
**LO STATO INNOVATORE
'NELLA' PROGRAMMAZIONE EUROPEA
2014-2020**

Gian Paolo Manzella

Vice Presidente Commissione Affari comunitari e Internazionali
Consiglio Regionale del Lazio

Insieme a *Capital* di Thomas Piketty, *Lo Stato Innovatore*, scritto da Mariana Mazzucato professoressa dell'Università del Sussex, è stato uno dei 'casi' della pubblicistica economica di quest'ultimo anno. E questo non solo in termini di vendite e di popolarità dell'autrice, divenuta una presenza nei media ed una delle speakers più richieste a livello mondiale (si veda, su tutti, il suo intervento al TED su <http://goo.gl/EYqDtZ>). Il libro, e non è sempre così, ha avuto anche un notevole successo di critica, e il fatto che testate come il *Financial Times* e l'*Huffington Post* lo abbiano collocato tra i migliori volumi del 2013 è lì a testimoniarlo. —

Gli *endorsements* che ha avuto, anche solo quelli citati nel risvolto di copertina, chiariscono le ragioni di questa valutazione positiva. Autorevoli osservatori hanno parlato di un volume "incisivo", c'è chi ha scritto che era "arrivato il tempo di questo libro", chi ha messo in rilievo come esso fornisca "linee guida per individuare le politiche industriali più efficaci". E', quindi, un lavoro che piace per la persuasività delle argomentazioni, per il suo 'dar voce' ad una presa di posizione che si attendeva, per il suo costituire una guida concreta a chi è impegnato nel *policy-making*. Tutto giusto. —

Forse, però, i giudizi più interessanti sono stati quelli di chi ha ritenuto il volume uno strumento utile per superare le convenzioni che circondano l'intervento pubblico. E' qui il vero punto di questo studio, quello che spiega perché abbia avuto questa capacità di influenza. Quello della Mazzucato è, infatti, un lavoro che si incarica di sfatare alcuni miti, spesso molto resistenti, e che porta a cambiare, e di parecchie gradazioni, le lenti con cui siamo abituati a guardare al rapporto tra pubblico e privato nell'economia. —

La tesi di fondo è, in qualche misura, semplice. Dati alla mano si dimostra che le basi tecnologiche su cui poggiano molte delle industrie private di maggior successo – la *Apple* per tutte, scelta dall'autrice per il suo valore archetipico dell'iniziativa privata – sono state pensate e realizzate dal settore pubblico. E' questo che ha scelto i settori tecnologici sui quali intervenire, che ha orientato su di essi gli investimenti in ricerca durante lunghi periodi di tempo, che ha finanziato realizzazioni innovative quando nessun privato si avventurava in quei territori. E sono gli *spillovers* di quelle attività le fondamenta del Web, del GPS, del sistema *SIRI* e di molti dei componenti di strumenti che

utilizziamo quotidianamente. C'è molto pubblico, insomma, dietro (e dentro) *I-Pad*, *I-Phone* e *I-Pod*. E c'è n'è altrettanto dietro i prodotti più innovativi dell'industria farmaceutica o nelle tecnologie energetiche alternative più avanzate, altri settori analizzati con attenzione dall'autrice. —

Di tutto questo, però, nella vulgata corrente, specialmente quella del mondo dell'innovazione, non c'è traccia. Tutt'altro. Innamorato della retorica dello "*stay hungry, stay foolish*" il discorso economico prevalente considera ancora il settore pubblico come l'ostacolo all'innovazione, l'elemento del sistema da limitare se si vuole che il privato, lasciato libero, produca proprio quello che il mercato chiede. Si chiede meno pubblico, insomma, non tanto un pubblico diverso. —

