M. Florio. 2018. «Quality of Institutions and Productivity of State-Invested Enterprises: International Evidence from Major Telecom Companies». *European Journal of Political Economy* 58: 102-117.
- Chamberlin, E. 1933. *The Theory of Monopolistic Competition: A Re-orientation of the Theory of Value*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Cleary, E. G. et al. 2018. «Contribution of NIH funding to new drug approvals 2010-2016». *Proceedings of the National Academy of Sciences* 115(10): 2329-2334.
- Clò, S., C. Del Bo, M. Ferraris, M. Florio, D. Vandone, e C. Fiorio. 2015. «Public Enterprises in the Market for Corporate Control: Recent Worldwide Evidence». *Annals of Public and Cooperative Economics* 86 (4): 559-83.
- Clò, S., Florio, M., & Rentocchini, F. 2019. *Firm Ownership, Quality of Government and Innovation*. Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa.
- Coase, R. H. 1974. «The Lighthouse in Economics». *The Journal of Law and Economics* 17(2): 357-376.
- Dasgupta, P., A. Sen, e S. Marglin. 1972. *Guidelines for Project Evaluation*. Project Formulation and Evaluation Series. United Nations Industrial Development.
- Derry, T. K., e T. I. Williams. 1961. *A Short History of Technology from the Earliest Times to AD 1900*. Oxford University Press, Oxford.
- Desmond, A. J., e J. R. Moore. 1994. *Darwin. The Life of a Tormented Evolutionist*. Norton & Company, New York.
- Drèze, J., e N. Stern. 1990. «Policy Reform, Shadow Prices, and Market Prices». *Journal of Public Economics* 42 (1): 1-45.
- Drèze, J., e N. Stern. 1987. «The Theory of Cost Benefit Analysis» in *Handbook of Public Economics*, volume II a cura di Auerbach A. J. e Feldstein M., Elsevier.
- European Commission. 2014a. *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects: Economic Appraisal Tool for Cohesion Policy 2014-2020*. Luxembourg: Directorate-General for Regional and Urban Policy. Previous editions: 1997, 2004, 2008.
- European Commission. 2014b. *Investment for jobs and growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities*. Sixth report on economic, social and territorial cohesion, Directorate-General for Regional and Urban Policy.

- Florio, M. 1982. *Il falegname e l'economia politica: sentieri di sviluppo per una industria tradizionale*. il Mulino, Bologna.
- Florio, M. 1991a. *Grande impresa e sviluppo locale*. Clua, Ancona.
- Florio, M. 1991b. *La valutazione degli investimenti pubblici*. il Mulino, Bologna. Nuova edizione ampliata: Florio, M. 2016. *La valutazione degli investimenti pubblici*. Volume I: *Principi e Metodi di Analisi* e volume II: *Settori di applicazione e studio di casi*. FrancoAngeli, Milano.
- Florio, M. 1991c. *Economia del benessere in regime di disequilibrio generale*. FrancoAngeli, Milano.
- Florio, M. 2004. *The Great Divestiture: Evaluating the Welfare Impact of the British Privatizations, 1979-1997*. The MIT Press, Cambridge, MA.
- Florio, M. 2013. *Network Industries and Social Welfare: The Experiment that Reshuffled European Utilities*. Oxford University Press, Oxford.
- Florio, M. 2014a. *Applied Welfare Economics: Cost-Benefit Analysis of Projects and Policies*. Routledge, London.
- Florio, M. 2014b. «Stato, conoscenza e ricchezza delle nazioni». *il Mulino* 63 (3): 492-497.
- Florio, M. 2019a. *Investing in Science: Social Cost-benefit Analysis of Research Infrastructures*. The MIT Press, Cambridge, MA.
- Florio, M. 2019b. *Imprese pubbliche ad alta intensità di conoscenza*, in Barca F. (ed.) 2019. *Cambiare rotta*. Laterza, Roma-Bari.
- Florio, M., Morretta, V., & Willak, W. (2018). «Cost-benefit analysis and European Union cohesion policy: Economic versus financial returns in investment project appraisal». *Journal of Benefit-Cost Analysis* 9(1): 147-180.
- Forum Diseguaglianze e Diversità. 2020. *15 proposte per la giustizia sociale. Ispirate dal programma di azione di Anthony Atkinson*. il Mulino, Bologna.
- Fuà, G., e P. Sylos Labini. 1963. *Idee per la programmazione economica*. Laterza, Roma-Bari.
- Gapper, J. 2016. «The Stateless Company Plays a Risky Game». *Financial Times*. 6 gennaio 2016.
- Giulianelli, R. 2019. *L'economista utile. Vita di Giorgio Fuà*. il Mulino, Bologna.
- Greunz, L. 2018. *Review of impact evaluations carried out by Member States*. Evaluation Network Meeting, Brussels, 29-30 November 2018. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/29112018/8_applica_evaluation%20helpdesk.pdf.
- Hardy, G. H. 1940. *A Mathematician's Apology*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hirschman, A. O. 1967. *Development Projects Observed*. Brookings Institution Press, Washington, DC.

