

Economia sociale di mercato e nuovi rapporti pubblico-privato nell'esperienza europea

Enrica Pavione

Sommario: 1. Introduzione - 2. I fondamenti dell'Economia sociale di mercato: una prospettiva storica - 3. L'attualità dell'Economia sociale di mercato nell'esperienza europea: lo sviluppo dei *cluster* tecnologici - 3.1. I rapporti pubblico-privato nell'esperienza dei *cluster* tecnologici - 4. Conclusioni

Abstract

The economic and financial crisis has introduced elements of a profound break from the more recent past, questioning the fundamentals of globalization and leading to the superiority of market mechanisms over public institutions. This led to a marginalization of the State in the government of the economy, while increasing the importance of economic actors with greater market power, typically large enterprises. These phenomena accelerated the debate over globalization and the need for redefining public-private relationships. Europe, in fact, is now building a new model of public-private relationships that is built on the principle of subsidiarity. The Lisbon Treaty aims to achieve a new stage in the European unification, the economic union, through a constitutional order based on subsidiarity and the explicit reference to the social market economy. In this sense, the lessons derived from the historical model of social market economy can be generalized to understand the importance of institutions in establishing a new socio-economic model and a new global order. This paper aims at contributing to the debate on the future prospects of the European socio-economic model. Starting from the theme of social market economy in a historical perspective in order to understand today's relevance, the study aims at highlighting the examples of concrete achievements which are currently affecting the core of Europe. The reference is to innovative cluster and innovative business models, which are emerging in original public-private relations, in which the public actor plays a central role in strategic planning. In this sense, it is interesting to understand whether these phenomena can give a contribution to the construction of a new social market economy and therefore to serve as interpretive key to understanding the changes taking place.

1. Introduzione

La crisi economico-finanziaria che ha interessato tutti i paesi industrializzati ha introdotto elementi di forte discontinuità rispetto al più recente passato, mettendo in discussione i fondamenti del processo di globalizzazione. Quest'ultimo ha

segnato un punto di rottura nei rapporti tra Stato e mercato, portando all'affermazione della superiorità dei meccanismi di mercato rispetto alle istituzioni pubbliche. Ciò ha determinato una marginalizzazione dello Stato nel governo dell'economia e ridimensionato il ruolo delle istituzioni, anche sul mercato interno, affidando un ruolo di supplenza agli attori economici dotati di maggiore potere di mercato, tipicamente le grandi imprese.

In questo quadro, il mercato si è in un certo senso appropriato delle funzioni svolte storicamente dalle istituzioni pubbliche, mettendo in discussione la loro stessa legittimazione.

Questi fenomeni hanno accelerato il dibattito intorno al tema della globalizzazione e alla necessità di ridefinizione dei rapporti pubblico-privato.

L'esigenza di impostare, in un'ottica rinnovata, gli equilibri tra poteri pubblici e iniziativa privata riporta l'attenzione, quasi inevitabilmente, al periodo storico degli anni Trenta e alla svolta neo-liberale che ha orientato i sistemi economici dei paesi sviluppati.

Si fa riferimento, in particolare, al *New Deal* roosveltiano, che caratterizza l'esperienza statunitense e alla *Soziale Marktwirtschaft* (Economia sociale di mercato) di origine tedesca. Entrambi i modelli hanno rappresentato un momento di profondo cambiamento per l'economia e la società, delineando con chiarezza un nuovo modo di intendere il mercato e l'economia.

Il primo rafforza il ruolo dell'autorità pubblica per superare i fallimenti del mercato; il secondo, sviluppandosi in un contesto allora fortemente accentrato, mira a creare un sistema di mercato, aperto al contributo fattivo di tutti gli attori economici.

Pur partendo da basi istituzionali profondamente diverse, sia il *New Deal* che l'Economia sociale di mercato affermano un nuovo rapporto pubblico-privato, attribuendo un ruolo rinnovato alle autorità pubbliche per promuovere lo sviluppo dei sistemi economici e la tutela dell'interesse generale (Saraceno, 1959). Per sostenere il processo di modernizzazione dell'economia, entrambe le esperienze mirano a definire un assetto rinnovato tra economia e istituzioni, per garantire un ordine economico e sociale stabile e duraturo.

I modelli d'impresa e il rapporto Stato-mercato delineati dal *New Deal* hanno conservato sostanziale validità per tutto il XX secolo, influenzando la storia economica dei paesi industrializzati¹. A propria volta, l'Economia sociale di mercato ha plasmato lo sviluppo della *core Europe*, in particolare della Germania, a partire dal secondo dopoguerra.