Perché è accaduto questo? Per tante ragioni. Perché l'amministrazione è tradizionalmente un bersaglio facile; perché non c'è mai stata un'azione di comunicazione e *marketing* efficace su quello che è stato o potrebbe essere il suo ruolo; perché è completamente assente una 'contro-cultura' dello Stato *Innovatore*, del pubblico potere che agisce come un imprenditore. E, quindi, come un soggetto che ha un'idea, ci investe delle risorse, si pone degli obiettivi, ha un piano di azione per raggiungerli, accetta il fattore rischio come parte della sua attività. Il tutto, ovviamente, con una ferrea attenzione al controllo dei costi e

all'efficienza. Quali ne siano le ragioni – queste e altre – questo 'abbaglio' della pubblica opinione va preso molto sul serio. Non vedere il fondamentale contributo che il settore pubblico ha dato all'economia - ed in particolare a quella più innovativa, quella oggi più di moda - ha conseguenze molto gravi. Non c'è solo una questione di immagine del pubblico, insomma, ma molto di più. —

I rischi che ne discendono sono ben maggiori. Sono quelli di dover cedere alle richieste diffuse di chi, in nome dell'inefficienza della spesa pubblica e degli 'sprechi', richiede un taglio delle spese indiscriminato, che toccherebbe anche le risorse destinate all'investimento in ricerca e nei settori più innovativi. C'è quello, altrettanto grave, di alimentare la 'percezione' dell'amministrazione come soggetto burocratico, lento, incapace di attrarre i migliori talenti. C'è il rischio tangibile, insomma, che - senza una consapevolezza di quello che in casi virtuosi può derivare dalla collaborazione pubblico - privato - questo modello entri in crisi, avvitandosi in una sorta di spirale di mediocrità: di obiettivi, di mezzi, di capitale umano. Una profezia autoavverantesi come si dice: che va evitata. —

Ed è precisamente questo il cambio culturale, la modifica nella 'narrazione' sull'intervento pubblico nell'economia, che la studiosa dell'Università del

Sussex promuove con questo volume, che ha quasi la forza di un richiamo per chi opera nel pubblico e di monito per chi ne è fuori. —

Al primo si ricorda quello che ha fatto e, soprattutto, quello che potrebbe fare se si dedicasse a ‘ripensare’ lo Stato, con l’obiettivo di attrezzarlo allo scenario, tutto nuovo, di un’economia globalizzata in cui le produzioni basate sull’innovazione sono le uniche ad assicurare la competitività dei sistemi industriali più avanzati. —

Al secondo si precisa che le spalle sulle quali si alza la sua capacità di stare sui mercati, sono spesso quelle di giganti pubblici: i grandi centri di ricerca di proprietà statale, i programmi finanziati con risorse della collettività, le imprese che hanno ottenuto sovvenzioni o interventi di *venture capital* istituzionale. —

Con un tono appassionato e supportato da solide basi empiriche e teoriche, le argomentazioni della Mazzucato toccano molti dei profili della politica per l’innovazione e pongono domande che bruciano. Perché abdicare inermi alla litania secondo cui ‘il pubblico’ non sa scegliere i settori su cui intervenire e che la scelta la deve fare il privato? Perché le banche pubbliche - non tutte, per la verità, e gli esempi citati ci dicono di molte economie emergenti che ne colgono il potenziale - non esercitano il loro

ruolo di ‘capitali pazienti’ aiutando le imprese su cui i finanziatori privati non sono disposti a scommettere? Perché si cede alle *lobbies* industriali e finanziarie che chiedono meno tasse senza addentrarsi a capire che i loro profitti sono spesso fondati su produzioni rese possibili grazie alla spesa pubblica? Perché non contrastare, invece che accettare come inevitabile, la ‘moda’ dell’acquisizione da parte dei grandi gruppi delle *startups* innovative come sostituto dei grandi centri di ricerca in-house che quindi sono in via di progressivo smantellamento? Come invertire la tendenza verso la socializzazione dei rischi e la privatizzazione dei guadagni propria di un modello in cui le imprese (come testimoniano i dati europei) investono poco in ricerca e si avvantaggiano, senza contropartita, delle risorse pubbliche destinate alla ricerca di base? —

La risposta a queste domande è in un cambio di paradigma, in “una nuova visione del settore pubblico”, nel permettersi di pensare al “ruolo coraggioso di uno Stato pronto a prendersi dei rischi” (p. 38). Un passaggio tanto più complesso per culture come la nostra, che legano, oramai, con evidente difficoltà la parola innovazione a quella di Stato. —