- Judt, T. 2009. «What is living and what is dead in social democracy?» *New York Review of Books* 56 (20): 86.
- Kowalski, P., M. Büge, M. Sztajerowska, e M. Egeland. 2013. «State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications». *OECD Trade Policy Papers*.
- KPMG/Prognos. 2016. *Support to large enterprises. Final Report – Work Package 4, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013*, Brussels. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp4_final_en.pdf.
- Laffont, J. J. 2005. *Regulation and Development*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Little, I. M. D., e J. A. Mirrlees. 1974. *Project Appraisal and Planning for Developing Countries*. Basic Books, New York.
- Marx, K. 1987. *Il Capitale*. Utet, Torino. Volume I [1867], volume II [1885], volume III [1894].
- Mazzucato, M. 2018. *Lo stato innovatore*. Laterza, Roma-Bari.
- Meggison, W. L. 2006. «Review of “The Great Divestiture: Evaluating the Welfare Impact of the British Privatisations, 1979-1997”». *Journal of Economic Literature* 44 (1): 172-74.
- Meggison, W. L., e J. M. Netter. 2001. «From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization». *Journal of Economic Literature* 39 (2): 321-389.
- Mineo, M. 1991-1998. *Scritti*. A cura di Dario Castiglione, Piero Violante e Enrico Guarneri, 7 volumi. Flaccovio Editore, Palermo.
- Naldini, A. 2018. «Improvements and risks of the proposed evaluation of Cohesion Policy in the 2021-27 period: A personal reflection to open a debate». *Evaluation* 24 (4): 496-504.
- Newbery, D. 2003. «Che cosa può imparare l'Europa dalle privatizzazioni britanniche». *Economia Pubblica* 33 (2): 63-75.
- Pagano, U., e Rossi, M.A. 2018. «Come sorridere anche noi: sviluppo economico, accesso alle conoscenze, e riduzione delle disuguaglianze». Materiali Forum Disuguaglianze e Diversità. <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2019/09/Pagano-Rossi.pdf>.
- Pareto, V. 1916. *Trattato di sociologia generale*. G. Barbèra.
- Piore, M. J., e C. F. Sabel. 1986. *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. Basic Books, New York.
- Rossi, E. 1962. *Elettricità senza baroni*. Laterza, Roma-Bari.
- Schumpeter, J. A. 1954. *Capitalismo, socialismo e democrazia*. Rizzoli-ETAS, Milano.

- Senor, D., e S. Singer. 2009. *Start-Up Nation: The Story of Israel's Economic Miracle*. McClelland & Stewart, Toronto.
- Simon, H. A. 1991. «Organizations and Markets». *Journal of Economic Perspectives* 5 (2): 25-44.
- Smith, A. 1973 [1776]. *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*. Isedi, Milano.
- Squire, L., e H. G. Van der Tak. 1975. *Economic Analysis of Projects*. The World Bank Publications, Washington, DC.
- Sraffa, P. 1926. «The Laws of Returns Under Competitive Conditions». *The Economic Journal* 36 (144): 535-550.
- Sraffa, P. 1960. *Produzione di merci a mezzo di merci: premesse a una critica della teoria economica*. Einaudi, Torino.
- Sterlacchini, A. 2012. «Energy R&D in Private and State-Owned Utilities: an Analysis of the Major World Electric Companies». *Energy policy* 41: 494-506.
- Steve, S. 1997. *Scritti vari. Esperienze e riflessioni, finanza pubblica e politica tributaria, politica economica e politica sociale, università, amici e maestri*. CIRIEC-FrancoAngeli, Milano.
- The Economist*. 2013. «Titans of innovation. What can business learn from Big Science?», 27 aprile 2013.
- The Economist*. 2016. «The rise of the superstars», 15 settembre 2016.
- The Economist*. 2019. «Profit warning. American drug makers are raising prices. Again», 22 giugno 2019.
- Ward, T. 2019. *Lesson learned from reviewing Cohesion policy evaluations*. 8th International Evaluation and Monitoring Conference, Budapest, 21-22 November 2019.