In Europa si sta oggi affermando una nuova tappa nell'evoluzione dei rapporti pubblico-privato, fondata sul principio di sussidiarietà. Il Trattato di Lisbona si propone infatti il raggiungimento di una nuova fase dell'unificazione europea, l'unione economica, attraverso un ordine costituzionale fondato sulla sussidiarietà e il richiamo esplicito all'Economia sociale di mercato. In tal senso, gli insegnamenti derivanti dal modello storico di Economia sociale di mercato possono essere generalizzati per cogliere la portata degli assetti istituzionali nel contribuire ad indirizzare le grandi svolte dello sviluppo economico (Velo, 2003).

¹Per approfondimenti sui caratteri del *New Deal* si rimanda a Velo (2007).

È alla luce di queste brevi considerazioni, che appare utile approfondire il tema dell'Economia sociale di mercato (Velo, 2011), sia in una prospettiva storica, funzionale a comprenderne l'attualità, sia analizzando alcuni esempi di realizzazioni concrete che stanno interessando i paesi della *core Europe*. Il riferimento, in particolare, è ai *cluster* tecnologici, modelli imprenditoriali innovativi, dove si vanno delineando relazioni pubblico-privato originali, in cui l'attore pubblico assume un ruolo centrale nella programmazione strategica². In questo senso, si tratta di comprendere se e in quale misura tali fenomeni possano essere riportati al modello di Economia sociale di mercato e fungere pertanto da chiave interpretativa per comprendere i cambiamenti in atto.

2. I fondamenti dell'Economia sociale di mercato: una prospettiva storica

Il primo contributo teorico e pratico all'ideazione del modello di Economia sociale di mercato risale agli inizi del secolo scorso e si deve a W. Rathenau, economista e imprenditore, la cui formazione in una delle maggiori imprese della Germania, la AEG (*Allgemeine Elektrizitäts Gesellschaft*), influenzò profondamente il suo pensiero. A partire da un'analisi lucida della situazione della Germania di inizio secolo, caratterizzata da una spiccata concentrazione del potere economico in capo al sistema bancario, il progetto di Rathenau prevede la creazione di una "nuova economia" e di una "nuova società", dove tutti gli attori trovano uguali spazi di azione e di partecipazione³.

Il richiamo, seppure implicito, al principio della sussidiarietà nel pensiero di Rathenau appare evidente ed è avvalorato dall'idea dell'Autore di costruire un modello socio-economico di collaborazione tra Stato e attori privati. In questa ottica, i rapporti tra Stato e mercato si concretizzano nella previsione di interventi che orientano le diverse forze verso l'interesse generale.

Contrastando la programmazione centralizzata dell'industria e sostenendo una maggiore partecipazione dei lavoratori nella gestione delle imprese, Rathenau getta inoltre le basi per lo sviluppo della concertazione, elemento caratterizzante l'Economia sociale di mercato, che si traduce nella previsione di meccanismi di influenza e di controllo dei lavoratori nell'ambito delle imprese⁴.

Le teorie di Rathenau rappresentano la base su cui, negli anni Trenta, si è innestata la cosiddetta scuola ordoliberalista, da più parti considerata ideologia dell'Economia sociale di mercato (Eucken, 1952; Grosser, Lange, Müller-Armack, Neuss, 1990).

Il celebre Manifesto degli ordoliberalisti del 1936 intitolato "Il nostro compito" cade in un periodo storico di profonda crisi, caratterizzato dal venire meno

²Sul tema si veda Bottinelli, Pavione (2010).

³Rathenau (1976 e 1980).

⁴Per approfondimenti, si veda Figge (1992).

dell'ordine politico-economico preesistente. In questo quadro, la prospettiva ordoliberal, mettendo al centro della propria attenzione la persona (intesa come soggetto libero, ma fallibile) ricerca un ordine economico coerente con quello politico e sociale, fondato su tre principi chiave: solidarietà, mercato, sussidiarietà. Lo Stato stabilisce le regole centrali di un'economia basata sulla libera concorrenza ed assume il ruolo di garante della loro applicazione. Alla base della scuola citata si pone un sistema di regole di rango costituzionale per assicurare il funzionamento dell'economia di mercato.

