

Politica industriale: parliamone ancora!

FABRIZIO ONIDA

di prossima pubblicazione in "Il Mulino", n. 2, 2013

“Una politica industriale per un paese nuovo” titolava un articolo di Giorgio Squinzi (Sole24Ore, 8 gennaio 2013), in cui si invocava uno “scatto d’orgoglio” per “liberare le energie vitali del Paese”, ricordando che dall’industria manifatturiera hanno origine “la maggior parte delle innovazioni e i posti di lavoro più qualificati e meglio remunerati”. Qualche mese prima la Confindustria e la Confederazione degli industriali tedeschi avevano pubblicato una dichiarazione congiunta (Sole24Ore, 5 luglio 2012) dal titolo “L’industria manifatturiera europea nella competizione globale: il rischio di restare indietro”. Dopo aver ricordato che “l’industria, e in particolare il settore manifatturiero, deve essere messa al centro del nuovo modello di crescita economica della UE”, la dichiarazione invocava “un nuovo approccio per le politiche industriali orientate al mercato (...) attraverso interventi di tipo orizzontale, ad esempio l’innovazione, l’internazionalizzazione, lo sviluppo infrastrutturale, eccetera”, ma arrivava a chiedere di “promuovere degli incontri regolari tra i Ministri dell’ industria finalizzati al rafforzamento dei settori industriali innovativi”.

Allora, al di là delle ideologie e dei luoghi comuni, che cosa deve e che cosa non deve essere oggi una vera politica industriale capace di promuovere competitività e sviluppo del sistema produttivo?

Cominciamo a ricordare la centralità dell’industria manifatturiera come motore di occupazione qualificata-innovazione-esportazione-crescita internazionale delle imprese. In Europa essa contribuisce al 19% del PIL (in Germania al 25%, in Italia al 19%), al 35% dell’occupazione, al 75% degli investimenti privati in R&S, all’80% dell’export.

Certo molta acqua è passata sotto i ponti da quando nel lontano 1987 Stephen Cohen e John Zysman (entrambi docenti a Berkeley e co-fondatori della BRIE-Berkeley Roundtable of International Economy) pubblicarono il loro lungimirante volume (*Manufacturing matters: the myth of the post-industrial economy*, Basic Books 1987). Infatti il confine statistico e interpretativo fra attività manifatturiera e attività di servizi è diventato sempre più labile, sotto la spinta congiunta di almeno tre fenomeni. Primo, l’innovazione tecnologica, che ridisegna prodotti e processi tramite uso intensivo di ricerca industriale e “brainware” (es. CAD-CAM-CIM). Secondo, l’internazionalizzazione dei mercati, che obbliga le imprese a costruirsi complesse strategie non solo di produzione ma anche commerciali e di marketing in fatto di canali e intermediari distributivi-marchi-assistenza postvendita. Terzo, la dis-integrazione verticale che porta le imprese a concentrarsi su fasi specifiche delle “catene globali del valore” esternalizzando (in outsourcing

domestico e internazionale) non solo la produzione di componenti intermedi, ma anche quella di servizi inizialmente coltivati al proprio interno (es. gestione contabile-fiscale, finanza, comunicazione-pubblicità, , formazione risorse umane). E' la sfida del "global manufacturing" che mette le imprese in rete, crea forti spinte all'innovazione competitiva e accresce visibilmente la domanda di forza lavoro istruita e qualificata (*McKinsey Global Institute, Manufacturing the future: the next era of global growth and innovation, November 2012*).

Tra il 1995 e il 2005 la quota di occupazione manifatturiera nella UE-5 attribuibile ad attività di servizi intensivi in manodopera altamente qualificata è cresciuta dal 24% al 29%, con punte del 52% nei settori ad alta tecnologia (*G: Foresti- F.Guelpa – S.Trenti, Sempre meno manifatturiero in Europa? Tra terziarizzazione e apertura delle filiere, "Economia e Politica Industriale", 4, 2009*).

