

La politica industriale in Italia

A cura di Fabrizio Onida e Gianfranco Viesti

Passigli Editore 2016

ESTRATTO

1 Introduzione e sintesi. Per una nuova politica industriale in Italia

Fabrizio Onida e Gianfranco Viesti

Dopo i lunghi anni della grande crisi internazionale ed europea, l'Italia fortunatamente rimane un grande paese industriale, capace di competere su una vasta gamma di produzioni ad alta intensità di qualità/design/innovazione incrementale. Tuttavia, tanto i grandi mutamenti dello scenario internazionale (con l'emergere di nuovi produttori e il configurarsi di catene globali del valore) quanto i mutamenti avvenuti nel nostro paese nell'ultimo decennio (dalla forte riduzione della capacità produttiva alle crescenti difficoltà di molte delle maggiori imprese) suggeriscono di non considerare questa circostanza come garantita per sempre. La capacità di trasformazione industriale è stata negli scorsi decenni la spina dorsale dello sviluppo dell'Italia; è difficile immaginare un mantenimento dei livelli di benessere senza di essa. Tutto ciò suggerisce di riflettere a fondo su politiche e strumenti che possono rafforzare il ruolo del nostro paese come grande produttore manifatturiero, e di tornare con convinzione a discutere di politica industriale.

Negli ultimi anni l'Europa è tornata ad interrogarsi sul futuro della sua capacità manifatturiera, stretta nella tenaglia del rafforzarsi dei paesi emergenti, non più solo su prodotti sensibili al costo del lavoro, e dell'innovatività mostrata dal sistema nordamericano. Lo mostrano non poche Comunicazioni della Commissione; le riflessioni sulla *smart specialization* e sulle *key enabling technologies*; la crescente convinzione che una mera integrazione attraverso l'eliminazione delle barriere (completamento del mercato unico) è condizione certamente opportuna e necessaria ma forse non sufficiente. A scala comunitaria appaiono strumenti, anche di dimensione significativa, legati a politiche di rafforzamento dei sistemi produttivi: da Horizon 2020 alle Politiche Regionali, allo stesso Piano Juncker; altri si muovono in favore della realizzazione delle grandi reti che possono indirettamente promuoverle. Ma strategie e strumenti di politica industriale sono ancora, in misura nettamente prevalente, nelle mani degli stati membri.

In tutti i principali paesi europei il dibattito sulle politiche industriali negli ultimi anni è stato particolarmente ricco. Il tema è tornato fortemente alla ribalta, e la discussione ha accompagnato interventi anche di dimensione rilevante. Germania, Francia, Regno Unito, e ancor più i piccoli paesi dell'Europa Centroseptentrionale, stanno mettendo in atto nuove strategie per l'industria. Ciascun paese in coerenza tanto con gli indirizzi politici di governo quanto con la propria tradizione di intervento; ma tutti in maniera sensibile.

Questo non accade in Italia. Il dibattito è assai modesto e discontinuo. Gli stessi studi di economia e politica industriale sono ai minimi storici. L'azione pubblica è complessivamente sempre più debole. Gli interventi di incentivazione alle imprese sono solo una parte delle politiche industriali: tuttavia colpisce notare che in comparazione internazionale l'Italia sia ormai il paese comunitario con minori interventi. Ancor meno del Regno Unito. Abbandonate ormai da un ventennio le vecchie politiche industriali del dopoguerra, l'Italia non le ha sostituite, a differenza degli altri partner europei, con nuove politiche industriali. Un vero e proprio crollo degli incentivi all'industria

(escluso il settore ferroviario) ha comunque portato il Paese ad essere il fanalino di coda della classifica (Scoreboard) della Commissione Europea sugli aiuti di Stato.