I cardini propri della scuola ordoliberal si pongono in contrasto sia con i principi del liberismo, che del collettivismo, dei quali vengono messi in luce i relativi limiti: l'eccessiva fiducia nelle capacità di autoregolazione del mercato nel primo caso, l'eccessiva centralizzazione burocratica nella gestione dei processi economici, nel secondo. Il superamento di tali limiti si ritrova nel concetto di costituzione economica, che fa riferimento alla formalizzazione, nel testo costituzionale, dell'assetto dei rapporti tra attori economici, al fine di inquadrare e orientare il sistema economico e sociale. La costituzione economica viene, in questo modo, a configurarsi come una precisa scelta politico-istituzionale, da cui scaturisce un insieme ordinato di relazioni pubblico-privato, in grado di garantire la stabilità del sistema economico.

Su queste basi, viene a delinearsi un modello di economia di mercato che tratteggia nuove relazioni pubblico-privato, dove il processo economico è rimesso all'autonomia dei privati e allo Stato spetta il ruolo di garante della correttezza dei meccanismi concorrenziali.

In questo quadro, la concorrenza assume particolare importanza, ponendosi come meccanismo di coordinamento dei progetti individuali e la costituzione economica trova prioritaria attuazione anche attraverso una precisa disciplina concorrenziale, resa effettiva attraverso una congrua attività amministrativa e giuridica.

Accanto alla scuola ordoliberal, tra gli autori che hanno contribuito ad alimentare il dibattito intorno al tema dell'Economia sociale di mercato⁵, un ruolo di primo piano spetta a W. Röpke, il cui pensiero evidenzia significativi punti di contatto con la dottrina sociale della chiesa (Quadrio Curzio, 1997). L'Autore sottolinea l'aspetto umanistico dell'Economia sociale di mercato, ponendo al centro dell'attenzione la persona, come soggetto che realizza il bene all'interno di una comunità. Tale impostazione appare allineata con le istanze più classiche della dottrina economico-sociale della chiesa, laddove evidenzia come la presenza dello Stato non debba limitare la sfera di libertà dell'iniziativa personale, quanto piuttosto garantire e tutelare i diritti essenziali della persona⁶.

Nei suoi scritti più celebri, Röpke riprende le radici cristiane del liberalismo, mettendo in evidenza il primato dell'etica sul mercato, i valori, i diritti e i bisogni

⁵Nel presente lavoro vengono citati solo i principali studi sull'Economia sociale di mercato, senza pretese di esaustività.

⁶Si vedano, in proposito, le diverse encicliche, dalla *Rerum novarum*, alla *Caritas in veritate*.

della persona, al punto che il suo pensiero è stato spesso etichettato come umanesimo liberale⁷.

Le riflessioni che portarono l'Autore a teorizzare la necessità di un umanesimo liberale sono state originate da un lato dalla crisi della società, dall'altro dalla constatazione dei limiti del capitalismo e del collettivismo.

I diversi contributi teorici all'Economia sociale di mercato evidenziano tutti, in maniera implicita o esplicita, l'importanza della sussidiarietà come strumento che permette di perseguire l'interesse pubblico e di cogliere la complessità della società, valorizzando la libera iniziativa degli individui e dei corpi sociali intermedi. Tra lo Stato e ogni singola persona si colloca infatti una serie di corpi intermedi all'interno dei quali ogni singolo individuo entra in relazione con altri soggetti, dando vita ad un insieme complesso di relazioni.

La costruzione di una società fondata sulla sussidiarietà implica la presenza di istituzioni capaci, da un lato, di essere vicine ai cittadini e di valorizzarne la libera iniziativa, dall'altro, di perseguire l'interesse pubblico nel rispetto delle esigenze dei singoli. Appare pertanto evidente come la sussidiarietà assuma importanza non solo nella sua dimensione verticale, riconducibile al decentramento e allo snellimento dell'apparato burocratico, ma anche e soprattutto nella prospettiva orizzontale, quale strumento essenziale per valorizzare tutti gli attori della società civile, garantendo la coesione sociale.

I capisaldi propri dell'Economia sociale di mercato non ebbero modo di diffondersi in Germania durante il periodo nazista, ma divennero il modello di riferimento della ricostruzione politica ed economica del dopoguerra, trovando nel cancelliere K. Adenauer uno dei massimi esponenti ed ispirando il modello di sviluppo tedesco, fino ai giorni nostri.