Il fortissimo dinamismo tecnologico che attraversa tutti i settori, anche i più tradizionali, unitamente a tale crescente compenetrazione di manifatture e servizi (molti dei quali sono oggetto di scambi internazionali come e più delle merci), la frammentazione delle filiere produttive (*unbundling of tasks*) e l'irreversibile globalizzazione di mercati, obbligano a ripensare alla dinamica evolutiva dei vantaggi comparati dei paesi ben oltre gli schemi riduttivi della teoria neoclassica, basata sulla scarsa o abbondante dotazione dei "fattori produttivi" e sulla loro rispettiva intensità d'impiego nei diversi "settori. Più di mezzo secolo fa, da Cambridge (UK) Joan Robinson ironizzava sul vicolo cieco in cui paesi ricchi di materie prime e poveri di tecnologia e risorse umane si sarebbero cacciati nella divisione internazionale del lavoro, in omaggio ai vantaggi comparati ereditati dalla storia. E in tempi più recenti Joseph Stiglitz citava provocatoriamente la Corea, oggi produttore leader in settori come cantieristica, autoveicoli ed elettronica di consumo, che se avesse seguito i precetti del modello neoclassico sarebbe ancora un povero esportatore di riso. Mentre, se la liberalizzazione dei mercati bastasse a far decollare l'industria, Haiti oggi sarebbe un campione dello sviluppo.

Vanno dunque ripensate le ragioni e gli strumenti delle cosiddette politiche industriali dei paesi.

Cominciamo dalle ragioni di fondo. Vi sono i classici "beni pubblici" la cui offerta, a causa di notevoli "esternalità" che non entrano nel calcolo di convenienza privata dei mercati, richiede un ruolo attivo del governo: sicurezza, giustizia, stabilità macroeconomica, regole di concorrenza nei mercati, grandi infrastrutture, istruzione di base, ambiente, beni culturali ecc. Ora, nell'attuale contesto di concorrenza internazionale tra paesi e sistemi non dovremmo forse considerare un importante bene pubblico anche la capacità del sistema produttivo di operare un continuo processo di "trasformazione strutturale", di evoluzione adattiva dei propri vantaggi competitivi, innovando prodotti processi e sbocchi di mercato, per generare una domanda di lavoro degna di un paese con elevata istruzione superiore e conseguenti aspettative e potenzialità di reddito? Senza questa spinta alla continua evoluzione dei vantaggi competitivi ereditati dal passato il paese offrirà prospettive sempre più precarie di lavoro dignitoso e remunerativo alle future generazioni. A maggior ragione ciò vale quando, come nel caso dell'Italia, le imprese non possono più contare

sul paracadute di un tasso di cambio debole e manipolabile per compensare una continua erosione della propria competitività da costi rispetto ai nuovi protagonisti del mondo emergente.

Conosco l'obiezione: in fatto di scelte di innovazione e investimenti il governo è sempre più ignorante dei mercati, gli "aiuti di Stato" diventano inesorabilmente occasione per distorcere la concorrenza, catturare la mano pubblica per assicurarsi rendite di posizione, creare pericolosi contagi fra politica e mercato. Ora nessuno vuole nascondersi questi rischi di politiche devianti, così come diversi esempi passati di "fallimento dei governi" nella difesa di progetti ambiziosi e relativi "campioni nazionali" (Montedison, Italtel, Italsider sono tra gli esempi di casa nostra). Ma questa obiezione iper-liberista continua a trascurare circostanze storiche e concetti che sono al cuore delle moderne teorie dell'innovazione e dello sviluppo: dall'antico e mai tramontato argomento della "industria nascente" di Adam Smith alle "economie esterne" marshalliane, alla "distruzione creatrice" del capitalismo schumpeteriano, alle penetranti interpretazioni di storia dello sviluppo di studiosi come Kuznets-Lewis-Hirschman-Nurkse-Myrdal-Kindleberger, alla teoria evolutiva delle imprese di Nelson-Winter-Rosenberg, alle ricerche sulla qualità comparata delle istituzioni di North-Aghion-Acemoglu, alla rilettura dei travasi (spillovers) di conoscenze e tecnologia fra settori fornitori a monte e utilizzatori a valle di K.Pavitt, all'analisi dei vantaggi competitivi delle nazioni di M.Porter, alle intuizioni di Rodrik e Hausmann sui processi imprenditoriali di ricerca e scoperta delle opportunità di crescita dell'impresa.

