

RECENSIONI

A. Accetturo, G. De Blasio, *Morire di aiuti*, IBL Libri, Torino 2019, 116 pp.

Morire di aiuti è scritto da due autori di competenza riconosciuta, provenienti da una scuola di eccellenza degli studi economici italiani, la Banca d'Italia. Il titolo è incisivo e rinvia a molti luoghi comuni, ma l'introduzione dichiara anche lo scopo di rendere facilmente fruibili per i policy maker i risultati di ricerche e analisi complesse.

Il libro di Accetturo e De Blasio si autodefinisce un pamphlet: secondo l'Enciclopedia Treccani, si tratta di un "libello", una breve pubblicazione scritta con intento polemico o satirico. In esso l'autore, o gli autori, presentano un argomento di attualità (sociale o politica) in modo dichiaratamente di parte e con intento polemico o satirico con lo scopo di risvegliare la coscienza popolare su un tema che divide. Penso che il risultato sia stato raggiunto. Il volume coltiva, inoltre, l'ambizione di fornire ricette per politiche a favore dello sviluppo nazionale e meridionale (industriale, ma non solo) che dovrebbero essere teoricamente e metodologicamente fondate.

La tesi del volume è facile da riassumere: non esisterebbero in Italia casi documentati di interventi efficaci a favore delle imprese, la letteratura sarebbe univoca e non lascerebbe adito a dubbi, e il campo degli studi valutativi citati (troppo pochi rispetto alla letteratura presente) sarebbe pienamente soddisfacente alla luce dei progressi realizzatisi sul piano metodologico e su quello informativo.

L'intervento pubblico creerebbe, quindi, più problemi di quelli che potrebbe risolvere e sarebbe anzi dannoso sia per le stesse imprese che lo ricevono, sia per la concorrenza sleale che si determinerebbe, sia, soprattutto, per gli sforzi che porterebbero le migliori capacità imprenditoriali (in particolare nelle aree in ritardo) alla ricerca della rendita ricavabile dalle risorse pubbliche, piuttosto che a concentrarsi sulle strategie interne a favore della competitività.

Questi fenomeni, particolarmente acuti e diffusi in tutta Italia, sarebbero drammaticamente accentuati nel caso del Mezzogiorno.

Quindi, si potrebbe, a giusto titolo, riprendere un vecchio slogan molto in voga a cavallo del cambio di millennio: la miglior politica industriale è quella che non c'è.

Lo Stato farebbe meglio ad astenersi, e, nel caso di strutture amministrative deboli tipiche delle regioni in ritardo, i problemi e le difficoltà si moltiplicherebbero.

Curiosamente gli autori decidono di chiudere il loro lavoro con uno spiraglio possibilista (non è chiaro su quali basi analitiche): il capitolo conclusivo del libro, infatti, viene

intitolato *Il futuro: come migliorare le politiche per lo sviluppo locale*, provando a invertire la rotta rispetto al quadro catastrofista sull'intervento pubblico dei capitoli precedenti.

In realtà, la parte propositiva è molto scarna e non lascia spazio se non a fragili auspici di un miglior disegno delle politiche realizzate (con qualche cenno metodologico sugli strumenti da usare, assai parziali e limitati alla definizione degli obiettivi).

Nelle pagine precedenti del volume in esame, gli autori sottolineano anche un evidente, secondo loro, bisogno di flessibilità dei salari: la soluzione conseguente sarebbe, quindi, una marcata riduzione delle retribuzioni nelle regioni meridionali. La ricetta è discutibile in sé, ma – visti gli obiettivi del lavoro – presumo di sicuro successo (!!) per tutti i politici in cerca di consensi, i quali troveranno spunti strategici in questo lavoro.

Siccome il libro si presenta come il veicolo per offrire la “scienza economica” specialistica alla portata degli stessi policy maker, è giusto discutere brevemente le premesse e alcuni aspetti analitici che meritano di essere commentati.

Partirei da un dato generale, il titolo: *Morire di aiuti*.

Nel volume non vi sono riferimenti esplicativi alle posizioni di numerosi autorevoli studiosi (Alesina, Giavazzi e diversi altri) espresse sui principali quotidiani italiani in modo particolare nel corso dei primi 15 anni di questo secolo circa il grande impatto negativo degli aiuti di Stato sugli equilibri di finanza pubblica¹, ma è evidente che il titolo del libro, *Morire di aiuti*, si può giustificare solo con riferimento a importi degli aiuti di grandi dimensioni.