Il dibattito intorno al modello dell'Economia sociale di mercato appare oggi particolarmente attuale e tale da superare i confini tedeschi. L'ordine istituzionale ed economico dell'Economia sociale di mercato appare infatti coerente con il federalismo e con il principio costituzionale della sussidiarietà che rappresentano i principi fondanti del processo di integrazione europea.

E' proprio la positiva esperienza dell'Economia sociale di mercato che può fornire, nel contesto attuale, spunti di riflessione importanti per la definizione, a livello europeo, di innovative modalità di intervento pubblico nell'economia e di rinnovate relazioni pubblico-privato.

3. L'attualità dell'Economia sociale di mercato nell'esperienza europea: lo sviluppo dei *cluster* tecnologici

L'attualità del tema dell'Economia sociale di mercato è testimoniata dal fatto che il contesto socio-economico odierno, come negli anni Trenta del secolo

⁷Nelle versioni in italiano, si veda Röpke (1946, 2000 e 2004).

scorso, si caratterizza per una forte discontinuità rispetto agli equilibri passati, che pone in luce la necessità di ridefinire le relazioni tra i principali agenti economici. E' in questo quadro che, seppure con approcci diversi, in tutti i paesi industrializzati si avverte l'esigenza di riflettere sul fallimento del liberismo *tout court* e di individuare nuove modalità di azione in ambito economico, ridefinendo il ruolo delle istituzioni pubbliche.

I cambiamenti in atto suggeriscono la necessità di ripensare il rapporto tra l'economia e la società, superando la separazione tra sfera economica e sociale; nell'attuale contesto, infatti, ordine sociale ed ordine economico difficilmente trovano composizione nel luogo di lavoro, a causa delle profonde modificazioni che hanno interessato quest'ultimo. Parallelamente, l'internazionalizzazione delle funzioni produttive contribuisce ad accentuare le disparità tra modelli sociali nazionali. Appare pertanto evidente il ruolo delle istituzioni nel guidare la ricerca di un nuovo ordine economico e sociale.

In questo quadro, il tema della costituzione economica diviene quanto mai attuale, soprattutto nello scenario europeo, dove il processo di unificazione vede la necessità di un ulteriore passo in avanti che assuma la veste di unione economica.

Si tratta pertanto di avviare una riflessione profonda su come declinare i pilastri dei maestri fondatori dell'Economia sociale di mercato nella realtà attuale, tenendo conto ovviamente del nuovo contesto socio-economico, culturale e valoriale.

Emerge la necessità di individuare forme di statualità innovativa che sappiano cogliere le opportunità offerte dall'attuale fase di rottura. E' in questo senso che possono essere interpretate le rinnovate relazioni pubblico-privato che si stanno realizzando nel contesto europeo con riferimento a specifici contesti settoriali.

L'Europa, in anni recenti, ha infatti ridefinito le sue modalità di intervento a supporto della ricerca e dell'innovazione individuando forme innovative di collaborazione pubblico-privato. In particolare ciò si è declinato nella realizzazione di progetti industriali innovativi fondati sulla catalizzazione di risorse e competenze intorno ad originali forme di *partnership* tra attori pubblici e privati che hanno saputo raggiungere posizioni di *leadership* a livello mondiale⁸.

Queste iniziative di interesse generale si sono concentrate sui settori strategici dell'economia, ad alta intensità di conoscenza, in considerazione della capacità ad essi riconosciuta di fungere da volano per lo sviluppo economico complessivo. Il progredire sempre più rapido della società della conoscenza enfatizza, infatti, il ruolo svolto dalle componenti intangibili e dalla ricerca per il conseguimento di un vantaggio competitivo in tutti i settori dell'economia.

Tali esperienze di avanzata sperimentazione possono rappresentare la base di partenza su cui ridefinire il ruolo svolto dalle istituzioni pubbliche nel processo di sviluppo economico.

⁸Si fa riferimento a progetti come Galileo, Airbus, ITER, così come all'affermazione di imprese campioni europei in comparti quali la farmaceutica, le biotecnologie, la difesa, che rappresentano casi di successo costruiti al di fuori dei tradizionali meccanismi istituzionali (Velo, 2007b).

In questo senso, indicazioni rilevanti derivano dall'esperienza dei *cluster* tecnologici, gruppi di imprese attive nei settori *knowledge intensive*, che si caratterizzano per la capacità di aggregare, su un dato territorio, attori pubblici e privati attorno a progetti innovativi di ampio respiro strategico⁹. I principali tratti distintivi che caratterizzano tali forme aggregative sono riconducibili alle rinnovate relazioni pubblico-privato e alla presenza di una cabina di regia, che svolge un'importante funzione di guida nello sviluppo dei *cluster* fin dalle fasi di avvio.