Eppure non è stato sempre così. Basta voltarsi indietro di qualche anno per capire il ruolo che ha avuto nel nostro Paese il pubblico quando

è stato nelle mani di personalità con una visione ben precisa, ancorata, appunto, all'innovazione. Nomi come Mattei e Sinigaglia, per ricordarne solo due, ci dicono come sia a questo filo che si deve cercare di riannodare la riflessione che inevitabilmente il volume porta a fare nel nostro contesto. Ma, senza andare tanto indietro, bisogna saper guardare ad esperienze come quelle di Finmeccanica e STMElectronics per capire come, in anni non troppo lontani, questa impostazione abbia dato frutti importanti. —

Utilissimo, quindi, il volume della Mazzucato per motivi che si muovono su piani diversi. —

Vi sono, innanzitutto, quelli che si collocano su un piano teorico. Il volume - ricontestualizzando pensatori come Keynes e Polanyi - induce il pubblico ad una assunzione di ruolo di primo piano nell'intera filiera dell'innovazione, con una maggiore consapevolezza del suo peso nel costruire le economie del domani. —

E, subito dietro, ci sono indicazioni molto concrete per gli osservatori europei. Indicazioni tanto più valide perché giungono all'avvio del periodo di programmazione dei fondi strutturali 2014-2020. —

In tutte le regioni dell'Unione sono queste, infatti, le occasioni, spesso

le uniche, per affrontare scelte di politica economica con una credibilità derivante dalle risorse disponibili. Non solo. I fondi strutturali implicano qualcosa di ben più profondo di un mero esercizio finanziario. Sono il momento, altamente politico, in cui le regioni adottano atti di programmazione definendo obiettivi e risultati e individuando gli assetti organizzativi e i concreti strumenti per raggiungerli. Il tutto in raccordo con la strategia *Europa 2020*, un ancoraggio capace, almeno in linea teorica, di legare questa organizzazione multilivello composta di attori tra loro diversissimi agli stessi obiettivi. —

Anche per la sempre maggiore convergenza richiesta tra le diverse *policies* comunitarie, è questo, dunque, uno dei tornanti, se non 'il' tornante, in cui le regioni europee hanno la possibilità di darsi un profilo economico definito, di pensare su cosa puntare ed allocare le risorse di conseguenza, di decidere come stare in un contesto globale sempre più competitivo. —

E sul punto precise indicazioni derivano proprio dalla disciplina dei Fondi di sviluppo e di investimento europei. Non solo perché hanno tra i propri obiettivi strategici il rafforzamento della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione, ma perché definiscono una serie di concreti strumenti per dare corpo a questa indicazione. Si pensi all'obbligo per le regioni di concentrare

le risorse disponibili su pochi obiettivi di carattere ‘innovativo’ in modo da evitare dispersioni e creare masse critiche. Oppure a quello di definire, in una collaborazione con gli *stakeholders* volta a far emergere potenzialità e vocazioni del territorio, una strategia di specializzazione ‘intelligente’, quale condizione *ex-ante* per l’accesso ai fondi europei; un modo di imporre ai livelli regionali di darsi una visione strategica e costruire quadri di riferimento per incentivare dinamiche di crescita basate sull’innovazione. O, infine, alle possibilità di sperimentare modelli di *governance* per l’innovazione con le risorse destinate al rafforzamento della capacità istituzionale delle amministrazioni, uno degli undici obiettivi prioritari della programmazione 2014-2020. —