Nessuno disconosce gli errori del passato e ripropone uno Stato "pianificatore", che tra l'altro facilmente diventa Stato concusso e corrotto (*P.L. Ciocca, Ricchi per sempre?, Bollati Boringhieri 2007*). Ma, fermo restando il primato delle politiche "orizzontali", a cominciare dalla difesa della concorrenza contro i piccoli e grandi monopoli, una politica industriale moderna e intelligente è chiamata in causa sotto almeno tre profili.

Primo, bisogna prendere atto dei velocissimi avanzamenti verso le frontiere tecnologiche da parte dei paesi emergenti dinamici, oggi soprattutto asiatici (Cina, Taiwan, Corea, Singapore, India), ormai non più semplici imitatori (*L.Soete, The costs of a non-innovative Europe: the challenges ahead, UNU-Merit 2010*) che obbligano interi segmenti dell'industria della vecchia Europa, tanto più italiana, a dolorosi *downsizing* ma soprattutto ad un continuo ridisegno dell'offerta sotto l'incalzare della concorrenza (che peraltro spesso si traduce in opportunità di alleanze strategiche con i *newcomers*).

Secondo, per modernizzare il paese e rispondere alle sfide dello sviluppo sostenibile, sottraendosi ai pericoli di comportamenti inerziali (*path dependency*), il mercato ha bisogno di governi che indichino grandi priorità (es. green economy, agenda digitale, mobilità sostenibile, città intelligenti, alcuni clusters tecnologici) focalizzando gli incentivi automatici e discrezionali all'innovazione. Senza queste scelte, facilmente rintracciabili nei programmi di quasi tutti i paesi avanzati (dalla High Tech Strategie 2020 tedesca supportata da prestiti e garanzie del potente KfW ai Programmes Mobilisateurs francesi, al Technology Strategy Board britannico, per citarne solo alcuni) l'Italia rischia di perpetuare una inefficiente dispersione delle poche risorse disponibili per

favorire la competitività del paese nel medio termine. Come sottolineato da Aghion e altri, politica della concorrenza e politiche mirate di targeting industriale possono rappresentare una intelligente miscela di politiche per la crescita (*Aghion-Boulanger-Cohen, Rethinking Industrial Policy, Bruegel Policy Brief, June 2011*).

Terzo, più in generale, servono incentivi e strumenti perché le imprese e i clusters migliori spingano continuamente in avanti la frontiera delle proprie capacità competitive, valorizzando al massimo conoscenze, competenze ed esperienze ricevute dal passato, senza rinunciare in partenza a tentare strade nuove solo perché l'orizzonte del profitto è troppo lontano, perché c'è il rischio di sbagliare e perché l'impresa individuale non può accollarsi costi troppo alti. Quest'ultimo è in particolare il messaggio di Rodrik e Hausmann della Harvard Kennedy School of Government (*D.Rodrik, One Economics Many Recipes. Globalization, Institutions and Economic Growth, Princeton 2007*).

Quanto al rischio di sbagliare, vale la citazione di Rodrik (Sole24Ore, 20 aprile 2010): "Thomas Watson, il fondatore dell'IBM, disse una volta 'Se vuoi aver successo, aumenta il tuo tasso di errori'. Un governo che non fa errori nel promuovere l'industria è un governo che fa l'errore più grande: quello di non provarci abbastanza".