3.1. I rapporti pubblico-privato nell'esperienza dei cluster tecnologici

I *cluster* tecnologici rappresentano, in prima approssimazione, forme aggregative tra imprese, caratterizzate dallo svolgimento di attività ad alto contenuto di innovazione. L'elemento portante attorno al quale si sviluppano i *cluster* tecnologici è rappresentato dalla ricerca scientifica, concentrata soprattutto sulla frontiera dei settori innovativi (tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni, biotecnologie, nanotecnologie, etc.). Questo tipo di ricerca scientifica presenta notevoli aspetti applicativi e si trasforma in innovazione tecnologica, non tanto nei laboratori di R&S di grandi imprese o centri di ricerca isolati, quanto all'interno di reti articolate, dove si sviluppano significative sinergie tra i vari attori coinvolti, pubblici e privati. In particolare, l'aggregazione tra questi attori - istituzioni locali e nazionali, imprese, università, centri di ricerca, etc. - intorno a progetti innovativi appare fattore critico di successo imprescindibile, in grado di favorire il coordinamento e la cooperazione tra gli operatori stessi.

Le peculiarità dei *cluster* tecnologici, caratterizzati da livelli elevati di rischio finanziario e operativo, necessità di investimenti ingenti e orientamento strategico di lungo periodo rendono fondamentale l'apporto specifico di un soggetto propulsore, che si pone come motore di sviluppo del *cluster* stesso (Löfsten, Lindelöf, 2002).

Le esperienze internazionali più avanzate mostrano come nei *cluster* tecnologici il principale fattore di successo sia rappresentato dall'intervento di una cabina di regia, che ne guida lo sviluppo, soprattutto nelle fasi iniziali del ciclo di vita, secondo logiche di tipo *top down*, differenti a seconda dei contesti competitivi e dei settori coinvolti. Ciò costituisce un fattore distintivo rispetto ai

⁹Nel mutato scenario competitivo, uno dei fenomeni che sta emergendo con forza è quello della concentrazione spaziale di attività ad alto contenuto tecnologico, che si sta affermando non solo nei paesi più avanzati, ma anche in quelli emergenti. Per identificare queste aree di concentrazione di attività *high-tech*, la letteratura utilizza diverse espressioni: distretto tecnologico, *cluster* tecnologico, *innovative milieu*, *valley*, etc. Le diverse espressioni presentano significati simili e, al di là delle differenze nominali, rimarcano l'aspetto della concentrazione geografica e della specializzazione settoriale. Nel presente lavoro viene utilizzata l'espressione *cluster* tecnologico, per sottolineare sia l'aspetto della contiguità territoriale, che il carattere innovativo delle attività svolte. Per approfondimenti, si veda Pavione (2010).

tradizionali distretti manifatturieri, oggi in fase di profonda ridefinizione strategica ed organizzativa, che storicamente si sono sviluppati secondo modelli spontanei di tipo *bottom-up* (Robertson, Jacobson, Langlois, 2008).

Il ruolo di regia e di programmazione strategica può essere svolto dall'attore pubblico e/o dalle cosiddette *bridging institution*, istituzioni ponte che svolgono il preciso compito di agevolare il trasferimento tecnologico, ponendosi quali volano di sviluppo del *cluster*. Esse possono essere costituite da imprese, università, centri di ricerca e fungono da agenzie strategiche per lo sviluppo, grazie alla loro capacità di coordinamento e alla *leadership* nel campo dell'innovazione. In generale, le *bridging institution* svolgono un'attività di direzione dell'attività del *cluster*, attraverso la diffusione dell'innovazione e, in alcuni casi, promuovendo lo sviluppo di *sub-cluster* o di nuove imprese *high tech* (Bresnahan, Gambardella, Saxenian, 2005).

Nel caso di imprese e/o università, l'attività di coordinamento dell'istituzione ponte trova giustificazione innanzitutto nella superiore capacità di innovazione e nelle risorse possedute (finanziarie e manageriali), che permettono di guidare la crescita del *cluster*, sia per mezzo della formazione tecnica e manageriale, che attraverso operazioni di *spin off*. Inoltre, favorendo la diffusione di una comune base di competenze tra le imprese della rete, esse si pongono quali *technological gatekeeper*, aumentando la capacità di ricezione e assorbimento di nuove conoscenze nell'ambito del *cluster* e attirando ricercatori, manager, investitori. In tal modo, esse contribuiscono al miglioramento continuo delle attività di R&S per tutte le imprese del *cluster*.