Certamente, nel panorama italiano degli ultimi anni qualcosa si è mosso. Si è provato a mettere ordine a livello nazionale, in una strumentazione ridondante, e in parte obsoleta. Si sono concentrate attenzione e risorse su strumenti di sostegno indiretto delle imprese, specie per garantire loro l'accesso al credito nei momenti più difficili delle crisi, con l'importante esperienza del Fondo Centrale di Garanzia per le PMI. La cassetta degli attrezzi vede affiancarsi nuovi interventi: dal complesso delle politiche per le start up all'ACE per la capitalizzazione delle imprese; dal credito d'imposta per la ricerca al patent box; dalla nuova Sabatini al superammortamento per gli investimenti, all'aggiornamento della 181 sulle aree di crisi industriale. Tuttavia l'insieme di queste misure non appare configurare una strategia di intervento; molte di esse appaiono di rilevanza limitata e assai discontinue nel tempo. Il totale dei loro interventi, come detto, è piuttosto contenuto. Continua a mancare, nel governo nazionale, una sede politica ed amministrativa di coordinamento.

Ha assunto un ruolo assai più rilevante rispetto al passato la Cassa Depositi e Prestiti, con i suoi diversi piani di intervento: dal finanziamento della crescita con capitale proprio e debito delle piccole imprese con il Fondo Italiano di Investimento al sostegno alle imprese sul fronte credito all'esportazione e investimenti diretti all'estero; dall'azione del Fondo Strategico Italiano ai possibili interventi nell'ambito della nuova società per la ristrutturazione. La CDP sta assumendo per molti versi la fisionomia di una vera e propria banca di sviluppo. Tuttavia, al di là della recente ridefinizione della strategia aziendale, non appare chiara la missione di politica industriale che l'azionista di maggioranza, il Ministero dell'Economia, ha affidato alla CDP; i grandi obiettivi da raggiungere, i processi di rilancio e modernizzazione da compiere. Mentre si rafforza il ruolo della CDP come "istituzione di mercato con missione pubblica", occorre vigilare perché ciò non diventi schermo al riemergere di opache intromissioni dei partiti politici e della peggiore burocrazia nell'inevitabile intreccio di interessi tra stato e mercato.

Negli ultimi anni le Regioni sono state particolarmente attive sul terreno delle politiche industriali e dell'innovazione, anche grazie alle non piccole disponibilità, in tutte le aree del paese, rivenienti dai fondi strutturali europei: ora per il ciclo 2014-20. Nell'ambito delle esperienze regionali vi sono indubbi casi di politiche interessanti. Tuttavia esse hanno finito con l'estendere i propri interventi, mano mano che l'azione nazionale si affievoliva, su uno spettro estremamente ampio di temi, ben al di là del necessario ruolo delle autorità "locali" nei processi di sviluppo dei sistemi produttivi territoriali; con oltre 800 strumenti di intervento, anch'essi spesso discontinui nel tempo, e spesso con evidenti diseconomie di scala e di capacità amministrativa. Bassissima è stata la capacità di raccordo fra iniziative regionali e nazionali (che spesso hanno finito per sovrapporsi) così come la capacità di cooperazione orizzontale fra regioni (spesso vi sono state sovrapposizioni e fenomeni di spiazzamento).

Allo stesso tempo negli ultimi anni si sono particolarmente ridotte le iniziative nazionali per l'industrializzazione del Mezzogiorno, proprio negli anni in cui il suo sistema produttivo è stato più esposto alle difficoltà del quadro internazionale e della crisi. Sul totale degli interventi, le misure per il Sud hanno perso peso; il quadro è rimasto caratterizzato esclusivamente dall'azione delle Regioni. Poco è cambiato con la programmazione 2014-20 nella quale è confermato un rilevante scollamento fra le iniziative regionali e quelle dei programmi nazionali per l'innovazione e la competitività. Restano i contratti di sviluppo/localizzazione, nella tradizione degli strumenti negoziali con grandi soggetti investitori, ma con un'operatività a singhiozzo, rilevanti problemi di provvista finanziaria; e nell'assenza di criteri e priorità per la selezione degli interventi.