Conosco anche, ma solo in parte condivido, l'opinione di autorevoli colleghi come Alberto Alesina e Francesco Giavazzi (*Corsera del 3 febbraio 2013*), che temono una intrusione della politica nei mercati, sia con riferimento ai noti tardivi fallimenti dello Stato imprenditore in Italia (EFIM, IRI, GEPI), sia perché un paese ormai vicino alla frontiera tecnologica avrebbe meno bisogno di un sostegno dello Stato ai propri sforzi di inseguimento-imitazione e più bisogno di stimoli concorrenziali ed efficienza dei servizi pubblici (ancora studi econometrici di Aghion, Acemoglu e altri su paesi a vari livelli di sviluppo). Ma ben sanno tante imprese di media grandezza, teste di ponte del nostro "quarto capitalismo", quanto investimento in ricerca, acquisizione di conoscenze e di competenze è necessario anche solo per stare al passo con l'avanzamento delle frontiere tecnologiche, per continuare a inseguire i maggiori leader di mercato. Senza contare che in prodotti e processi sempre più complessi vi è spesso un confine labile tra imitare-inseguire i concorrenti più avanzati e innovare per superare i concorrenti.

Del resto non mancano riferimenti espliciti nella stessa normativa 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 mia)... 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! Con buona pace per Roberto Perotti, che sul Sole24Ore del 2 settembre 2005 proponeva di "bandire la politica industriale dal lessico delle persone economicamente educate".

Anche il rapporto Monti per Barroso (*A New strategy for the Single Market at the service of Europe's economy and society*) (9 maggio 2010), 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".

E qui veniamo al tema degli strumenti di una politica industriale moderna e intelligente, che non può esaurirsi nelle faticose soluzioni per i "tavoli di crisi" che oggi come mai assillano il MISE, a causa della prolungata recessione che costringe molte imprese a ridurre temporaneamente o stabilmente l'occupazione. Soluzioni in molti casi concesse (a carico del contribuente) senza la fondata speranza che le imprese medesime passino dallo stato di crisi a una fase credibile di crescita competitiva duratura.

Innanzitutto, urge in Italia una politica industriale che funga da catalizzatore dei processi di trasferimento tecnologico da Università e centri di ricerca (CNR, ENEA, INFN e IIT in primis), con tanti punti di eccellenza dispersi a macchia di leopardo, ciascuno dotato di risorse permanentemente scarse rispetto agli omologhi centri di paesi a noi vicini, verso un sistema di imprese a sua volta eterogeneo, disperso e quasi sempre incapace o non motivato a raggiungere soglie di massa critica adatta alla competizione globale. Sappiamo che, al di là di lodevoli eccezioni (come i Politecnici di Milano e Torino, le Facoltà di Ingegneria di Genova e Napoli, la Scuola S. Anna di Pisa e poche altre istituzioni di ricerca), la cultura scientifica accademica in Italia non è naturalmente portata alla ricerca di rapporti di partnership con le imprese, anche le più innovative, essendo spesso condizionata da una visione autoreferenziale. Al tempo stesso, la quasi scomparsa di grandi gruppi industriali a capitale italiano con strategie di competizione tecnologica globale, unita al peso elevato di una struttura produttiva caratterizzata da nanismo dimensionale, concorrono a rallentare l'interesse delle imprese per progetti di interazione stretta con le istituzioni di ricerca, considerate dalle imprese stesse come troppo lontane dal proprio perimetro realistico di sviluppo dei processi e dei prodotti. Sarebbe comunque utile fare uno studio ravvicinato dell'esperienza delle 80 Fraunhofer Gesellschaft tedesche (certo facilitate dall'esistenza di una Mittelstand di imprese dimensionalmente e numericamente più ricca del nostro migliore quarto capitalismo), con più di 18.000 addetti, il cui bilancio di 1,9 miliardi di euro è sostenuto solo al 30% da governo federale e Länder, mentre il 70% deriva da contratti di ricerca finanziati dalle imprese e dai fondi europei.