INDICE DEI NOMI

- Akerlof, George Arthur, 37
Albanese, Maria, 105 n.
Alesina, Alberto, 51
Alessandrini, Piero, 16 n., 107
Armstrong, Harvey, 24 n.
Arrow, Kenneth Joseph, 101
Artoni, Roberto, 58
Atkinson, Anthony B., 93, 108, 109
Audretsch, David, 24 n.
Bance, Philippe, 60 n.
Barca, Fabrizio, 60, 85 n., 109
Becattini, Giacomo, 14, 23, 24 n., 39
Bernardi, Luigi, 109
Bernier, Luc, 57, 57 n., 60 n.
Bhaduri, Amit, 15
Biasco, Salvatore, 43
Bliss, Horace William, 15 n., 37
Bognetti, Giuseppe, 59 n., 106
Boisot, Max H., 88
Borghi, Elisa, 56 n.
Bougas, Tassos, 82 n.
Caffè, Federico, 13, 14, 78, 79
Calvino, Italo, 99
Capriati, Michele, 37
Cassese, Sabino, 106
Castelnovo, Paolo, 56 n.
Castiglione, Dario, 105 n.
Chamberlin, Edward, 21, 21 n.
Cleary, Ekaterina Galkina, 94
Clò, Stefano, 52 n., 57 n.
Coase, Ronald, 34, 37
Cosciani, Cesare, 106
Covino, Renato, 105 n.
Crescini, Manuela, 63 n.
Darwin, Charles Robert, 38
Dasgupta, Partha, 76, 108
Debreu, Gerard, 101
Derry, Thomas Kingston, 40
Desmond, Adrian John, 38
Drèze, Jean, 79
Estrin, Saul, 108
Finzi, Ugo, 63 n.
Fiorio, Carlo, 45, 105 n.
Floridi, Luciano, 68
Florio, Massimo, 44 n., 52 n., 60 n., 76 n., 79 n., 85 n., 87 n.
Fontes, Anna, 68 n.
Forte, Stefano, 68 n., 109
Fuà, Giorgio, 13, 15, 24, 30, 33, 37, 39, 62, 78, 107, 108