Negli ultimi venti anni si è progressivamente disegnato un insieme di interventi a scala di distretto, produttivo o tecnologico, o di cluster. Interventi di indubbia importanza, date le caratteristiche

dell'industria italiana e la rilevanza dei fattori di contesto locali. Tuttavia questo insieme di soggetti e di iniziative resta assai diversificato, senza reti di collegamento orizzontali per forme di coordinamento, collaborazione e scambio di esperienza, e senza un rilevante coordinamento con il piano nazionale. Si è verificata una complessa sedimentazione, senza momenti di verifica, valutazione, sostegno delle esperienze migliori e abbandono di quelle più modeste; a differenza della lunga e assai interessante esperienza francese dei Poles de Competitivité, l'Italia non ha una politica industriale su base territoriale. Allo stesso tempo è rimasta assai modesta la presenza su territori di strutture di interfaccia ricerca/impresa e di trasferimento tecnologico, particolarmente importante proprio nella realtà italiana di imprese di dimensione medio-piccola; che invece rappresentano da sempre una delle chiavi della competitività dell'industria tedesca, grazie fra l'altro all'azione della rete dei Fraunhofer. Il governo britannico sta puntando proprio su una simile rete, attraverso i Catapult centres, come strumento principale per rilanciare la manifattura.

A confronto con gli altri grandi partner europei, alla politica industriale italiana sembrano mancare alcuni elementi fondamentali. In primo luogo una visione del futuro dell'industria, che orienti e informi l'azione delle imprese, e che sia perseguita progressivamente e coerentemente. In un'ottica di lungo periodo (l'unica che conti davvero per le politiche industriali), che vada al di là di iniziative congiunturali: che affronti i grandi temi dello sviluppo tecnologico e delle dinamiche competitive future e provi a formulare una strategia. Tutti i paesi europei, quale sia l'orientamento politico dei propri governi, se ne sono dotati negli ultimi anni. Esperienze come quelle del Piano Nazionale della Ricerca o della Smart Specialization Strategy dei fondi comunitari 2014-20 sembrano rappresentare più atti dovuti che veri documenti di indirizzo. Parallelamente, all'Italia sembra mancare una regia nazionale: una sede con responsabilità e potere di intervento politico, e allo stesso tempo con capacità tecnica di alto livello (o capace di acquisirla dall'esterno), che sia in grado di disegnare, correggere, valutare e mettere in atto la visione e la strategia che ne consegue.

In Italia è indispensabile uscire dalla falsa dicotomia che mette a confronto le politiche industriali dei primi decenni del dopoguerra con un approccio sostanzialmente liberista. La politica industriale è, per definizione, un insieme di obiettivi e strumenti diversi nello spazio (fra paesi caratterizzati da istituzioni e tradizioni differenti) e nel tempo. Uno sguardo al passato è utile per riflettere su errori e successi: certo non per replicare strumenti legati a periodi storici assai lontani. Ma un'approccio ideologicamente liberista, che caratterizzerebbe l'Italia come eccezione nel quadro internazionale, ha fra i tanti il fondamentale difetto di negare a priori la possibilità di politiche pubbliche che possano accelerare i processi di innovazione industriale.

Nell'economia contemporanea, più che allo Stato proprietario o al laissez-faire, occorre guardare con attenzione ad un ruolo catalizzatore dell'intervento pubblico. Politiche in grado di disegnare e attuare grandi progetti per affrontare nel tempo le grandi sfide dell'ambiente e della società e favorire l'innovazione nei prodotti, nei servizi e nelle soluzioni in grado di farvi fronte. Agenda digitale, green economy, sostenibilità ambientale, efficienza energetica, welfare e sanità, rigenerazione urbana, valorizzazione dei beni culturali possono essere driver di crescita su cui l'Italia vada a focalizzare le nuove politiche industriali. Occorre mettere a disposizione "capitali pazienti" per affrontare i rischi e i tempi dei processi di ricerca e innovazione, promuovere e suscitare l'investimento privato, favorire la ricostituzione di un tessuto di imprese di più rilevante dimensione. Fra il dirigismo e il liberismo sono molte le soluzioni possibili: una moderna strategia di politica industriale è un esempio di particolare rilevanza.