L'analisi delle principali esperienze internazionali suggerisce la presenza, con qualche approssimazione, di due modelli di sviluppo dei *cluster* tecnologici: il primo, di matrice anglosassone, vede nella presenza di imprese e/o di università il motore di avvio delle esperienze innovative; il secondo, tipico dell'Europa continentale, riconosce un ruolo chiave all'iniziativa pubblica. Gli elementi di contaminazione tra i due modelli sono numerosi.

Il primo modello comprende, in modo particolare, le esperienze maturate negli Stati Uniti e in Gran Bretagna.

Negli Stati Uniti, il ruolo di cabina di regia è stato svolto soprattutto dalle università, e in particolare dalle iniziative degli studiosi e dalla loro capacità di tradurre le ricerche scientifiche in attività imprenditoriali di successo. L'importanza delle iniziative di *spin off* e l'elevato numero di *start up* attive nei settori di punta confermano il ruolo di ponte dell'università nell'avvio delle reti tecnologiche.

Le caratteristiche del contesto istituzionale, sociale ed economico propri degli Stati Uniti hanno storicamente favorito l'avvicinamento dell'università alle necessità dell'industria. Rilevano, in particolare, alcuni caratteri del contesto americano: la presenza di un sistema universitario competitivo, con un'importante presenza di università private dotate di elevate capacità di autofinanziamento, il trasferimento di ingenti finanziamenti concessi dal governo federale alle università in ambiti strategici definiti, quali la difesa e la sanità, lo sviluppo del *venture capital*, la massiccia presenza di laboratori di ricerca industriale nel settore privato, le cui conoscenze spesso provengono da personale universitario.

La Gran Bretagna presenta una situazione per molti versi simile agli Stati Uniti; l'analisi delle principali esperienze di *cluster* testimonia il ruolo chiave delle università come volano per l'avvio di iniziative nei settori ad alta intensità di conoscenza.

Nell'ambito del modello anglosassone, è possibile osservare realtà distrettuali, in cui l'elemento propulsore non è tanto costituito dalle imprese e/o dalle università, ma dall'iniziativa pubblica.

L'Europa continentale, pur presentando situazioni differenziate, vede, in generale, la presenza di *cluster* tecnologici, dove il fattore di avvio viene largamente a dipendere dall'iniziativa pubblica. Si tratta di una soluzione organizzativa che trae origine dalla visione che storicamente è stata assegnata all'attore pubblico, come soggetto responsabile della tutela dell'interesse generale.

I *cluster* originati su iniziativa dell'attore pubblico, secondo logiche di tipo *top down* costituiscono spesso il frutto dell'intersezione di diverse tipologie di intervento pubblico: le politiche di gestione del territorio e di sviluppo locale e/o regionale, le politiche di supporto alla ricerca e all'innovazione, le politiche volte al miglioramento della competitività delle imprese. In alcuni casi, dopo una fase iniziale caratterizzata dall'avvio spontaneo di iniziative di aggregazione, l'intervento pubblico si pone come strumento per sostenere lo sviluppo del *cluster* e per guidarne le traiettorie strategiche.

In questa prospettiva, i *cluster* tecnologici si pongono come strumenti integrati di sviluppo del territorio, che coinvolgono il pubblico e il privato nella creazione, diffusione, apprendimento e applicazione di nuova conoscenza. Essi sono in grado di riprodurre, in una logica di laboratorio permanente, le condizioni naturali che hanno in passato favorito l'affermarsi di realtà come i distretti industriali.

In questa ottica, i *cluster* assumono la funzione di beni collettivi, sia dal punto di vista delle imprese, che da quello del soggetto pubblico (Barnes, Ledebur, 1991).

La concezione di *cluster* tecnologico come strumento di politica industriale si trova al centro delle azioni avviate da alcuni Stati e regioni europei, che vedono tali realtà quali iniziative privilegiate per il rilancio dell'innovazione nei sistemi territoriali.