Sono le stesse tesi che hanno fatto parlare in passato di industria italiana sussidiata: le dosi omeopatiche raramente possono essere “mortali”.

I dati disponibili fanno sorgere più di un dubbio.

Secondo il Ministero dello sviluppo economico e la Commissione europea, addetta alla vigilanza sulle politiche in esame, in Italia negli ultimi tempi² si sono erogati circa 1,5 miliardi di euro di sovvenzioni equivalenti per anno (700/800 milioni nelle regioni meridionali) destinate a poco meno di 60.000 imprese prevalentemente piccole e medie; stiamo parlando di interventi quantitativamente molto inferiori a quelli degli altri Paesi europei.

Che si possa parlare oggi in Italia di industria sussidiata o, come nel caso del libro in oggetto, di morire di aiuti, con una media di 25.000 euro per impresa erogati a meno del 3% del totale delle aziende (un valore trascurabile e del tutto marginale in rapporto al fatturato o al numero di imprese attive), mi pare largamente esagerato.

Intendiamoci, nel libro si afferma che l'alternativa sarebbe tra spendere molto e male, o poco e bene: personalmente ritengo che la nostra situazione sia quella di spendere, in media, pochissimo e male, spesso in conseguenza di regole amministrative obbligate – o presunte tali – e cervellotiche, o di disegni strategici e operativi poco appropriati.

Non è chiaro, tuttavia, quale sarebbe il contributo del volume nella direzione auspicata.

Il punto di partenza analitico di *Morire di aiuti* è che la letteratura sulla valutazione delle politiche di supporto alle imprese sia assolutamente univoca e abbia raggiunto un grado di maturazione adeguato e ampiamente soddisfacente sul piano dei metodi, su quello dei dati disponibili e sul grado di copertura delle politiche realizzate.

¹ Si tratta di valori enormi e con grande variabilità, dai 15 ai 50 miliardi, sistematicamente ridimensionati in modo drastico ogni volta che dalle pagine dei quotidiani si è passati ad approfondimenti analitici

² Le cifre si riferiscono agli anni 2016-2018; nel passato lontano, ovvero gli anni Settanta e Ottanta, si presentava un quadro assai diverso per quantità e per tipologia di interventi, ma quella situazione meriterebbe ben altre analisi, cfr. F. Silva e A. Ninni, *Un miracolo non basta. Alle origini della crisi italiana tra economia e politica*, Donzelli, Roma 2019.

Le presunte certezze non sono mai utili per i lavori analitici e, anziché portare chiarezza nei ragionamenti, sono spesso fuorvianti.

La premessa può essere messa in discussione su tutti e tre i piani.

In primo luogo, affermare che la letteratura sulla valutazione delle politiche pubbliche a favore delle imprese sia univoca e priva di incertezze è quanto meno azzardato: i lavori citati nel libro sono realmente pochi rispetto alla grande mole di lavori disponibili, e sono quasi tutti riferiti al gruppo di lavoro degli autori, che, per quanto molto attivi e di qualità, certo non esauriscono il panorama. L'«autoselezione delle citazioni» ha escluso tutti i lavori che mostravano impatti positivi delle politiche, e il rifugiarsi nei sistemi automatici di selezione della letteratura (non citati esplicitamente nella pubblicazione e sempre guidati dai parametri scelti) non può esimere dalla considerazione dei risultati diversi da quelli considerati e purtuttavia presenti in letteratura (magari criticandoli).

È sul piano della completezza e della maturazione dei metodi che il problema diviene ancor più rilevante: le metodologie statistiche ed econometriche, in continua evoluzione, hanno raggiunto realmente livelli qualitativi particolarmente apprezzabili.

Ma sul piano dell'oggetto dell'analisi il problema rimane: una volta affermato che un intervento ha ottenuto effetti netti significativi o, al contrario, non ne ha ottenuti affatto, corre l'obbligo di analizzarne il motivo (soprattutto se ci si rivolge ai policy maker) e cercare di indicarne punti di forza e di debolezza. Gran parte della letteratura citata nel libro (purtroppo anche di quella non citata) dedica troppo poca attenzione al tema delle determinanti del successo/insuccesso degli interventi, ed è questo uno degli elementi limitanti di tutto il filone di studio in discussione.