2 Lo Stato facilitatore: elementi per una teoria della politica industriale nel contesto europeo

Fabrizio Onida

La Comunità Economica Europea è nata attorno a un progetto di politica industriale (la CECA), ridisegnando a livello continentale l'assetto produttivo di un settore di base come l'acciaio a forte

valenza strategica e di sicurezza. I decenni successivi 1960-80s hanno visto il proliferare di politiche nazionali di sviluppo settoriale, sia pure con notevoli differenze tra paesi membri come impostazione e strumenti. **La fine degli anni '80 e gli anni '90** hanno registrato quasi ovunque un radicale ripensamento critico sui limiti e i pericoli di confusa sovrapposizione di tali politiche settoriali, arrivando a ridefinire la politica industriale in termini quasi esclusivamente “orizzontali” o “politiche dei fattori”, l’offerta cioè delle condizioni più favorevoli allo sviluppo delle imprese e dei mercati. Il raggio d’azione di una politica industriale orizzontale è naturalmente assai ampio e si riflette in buona parte degli indicatori rilevati dall’indagine annuale “Ease of doing business” della Banca mondiale: normativa societaria trasparente e non volatile, fiscalità d’impresa non vessatoria, regole su concorrenza aiuti di Stato, infrastrutture di trasporto e ICT, accesso al credito e al mercato dei capitali per le PMI, qualità elevata di scuola e università, efficienti meccanismi di flessibilità-mobilità-reimpiego sul mercato del lavoro, incentivi orizzontali all’innovazione tecnologica, costo e approvvigionamento delle fonti di energia, sostegno all’exportazione e attrazione degli investimenti dall’estero. In Europa continua ad essere oggetto prioritario l’abbattimento delle barriere invisibili al grande Mercato Interno, anche facendo leva sulla potente arma del “mutuo riconoscimento” degli standard tecnici nazionali.

Ma già dagli **inizi degli anni 2000**, come più ampiamente descritto nel par. successivo, il dibattito in Europa e le Comunicazioni della Commissione hanno progressivamente messo a fuoco una concezione dell’intervento pubblico che punta a integrare le suddette (sempre fondamentali) politiche orizzontali con il rilancio di obiettivi e priorità per favorire la competitività tecnologica e organizzativa dell’industria, uno sviluppo ecosostenibile e la valorizzazione del capitale umano europeo. Questo ripensamento nasceva e nasce dalla consapevolezza della portata della recente fase di globalizzazione delle economie e delle società, che rompe molti schemi di organizzazione dei settori produttivi. In particolare, la consapevolezza della rapida penetrazione sui mercati globali dei nuovi protagonisti dei paesi emergenti e del parallelo affermarsi delle catene globali del valore.

Del resto non mancano riferimenti espliciti nella stessa normativa di base europea. Recita infatti **l’art. 173 “Industria” del TFUE** (Trattato sul Funzionamento sull’Unione Europea), “ L’Unione e gli Stati membri provvedono affinché siano assicurate le condizioni necessarie alla competitività dell’industria nell’Unione (...) la loro azione è intesa ad accelerare l’adattamento dell’industria alle trasformazioni strutturali (sottolineatura nostra)... promuovere un ambiente favorevole alla cooperazione tra imprese (...) favorire un migliore sfruttamento del potenziale industriale delle politiche d’innovazione, di ricerca e di sviluppo tecnologico.” Evidentemente la politica industriale non è più considerata in Commissione UE una “parola oscena”, come ebbe a ricordare una volta Romano Prodi!

Anche il **rapporto Monti per Barroso**, nel paragrafo “Why state aid and control matters”, dopo aver ricordato che “If Member States would engage in a race to subsidies for their own companies, the single market would be disrupted as wealthier Member States would win the contest against smaller Member States “ conclude invocando una “new industrial policy” che guarda al lungo termine, anche oltre Europa 2020. “*There is also a consensus that an EU action should have some vertical elements, helping national policies to focus on selected highly promising sectors, such as energy, innovative industries and clean vehicles, without forgetting the needs of manufacturing industries. The EU should move ahead to formulate its new conception of an active industrial policy to complement the relaunch of the single market*” (sottolineature nostre). Da sottolineare è l’accento al lungo termine: incentivi e programmi nazionali dovrebbero essere concepiti, nonostante la durata limitata dei governi nazionali e la portata annuale della legge di stabilità, con un orizzonte pluriennale in grado di orientare le aspettative delle imprese e le loro relative decisioni di investimento.