A livello europeo non è ad oggi possibile individuare una politica industriale nel senso pieno del termine, che assegni alle istituzioni pubbliche un ruolo di cabina di regia in grado di guidare lo sviluppo del sistema socio-economico nel suo complesso, anche attraverso la valorizzazione dei *cluster* tecnologici. Ciò nonostante, rilevano alcune esperienze particolarmente significative, Francia e Germania *in primis*, in cui il ruolo di cabina di regia nella promozione dei *cluster* innovativi in settori ritenuti strategici viene svolto dall'attore pubblico, seppure con modalità molto diverse.

Sia in Francia che in Germania, gli interventi di politica industriale hanno inizialmente trovato attuazione in una dimensione tradizionale, che si è concretizzata con l'adozione di misure volte a garantire condizioni di contesto favorevoli alla competitività industriale: l'incentivo alle attività di ricerca e sviluppo e le azioni tese al miglioramento nel funzionamento dei mercati e della proprietà

intellettuale rappresentano gli strumenti principali in tal senso. In entrambi i paesi, tali misure hanno consentito di catalizzare le risorse e le competenze necessarie per realizzare progetti innovativi, spesso collocati lungo la frontiera tecnologica.

Accanto a queste misure, la politica di rilancio dell'innovazione attraverso i *cluster* tecnologici si è tradotta nella ricerca di forme originali di cooperazione tra soggetti pubblici e privati, in grado di catalizzare risorse e competenze qualificate e di favorire lo sviluppo di formule imprenditoriali innovative¹⁰. In questo senso, nei *cluster* tecnologici assume importanza il concetto di *governmemt*, che sottende l'idea che il loro governo possa strutturarsi con modalità eterogenee, coinvolgendo diversi soggetti, secondo una logica di sussidiarietà.

E' proprio la presenza di rapporti collaborativi innovativi tra soggetti pubblici e privati che suggerisce come i *cluster* tecnologici possano essere intesi come strumento avanzato di politica industriale, volto alla valorizzazione della conoscenza e al rilancio dei sistemi economici nel loro complesso.

È per queste ragioni che le più recenti esperienze di *cluster* tecnologici si pongono oggi come laboratorio istituzionale ed imprenditoriale privilegiato per la sperimentazione di soluzioni strategico-organizzative originali, aperte al contributo di tutti gli attori e di tutti i settori produttivi, in funzione delle sfide che il mutato contesto competitivo impone.

Le diverse forme che assumono i rapporti pubblico-privato all'interno dei *cluster* tecnologici possono essere concepite come esempio di un percorso di sviluppo orientato alla definizione di un nuovo ordine liberale, fondato su un equilibrato rapporto tra Stato e mercato e sulla sussidiarietà. La configurazione dei rapporti pubblico-privato che si verifica nei *cluster* tecnologici pone questi ultimi come strumenti di implementazione dell'Economia sociale di mercato e quindi come possibile chiave interpretativa per comprendere i fenomeni in atto nelle società industrializzate.

4. Conclusioni

Gli ultimi decenni del XX secolo hanno conosciuto profondi cambiamenti, che hanno interessato i sistemi economici mondiali, con effetti tuttora evidenti.

Fenomeni quali la globalizzazione delle economie, l'internazionalizzazione e lo sviluppo scientifico e tecnologico hanno prodotto effetti di enorme portata, che hanno modificato l'ordine economico mondiale, influenzando le basi del vantaggio competitivo a livello di paesi, territori e organizzazioni.

La formazione di un sistema economico globale integrato non è progredita di pari passo con la definizione di forme di governo sovranazionale; si è pertanto definito un mercato al di fuori del controllo di uno stato nazionale.

¹⁰Significativa a tale proposito è l'esperienza dei poli di competitività francesi.

E' proprio in questa fase di significativa modificazione degli equilibri preesistenti che emerge la necessità di individuare forme di statualità innovativa che sappiano cogliere le opportunità offerte dal momento di rottura.

In tal senso, appare rilevante l'insegnamento che può derivare dal modello di Economia sociale di mercato, fondato sui principi della sussidiarietà e della solidarietà, a cui i recenti trattati europei attribuiscono crescente importanza.

I nuovi rapporti pubblico-privato che stanno emergendo in alcune esperienze imprenditoriali di eccellenza, quali i *cluster* tecnologici, sembrano evidenziare come il modello di Economia sociale di mercato stia trovando concreta realizzazione a livello europeo. In tal senso, indicazioni rilevanti possono essere fornite dal tratto più innovativo che caratterizza tali forme aggregative: la presenza di una cabina di regia. Questo elemento, cui è stato riconosciuto ad oggi un ruolo marginale dalla letteratura di riferimento, rappresenta il perno su cui poter individuare modalità e strumenti per la promozione di nuovi rapporti pubblico-privato.