Capire se le procedure di accesso, quelle di selezione e la stessa forma tecnica della strumentazione adottata (per non parlare dei tempi e dei costi amministrativi) siano state adeguate e abbiano influenzato l'efficacia della politica è questione decisiva per offrire reali suggerimenti. Tendenze recenti, come quelle riferibili all'analisi delle reti bayesiane, vanno nella direzione corretta, ma devono ancora consolidarsi nell'analisi del problema.

Esiste poi un aspetto specifico delle politiche (questo certamente da correggere da parte dei governi) legato al grande frazionamento delle misure spesso con politiche di dimensione unitaria realmente minima³, la cui utilità appare dubbia e la valutabilità con metodologie statistiche poco utile. Sono misure molto diffuse a livello regionale, e un approfondimento serio sarebbe auspicabile, possibilmente accompagnato da una drastica riduzione del fenomeno.

Gli stessi ritardi temporali delle analisi non giovano all'utilizzo delle stesse da parte dei policy maker.

Discutere della legge 19 dicembre 1992, n. 488 (come avviene nel volume, sia pur citando solo i lavori con risultati negativi) e dei suoi effetti ha un grande valore analitico, ma l'intervento è ormai superato da tutti i punti di vista, e credo che oggi non esista nessuna misura regionale o nazionale che utilizzi più quei meccanismi. Sarebbe assai opportuno orientare i lavori di valutazione, anche con metodologie controfattuali, verso applicazioni prospettiche capaci di seguire le imprese agevolate e quelle di controllo nel corso del tempo a partire dalla stessa fase di avvio della politica: dare risposte tempestive e adeguate è un aspetto di importanza vitale perché le analisi possano avere un minimo di utilità.

³ In alcune regioni, sono presenti cinque o sei strumenti a favore della nascita di imprese, talvolta con un numero di beneficiari al di sotto delle 10 unità.

Ciò, presumibilmente, può essere favorito da una definizione simultanea dei meccanismi operativi delle politiche e della possibilità di implementare processi di valutazione.

Un ulteriore problema è dato dalla qualità e dalla ricchezza delle basi informative: forse non è inutile ricordare che esse influenzano in modo determinante la qualità stessa delle analisi; al di là della correttezza delle metodologie adottate, sono le fondamenta stesse su cui esse si reggono. In questo campo, la situazione è tutt'altro che brillante e neppure soddisfacente: il lavoro da fare è ancora grande, mentre l'impegno profuso in questo settore, con poche eccezioni, è molto ridotto. In alcuni casi, i progressi delle informazioni amministrative sono indubbiamente rilevanti, ma la loro accessibilità è ancora ridotta.

La caratteristica degli studi seri nel campo della valutazione (come in altri ambiti degli studi economici) è sempre quella di precisare pregi e limiti delle metodologie e dei dati utilizzati, e soprattutto i confini che caratterizzano l'analisi: in un buon lavoro di valutazione, la coerenza interna è ragionevolmente garantita, mentre la generalizzazione non deve assolutamente essere fatta e porta a errori e a considerazioni superficiali.

Inoltre, ogni conclusione sulla validità di specifiche misure di policy va contestualizzata. Cerco di spiegarmi con un esempio relativo a una valutazione istituzionale, svolta per conto del Ministero per lo sviluppo economico e della Direzione generale della Concorrenza della Commissione europea, sulla Nuova Sabatini, una delle misure più diffuse per il finanziamento degli investimenti, con piccoli importi unitari di contributo pubblico e orientata a favorire l'accesso al credito.

Come è noto, esistono molte forme di politica industriale; tra queste se ne possono distinguere due specifiche, una rivolta a modificare il sistema di preferenze delle imprese in direzioni considerate appropriate (si pensi alle azioni dedicate alla *smart specialisation*, alla R&S, ecc.) e una seconda orientata al mero allentamento di vincoli cogenti (come è il caso della Nuova Sabatini per il vincolo finanziario).

L'intervento Nuova Sabatini analizzato nella valutazione istituzionale citata (riferita al periodo 2014-2016) è intervenuto in una fase molto specifica: ripresa del ciclo degli investimenti dopo una lunga fase di rallentamento, e presenza di stringenti vincoli finanziari pur in presenza di abbondante liquidità di sistema per le difficoltà patrimoniali delle banche italiane.

L'allentamento dei vincoli finanziari legato allo strumento usato, pur in presenza di un contenuto di aiuto modesto, può aver determinato effetti addizionali significativi. Qualsiasi cambiamento del contesto, pur a parità di politica, può modificare radicalmente l'efficacia dell'intervento pubblico.