E’ in questa congiuntura che arriva il volume della Mazzucato ad aiutare gli attori pubblici a porsi le domande più corrette: ad interrogarsi su quali settori e quali strategie preferire per collocare il proprio territorio nel contesto europeo e mondiale; sugli strumenti e gli incentivi da mettere in campo per far sì che un settore pubblico che si assume i rischi ne tragga corrispondenti vantaggi quando gli investimenti hanno successo; sulle modalità di collaborazione tra pubblico e privato più efficienti per catalizzare interessi e costruire rapporti “simbiotici” e non “parassitici”

nel sistema dell’innovazione. —

E, ancora, è uno scritto che porta ad interrogarsi sul modo in cui riarticolare la pubblica amministrazione perché attorno alle missioni caratterizzanti la competitività territoriale ci siano risorse, organizzazione e personale adatti a questo compito in qualche misura ‘rivoluzionario’; sul sistema di incentivi da adottare affinché i diversi livelli istituzionali concentrino le risorse verso specifici obiettivi durante un periodo medio-lungo così da non disperderle; su quali siano le forme per ridefinire la domanda pubblica perché, in un tempo di bilanci pubblici ‘magri’, assuma il ruolo di effettivo stimolo per chi fa innovazione; sulle modalità con le quali valutare l’operato del pubblico, misurarlo, correggerlo. —

Sono solo alcune delle possibili domande stimulate da un libro che non potrebbe essere quindi più tempestivo. Lo scritto della Mazzucato arriva, come detto, in un momento in qualche modo ‘fondante’, perché, sotto l’ombrello comunitario, molte delle economie regionali stanno ridefinendo, nell’ambito delle politiche di coesione, strategie industriali e modalità per perseguirle. Ma è anche un momento in cui la stessa Unione – che sembra aver finalmente capito il potenziale di una politica che può contribuire a riorientare le scelte di investimento dei diversi strumenti, di programmazione e finanziari, in questa materia. E’

sufficiente pensare all'impulso fornito ad *Horizon 2020*, il nuovo programma quadro di finanziamento diretto per la ricerca e l'innovazione che vede rafforzati i suoi legami con le politiche territoriali; al dibattito che si è avviato – e sul quale il volume contiene interessanti osservazioni – relativo all'operatività della Banca europea per gli investimenti chiamata ad un intervento più coraggioso e di maggiori dimensioni per dare impulso ad una crescita qualitativa dell'economia dell'Unione. —

Non c'è solo questo, però. Oltre a questa coincidenza con la programmazione europea ce ne sono altre, di altrettanta importanza, con un profilo più propriamente culturale. Non può trascurarsi, nel valutarne l'impatto, come quello della Mazzucato sia un volume che arriva in un passaggio storico in cui, su un piano più generale, lo Stato deve capire come esercitare, con coraggio e senza ritrosie, tutti gli strumenti che gli rimangono. Esaurita la parabola dello 'Stato finanziatore', stretta tra ristrettezze di bilancio e vincoli europei, l'amministrazione deve concentrare le proprie risorse e occupare nuovi spazi per troppo tempo residuali, quasi di *soft policy*. Pensiamo all'utilizzo 'intelligente' della leva pubblica; alla definizione dei termini di una collaborazione pubblico-privato effettivamente paritaria; alla costruzione di reti tra imprese e di raccordi strutturati e non episodici tra queste ultime e le Università. Tutti

elementi che servono ad aumentare produttività e capacità di innovazione, a sostenere la competitività complessiva del sistema-Paese. —

D'altra parte la crisi finanziaria, l'aumentare delle diseguaglianze tra *happy few* della finanza e degli alti livelli manageriali e la gran massa dei lavoratori, i contraccolpi sul piano sociale del processo di globalizzazione hanno portato l'opinione pubblica a mettere in discussione assiomi dell'economia considerati sino a pochi anni fa intoccabili. Per paradossale che possa apparire, nel suo momento di maggiore 'crisi', parlare di uno Stato diverso, di uno Stato più forte e ambizioso, di uno Stato Innovatore non è più un oltraggio alla opinione comune. Anzi. —

Oltre alla originalità delle sue analisi ed al linguaggio diretto - e provocatorio - utilizzato dalla sua autrice è proprio questo carattere 'congiunturale' del volume, questo suo collocarsi al crocevia di problematiche attualissime a spiegarne influenza e successo. —

OTTOBRE 2014

 @GPManzella
gpmanzella@regione.lazio.it