- Gaffey, Veronica, 82
 Gapper, John, 41, 41 n.
 Ghezzi, Pietro, 68 n.
 Giannini, Massimo Severo, 106
 Gianotti, Fabiola, 109
 Giavazzi, Francesco, 51, 51 n.
 Giulianelli, Roberto, 107
 Giunta, Anna, 35, 38, 105 n.
 Govoni, Paola, 105 n.
 Greunz, Lydia, 74 n.
 Guarneri, Enrico, 105 n.
 Harberger, Arnold, 78
 Hardy, Godfrey Harold, 9, 10, 21, 61
 Hirschman, Albert Otto, 32, 37, 78
 Judt, Tony, 54, 54 n., 109
 Kalecki, Michal, 105
 Keynes, John Maynard, 16, 77, 80, 101
 King, Mervyn, 108, 109
 Kowalski, Przemyslaw, 56 n.
 Ladurner, Andreas, 68 n.
 Laffont, Jean Jacques, 58
 Lewis, Arthur, 15
 Little, Ian Malcom David, 76
 Majorana, Ettore, 106
 Mairate, Andrea, 82 n.
 Mantovani, Enrico, 62
 Marglin, Stephen, 76, 78
 Marris, Robin, 34
 Marshall, Alfred, 15, 16, 23, 39
 Marx, Karl, 16, 17, 39
 Mattei, Enrico, 33, 38
 Mazzucato, Mariana, 52, 52 n., 86, 86 n.
 Megginson, William L., 44 n., 51
 Millward, Robert, 56
 Mineo, Corradino, 105
 Mineo, Mario, 105, 105 n.
 Mirrlees, James A., 76, 108
 Modigliani, Franco, 107
 Momigliano, Franco, 107
 Moore, James, 38
 Morishima, Michio, 106
 Morretta, Valentina, 76 n.
 Mourato, Susana, 76 n.
 Myrdal, Gunnar, 78
 Naldini, Andrea, 83 n.
 Netter, Jeffry M., 44 n., 51
 Newbery, David, 51, 51 n.
 Olivetti, Adriano, 13, 33, 36, 38, 107
 Pagano, Ugo, 93 n.
 Page, Larry, 97
 Pancotti, Chiara, 79 n.
 Pareto, Vilfredo, 16, 78, 105
 Pasinetti, Luigi L., 108
 Pauli, Wolfgang, 16
 Pecout, Gilles, 68 n.
 Pellegrin, Julie, 25 n.
 Per-Olov, Johansson, 76 n.
 Picciotto, Robert, 24
 Picot, Arnold, 76 n.
 Pigou, Arthur Cecil, 16
 Piketty, Thomas, 109
 Piore, Michael Joseph, 22 n.
 Pugliese, Chiara Stella, 24 n., 105 n.
 Rentocchini, Francesco, 52 n.
 Robinson, Joan, 108
 Robotti, Lorenzo, 109
 Rodotà, Stefano, 106
 Rossi, Ernesto, 53, 53 n., 95
 Rossi, Maria Alessandra, 93 n.
 Roth, Robert, 68 n.
 Sabel, Charles Fredrick, 22 n.
 Schultz, Theodore, 15
 Schumpeter, Joseph, 16, 32, 39, 105
 Sen, Amartya, 76
 Senor, Dan, 28 n.

- Simon, Herbert, 34, 59, 59 n.
Singer, Saul, 28 n.
Sirtori, Emanuela, 25 n.
Smith, Adam, 13, 16, 22, 23, 78,
85, 86
Squire, Lyn, 76
Sraffa, Piero, 19, 19 n., 20, 106,
107
Sterlacchini, Alessandro, 52, 52
n.
Stern, Nick, 15, 15 n., 37, 79,
108, 109
Steve, Sergio, 78, 106, 108
Stiglitz, Joseph, 15, 101, 108
Sylos Labini, Paolo, 62, 107
Turing, Alan, 97
Turri, Matteo, 68 n.
Turrò, Mateu, 76 n.
Van der Tak, Herman G., 76
Vignetti, Silvia, 25 n., 105 n.
Violante, Piero, 105 n.
Volpe, Aurelio, 24 n., 105 n.
Volterra, Edoardo, 106
Ward, Terry, 35
Willak, Witold, 76 n.
Williams, Trevor, 40
Zevi, Alberto, 13, 14, 40, 107,
108

L'unica giustificazione che io possa vedere per lo studio dell'economia dovrebbe essere quella di contribuire, per tentativi ed errori, al bene comune, in qualche modo definito. Non è solo il benessere materiale, anche se per chi muore di povertà al primo posto di solito viene la soddisfazione di bisogni semplici. Ma non si vive di solo pane.

Proverò a difendere il lavoro di economista su questo metro, rivolgendomi idealmente a chi sia all'inizio del suo percorso di ricerca, o a qualcuno che voglia avere un resoconto sincero di che cosa davvero fanno gli economisti.

Massimo Florio è professore di Scienza delle finanze nell'Università di Milano. È autore di oltre duecento pubblicazioni su analisi-costi benefici, politiche industriali e regionali, impresa pubblica e infrastrutture, impatto sociale della scienza. Ha svolto attività di ricerca e valutazione per Commissione Europea, Parlamento Europeo, BEI, CERN, ed altre istituzioni pubbliche. È presidente onorario di CSIL Centro Studi Industria Leggera, fondato nel 1980 a Milano. Il suo libro più recente è *Investing in Science* (MIT Press, 2019).