I *cluster* tecnologici possono pertanto rappresentare una base di partenza su cui ridefinire il ruolo svolto dalle istituzioni pubbliche nel processo di sviluppo economico e una possibile chiave di lettura per interpretare i cambiamenti in atto nei rapporti pubblico-privato. Si tratterà di vedere, nei prossimi anni, come tali cambiamenti incideranno nel processo di sviluppo del sistema economico e sociale europeo verso un innovativo ordine istituzionale.

Bibliografia

- Barnes W.R., Ledebur L.C. (1991), "Toward a New Political Economy of Metropolitan Regions", *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 9, pp. 127-141.
- Bottinelli L., Pavione E. (2010), *Distretti industriali e cluster tecnologici: strategie emergenti di valorizzazione della ricerca e dell'innovazione*, Giuffrè Editore, Milano.
- Bresnahan T.F., Gambardella A., Saxenian A.L. (2005), *Old Economy Inputs for New Economy Outcomes: Cluster Formation in the New Silicon Valleys*, in Breschi S., Malerba F. (eds.), *Clusters, Network and Innovation*, Oxford University Press, New York.
- Eucken W. (1952), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, JCB Mohr, Tübingen.
- Figge J. (1992), *Mitbestimmung auf Unternehmensebene in Vorschläge der Europäischen Gemeinschaften*, Nomos, Baden-Baden.
- Grosser D., Lange T., Müller-Armack A., Neuss B. (1990), *Soziale Marktwirtschaft: Geschichte, Konzept, Leistung*, Kohlhammer, Stuttgart-Berlin, Köln, II ed.
- Löfsten H., Lindelöf P. (2002), "Science Park and the Growth of New Technology Based Firms. Academic Industry Links, Innovation and Markets", *Research Policy*, n. 31, pp. 859-876.

- Pavione E. (2010), *L'esperienza dei cluster tecnologici: spunti di riflessione per un nuovo modello di governance dei distretti manifatturieri*, in Bottinelli L., Pavione E., *Distretti industriali e cluster tecnologici: strategie emergenti di valorizzazione della ricerca e dell'innovazione*, Giuffrè Editore, Milano.
- Quadrio Curzio A. (1997), "European Union and Italian Federalism. Is there a Catholic Thought?", *The European Union Review*, n.1.
- Rathenau W. (1976), *L'economia nuova*, Einaudi Editore, Torino.
- Rathenau W. (1980), *Lo Stato nuovo, la Società nuova, Lavoro*, in Racinaro R. (a cura di), *Lo Stato nuovo e altri saggi*, Napoli.
- Robertson P., Jacobson D., Langlois R.N. (2008), *Innovation Processes and Industrial Districts*, Department of Economics Working Paper Series, University of Connecticut.
- Röpke W. (1946), *Civitas Humana*, Rizzoli, Milano.
- Röpke W. (2000), *Umanesimo liberale*, Rubbettino Editore, Catanzaro.
- Röpke W. (2004), *Democrazia ed economia*, Il Mulino, Bologna.
- Saraceno P. (1959), *Iniziativa privata e azione pubblica nei piani di sviluppo economico*, Giuffrè Editore, Milano.
- Velo D. (2003), *Governance in a Border-Free World: Economy and Currency*, in AA.VV., *Globalisation and Multicultural Societies*, University of Notre Dame, Notre Dame Press.
- Velo D. (2007a), *L'evoluzione in Europa dei rapporti pubblico-privato nei settori ad alto contenuto di innovazione: l'impresa di interesse generale*, in Cafferata R., Martellini M., Velo D., *Liberalizzazioni, impresa pubblica, impresa d'interesse generale nell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna.
- Velo D. (2007b), *L'Europa dei progetti. Imprese, innovazione, sviluppo*, Giuffrè Editore, Milano.
- Velo D. (2011), "The European Model. The Evolution of the European Economic and Institutional Order towards a Social Market Economy", *The European Union Review*, n.1.

Enrica Pavione

Ricercatore di Economia e gestione delle imprese
Dipartimento di Economia - Facoltà di Economia
Università degli Studi dell'Insubria
Via Monte Generoso, 71
21100 Varese
e-mail: enrica.pavione @ uninsubria.it