In secondo luogo, non ci si può limitare ad una distribuzione indifferenziata a pioggia di incentivi fiscali per l'acquisto di beni strumentali e/o per le spese in ricerca e sviluppo. Sulla scarsa efficacia di tali incentivi vi è qualche evidenza statistica elaborata da vari ricercatori della Banca d'Italia (De Blasio, Bronzini, Lotti e altri), basata sul metodo "controfattuale" per cui (avvalendosi di uno speciale campione d'osservazione longitudinale di imprese della stessa Banca d'Italia) vengono confrontati i comportamenti delle imprese beneficiarie degli incentivi con quelli di un gruppo di imprese non beneficiarie, largamente comparabili con le prime in termini di caratteristiche strutturali (dimensione, settore, territorio e altro). Da questi studi, che ovviamente non vanno presi come Vangelo, emerge una pressoché totale inefficacia dei contributi a fondo perduto agli investimenti in costruzioni e macchinari, particolarmente nel Mezzogiorno, ed una limitata efficacia dei crediti d'imposta sulle spese di R&S solo per imprese di minori dimensioni e in particolari circostanze territoriali, mentre nella generalità dei casi le imprese non beneficiarie sembrano aver adottato decisioni di spesa assai simili basate sulle proprie risorse.

In terzo luogo vi è scarsa evidenza empirica sull'efficacia degli incentivi alla nascita di microimprese e piccole imprese innovative, recentemente rilanciati dal programma "Re-start Italia!", e in particolare di spinoffs accademici. Il ruolo potenzialmente rilevante dei Fondi di Venture Capital e Business Angels nel promuovere nascita e crescita di piccole imprese fortemente innovative è in Italia frenato non solo dalla carenza di investitori finanziari con visione lunga e radicata cultura industriale, ma dalla difficoltà di trovare per gli stessi investitori adeguati sbocchi di smobilizzo dopo il periodo iniziale verso imprese di medio-grandi dimensioni interessate alla particolare nicchia innovativa, nonché dallo scarso spessore del mercato di borsa, che altrove rappresenta il naturale ed efficiente sbocco per accompagnare la crescita dopo la fase di avvio.

Ecco perché, infine, in Italia vi dovrebbe essere spazio per rilanciare programmi come "Industria 2015" (ormai già ribattezzata "Industria 2020"), recuperando gli aspetti innovativi del progetto iniziale, evitando le confusioni politiche e che hanno portato al pratico fallimento del progetto stesso. Tra le caratteristiche importanti e innovative dovrebbero esserci le seguenti:

- a) identificazione "bottom up", da parte di uno o più autorevoli esperti indipendenti per ogni singola tematica trasversale, delle imprese grandi-medie-piccole interessate a co-finanziare attività di ricerca pre-competitiva nell'ambito delle medesime tematiche. Le tematiche e i singoli progetti andrebbero identificati alla luce dei progetti europei di Horizon 2020 e tenuto conto dei vantaggi tecnologici e commerciali già espressi dal paese, assicurandosi comunque la partecipazione delle maggiori imprese leader (a capitale italiano o estero);
- b) esplicita condizionalità sui risultati attesi (*carrots and sticks, sunset clauses*) per cui il sussidio pubblico (co-finanziamento) è soggetto a clausole di monitoraggio progressivo, valutazioni indipendenti, confronti con *benchmarking* dal mercato. Con un gergo fatto proprio anche dal Rapporto di JeanLouis Beffa al presidente Chirac (31 gennaio 2005) preparatorio dell'Agenzia francese per l'innovazione, il governo svolge correttamente il proprio compito se si impegna più a "*pick the loser*" (interrompere il sostegno pubblico ai progetti che man mano si rivelano privi di sbocchi sul mercato) che a "*pick the winner*" (come avviene con la protezione delle cosiddette compagnie di bandiera);

c) gestione del programma affidata dai Ministeri competenti (MISE e MIUR) a un organo indipendente, con garanzie di trasparenza e *accountability*, composto da membri di comprovata competenza tecnologica e di mercato.

Restiamo in attesa delle iniziative del nuovo governo in materia.