Ciò significa che la valutazione positiva che ne è derivata non può in nessun caso essere considerata valida per sempre e che lo stesso strumento che in quel periodo sembra aver funzionato può essere poco efficace in altre circostanze (per esempio, in una fase diversa del ciclo degli investimenti o con una minore incidenza del razionamento del credito).

Ancora meno senso, naturalmente, avrebbe il tentativo di estendere i risultati ad altre misure e politiche.

La capacità del policy maker diventa anche quella di capire – con appropriate analisi – lo strumento più adatto alla specifica fase che si sta vivendo, sperando di essere in grado di attivarlo tempestivamente.

Per quanto riguarda il grado di copertura delle analisi rispetto alle politiche praticate, le difficoltà sono grandi, prescindono dalle analisi del volume e rinviano a una politica fin troppo frammentata con un numero di istituzioni deputate all'intervento e di strumenti attivi presumibilmente ridondante. Certo, il grande frazionamento delle misure di politica

industriale e la loro ridotta capacità di incidere rappresentano impedimenti oggettivi alla possibilità di analisi appropriate.

In questo, come in tanti altri campi dell'analisi economica, dare l'idea che sia tutto chiaro e che basterebbero ricette semplici per problemi complessi è certamente un errore.

Il lavoro di analisi nel campo delle politiche industriali è tutt'altro che compiuto, e il supporto ai policy maker richiede un impegno rilevante per interventi ragionati e ben applicati.

Seppur con i limiti sopra indicati, il libro ha il grande merito di sottolineare il rilievo e l'importanza delle analisi: la funzione valutativa andrebbe sempre considerata in ogni intervento, e dovrebbe a giusto titolo far parte dello stesso disegno strategico delle misure di politica da avviare.

Raffaele Brancati

A. Pescarolo, *Il lavoro delle donne nell'Italia contemporanea*, Roma, Viella 2019, 364 pp.

Alessandra Pescarolo propone un grande affresco storico sul lavoro delle donne nella lunga età industriale italiana, con un volume frutto di lunghi anni di studio dedicati al tema. Attraverso una disamina a tutto campo, offre uno spaccato dei grandi cambiamenti sociali intervenuti in due secoli, dai prodromi dell'industrializzazione alla contemporaneità post-industriale, senza rinunciare a guardare ancora più indietro, alle origini greche e romane di non pochi, persistenti tratti della cultura occidentale. L'ampio spettro tematico deriva dal fatto che la storia del lavoro femminile funge da filo conduttore della narrazione, ma le peculiarità delle attività delle donne vengono messe a confronto costante con il lavoro degli uomini, in un maturo approccio di storia di genere. Ne scaturisce un contributo di primissimo interesse alla storia del lavoro in generale.

Una succinta elencazione degli argomenti che il libro affronta dimostra la sua caratteristica di volume di *reference*, poiché offre un quadro imprescindibile per chi voglia cimentarsi con ricerche di approfondimento su questioni specifiche. Tratta in effetti di demografia e politiche demografiche, movimenti migratori e urbanesimo, travaso di popolazione attiva tra i grandi settori occupazionali, ed evoluzione del peso relativo dei compatti merciologici; considera la manifattura rurale, le realtà di piccola, media e grande industria, le differenze territoriali tra prima, seconda e terza Italia; e ancora, affronta le caratteristiche del mercato del lavoro, i livelli e differenziali salariali, i consumi, le strutture e le strategie familiari, i livelli di istruzione e il sistema scolastico. Alla ricca documentazione quantitativa si accompagna l'analisi della legislazione sociale (che si muove nel tempo tra i poli contraddittori della protezione segregante e della promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro); si ricostruiscono i sistemi di welfare e i servizi sociali, l'evoluzione del diritto del lavoro, dei rapporti di lavoro e della conflittualità al femminile; diritto di famiglia e diritto ereditario fanno da sfondo alla considerazione della subordinazione femminile, dei ruoli di genere, delle mentalità, con la loro persistenza ed evoluzione, compresi i problematici rapporti tra movimento operaio e questione femminile.

Si tratta insomma di una storia economico-sociale, politico-istituzionale e culturale, letta attraverso la lente del lavoro delle donne, che attraversa l'Italia liberale, il fascismo, l'Italia repubblicana, basata su un utilizzo molto ampio della letteratura, delle fonti statistiche e delle fonti qualitative. Una storia del lavoro che, per dirla con Luigi Dal Pane (Dal