L’evolversi delle linee programmatiche della Commissione UE, e contemporaneamente il succedersi di documenti ufficiali dei governi nazionali che rilanciano obiettivi di politiche industriali “attive”

(sia pure declinate in modi diversi), riflettono una nuova fase evolutiva nel **dibattito scientifico degli economisti**, che va a scalfire la tradizionale ideologia dei mercati efficienti e la connessa diffidenza verso qualsiasi forma di intervento pubblico nelle traiettorie di sviluppo industriale e nelle scelte di investimento delle imprese. In estrema sintesi, la nuova visione della politica industriale, largamente influenzata dalla visione schumpeteriana dello sviluppo e della competizione tecnologica, può essere descritta nel modo seguente.

La combinazione di informazioni asimmetriche su mercati largamente imperfetti e “incompleti” (cioè privi di opzioni assicurative contro ogni evento futuro) fa sì che le imprese, prudenzialmente avverse al rischio, tendono a non intraprendere processi innovativi per loro natura altamente rischiosi (selezione avversa, comportamenti opportunistici). Ma ciò rallenta il progresso del sistema verso stadi evolutivi più avanzati e connessi guadagni di produttività e benessere collettivo. In altre parole, solo un intervento pubblico può favorire la “scoperta” dei vantaggi competitivi potenziali di cui ogni paese dispone, assumendosi parte del rischio di tale scoperta e limitando il rischio della “path dependency” che induce ad investire solo in direzioni ereditate dal passato ma spesso destinate alla perdita competitiva nel medio-lungo periodo.

Da qui il ruolo dello Stato stimolatore delle innovazioni, “**catalizzatore**” delle capacità latenti delle imprese nel conquistare nuovi vantaggi competitivi, sotto l’incalzare (benefico per la società) della concorrenza da parte sia dei paesi più avanzati, sia dei paesi emergenti nuovi protagonisti degli scambi internazionali e inseguitori delle nuove tecnologie che si diffondono nel mondo. Sotto questo profilo il campo della politica industriale va ben oltre i confini della tradizionale I.O. (Industrial Organization), incentrata sulle regole di mercato al variare del tipo di concorrenza imperfetta od oligopolistica, per incrociare la teoria dell’innovazione che si è sviluppata dai concetti schumpeteriani di “distruzione creatrice” alla teoria evolutiva dell’impresa e alla nozione di “sistemi nazionali di innovazione”. Come suggerisce Dani Rodrik, “*the right way of thinking of industrial policy is a **discovery process** – one where firms and the government learn about underlying costs and opportunities and engage in **strategic coordination** (...) It is the information externalities generated by ignorance in the private sector that creates a useful public role*”.

Politica industriale e politica dell’innovazione mobilitano strumenti che operano su entrambi i lati della domanda e dell’offerta. Sul lato dell’**offerta** si possono collocare le politiche di sostegno alla R&S, di scuola-apprendistato-università, di accesso al credito, delle infrastrutture territoriali. Al lato della **domanda** guardano le politiche della domanda pubblica (militare e civile), gli incentivi agli investimenti, il sostegno all’esportazione. Il quadro regolatorio (standard tecnici e sanitari, sicurezza del consumatore ecc.) incide su entrambi i lati.

Nel linguaggio recente dell’**OCSE** “Industrial policy is *any type of intervention or government policy that attempts to improve the business environment or to alter the structure of economic activity towards sectors, technologies or tasks that are expected to offer better prospects for economic growth or societal welfare than would occur in the absence of such intervention*”. Si noti l’accezione più larga con cui l’OCSE propone un impatto della politica industriale non solo sul sistema produttivo, ma anche sulle condizioni di sviluppo civile e umano del paese (qualità dell’ambiente, del lavoro, dell’istruzione...).

Si potrebbe sostenere che la capacità del sistema produttivo di spingersi oltre le vocazioni consolidate dalla storia e partecipare all’avanzamento delle frontiere tecnologiche - pur nella grandissima eterogeneità delle imprese dentro ogni settore merceologico, classe dimensionale e territorio - costituisce in certo senso un “**bene pubblico**” generatore di *spillovers* di iniziative imprenditoriali, miglioramenti nella qualità della vita dei cittadini, valorizzazione degli *skills* lavorativi (il capitale umano è assai più importante delle risorse naturali come fonte di ricchezza collettiva e di benessere del paese).