

# La riscoperta della politica industriale: per tornare a crescere

**Gianfranco Viesti** , *Università di Bari*

*In questo lavoro si sostiene che una forte e moderna politica industriale è una componente essenziale delle politiche economiche necessarie per far riprendere all'Italia un processo di crescita. L'Italia appare meno capace di altri paesi di affiancare alle tradizionali specializzazioni produttive nuove attività basate su nuove competenze. Ma quanto può essere utile la politica industriale? Il lavoro ricorda come il quadro internazionale sia significativamente mutato negli ultimi anni: nei paesi avanzati (tranne che in Italia) vengono avviati interventi rilevanti. Il lavoro ricorda il fallimento delle politiche e gli errori da evitare. Sostiene però che la politica industriale può mirare ad affrontare importanti fallimenti di mercato, in particolare nelle attività di ricerca e nella produzione di conoscenza, e nel coordinamento dei processi di investimento. Infine prova ad individuare quattro priorità per l'Italia: facilitare la nascita di nuove imprese; sostenere i processi innovativi, anche attraverso la domanda pubblica; eliminare il più possibile gli ostacoli che ostacolano la crescita aziendale; incrociare le politiche industriali con le politiche di sviluppo territoriale e urbano.*

## **Introduzione , sintesi e conclusioni**

In questo lavoro si sostiene che una forte e moderna politica industriale è una componente essenziale delle politiche economiche necessarie per far riprendere all'Italia un processo di crescita.

Il testo è organizzato come segue. Nel secondo paragrafo si prova a sintetizzare quello che viene definito il “problema industriale” italiano, che la politica industriale dovrebbe contribuire a risolvere. Esso non sta nella diversità strutturale del manifatturiero italiano rispetto a altri modelli, europei o extraeuropei, ma nella sua dinamica nell'ultimo ventennio. L'Italia sta subendo più di altri i contraccolpi del

prepotente ingresso sulla scena internazionale di paesi nuovi produttori, che sottraggono alle nostre imprese significative quote di mercato; nonostante esse mostrino notevoli, talvolta sorprendenti, capacità di resistenza e di riposizionamento. Al tempo stesso appare meno capace di altri paesi di affiancare alle tradizionali specializzazioni produttive nuove attività basate su nuove competenze. Troppe imprese italiane sono di limitate dimensioni, con investimenti molto contenuti nell'acquisizione e soprattutto nella creazione e utilizzazione di nuove conoscenze: sono troppo poche le piccole che diventano medie e le medie che diventano grandi, grazie a strategie di crescita basate sull'innovazione. Al tempo stesso, è assai modesta la natalità di nuove imprese innovative. Ma quanto può essere importante la politica industriale, oggi, per affrontare questi problemi? Il terzo paragrafo ne ripercorre sommariamente la storia; ricorda come, dopo esperienze di grandissima rilevanza e dai risultati alterni, a partire dagli anni Ottanta vi sia stata una riduzione sia dell'interesse sia della concreta azione delle autorità di politica economica. Questo quadro è però repentinamente e significativamente mutato negli ultimi anni, con la grande crisi finanziaria ed economica: in quasi tutti i paesi avanzati (tranne che in Italia) e negli emergenti è in corso un profondo dibattito e vengono avviati interventi rilevanti. Il quarto paragrafo tende a chiarire cosa si possa intendere oggi per politica industriale: interventi esplicitamente e direttamente indirizzati a favorire il processo di trasformazione del sistema produttivo, accompagnando e rafforzando le dinamiche virtuose di mercato. E a chiarire ciò che la politica industriale non può essere: un insieme di obiettivi e strumenti validi in ogni periodo storico e in ogni paese (al contrario non può che essere disegnata a partire da precise circostanze storiche e istituzionali, e quindi essere diversa nel tempo e nello spazio); uno strumento onnipotente (non può plasmare un sistema produttivo ma al contrario solo provare ad accompagnarne l'evoluzione); l'unica politica che può accompagnare trasformazioni positive dei sistemi produttivi (viceversa deve raccordarsi ad un vasto insieme di politiche "per l'industria"). Come viene sostenuto nel paragrafo 5 la politica industriale può mirare ad affrontare importanti fallimenti di mercato, in particolare nelle attività di ricerca e nella produzione di conoscenza, e nel coordinamento dei processi di investimento. Fallimenti difficili da individuare e per i quali non esistono strumenti di sicura efficacia. Conseguentemente, il come si interviene è importante tanto quanto il che cosa si fa; la politica industriale non può che caratterizzarsi come un difficile processo di scoperta (Rodrik 2007), attra-

verso il quale i decisori pubblici, mobilitando le conoscenze possedute dal settore privato, provano a mettere in atto azioni per le imprese, monitorandone e valutandone continuamente gli effetti e correggendone continuamente il tiro. L'esperienza passata consente in particolare di individuare alcuni rilevanti errori che le politiche possono commettere, e che vanno attentamente evitati. L'ultimo paragrafo prova ad individuare quattro priorità di una possibile agenda italiana: facilitare la nascita di nuove imprese; sostenere i processi innovativi, anche attraverso la domanda pubblica; eliminare il più possibile gli ostacoli che ostacolano la crescita aziendale: relativi alle conoscenze, al capitale umano e alla capacità finanziaria di cui esse dispongono; incrociare le politiche industriali con le politiche di sviluppo territoriale e urbano. Il paragrafo si chiude con alcune brevi riflessioni sul tema della proprietà pubblica delle imprese.

## 1. Il problema industriale italiano

L'Italia ha un evidente problema di crescita economica. Era già evidente prima della crisi internazionale, in un decennio in cui il tasso di crescita dell'Italia è stato sensibilmente inferiore alla media europea. E' rimasto evidente durante la crisi, quando la recessione è stata in Italia più lunga e profonda che altrove, e ha aggiunto alle difficoltà strutturali una perdurante debolezza della domanda interna. Alla radice di queste difficoltà, vi è certamente una molteplicità di fattori, di natura economica, ma anche politico-istituzionale. In un magistrale intervento Mario Draghi (2010) mise in guardia il paese circa un possibile complessivo declino, come quello sperimentato dagli stati della penisola a partire dall'inizio del XVII secolo, con un PIL procapite stagnante per due secoli; ne ripercorse le cause, citando Cipolla (1995), sottolineando i preoccupanti parallelismi con la situazione attuale.

All'interno di questo quadro, vi sono certamente fattori di natura strettamente economica. Nel dibattito italiano vengono ad esempio evidenziati l'esistenza di vaste aree di rendita nell'economia, la bassa qualità di molti fondamentali beni e servizi collettivi e di molte infrastrutture, l'efficienza e l'efficacia delle pubblica amministrazione, il permanere di forti divari territoriali, l'alto livello della pressione fiscale e dell'evasione. In questo scritto, pur non negando l'importanza di questi come di altri fattori, si concentrerà l'attenzione sul problema industriale italiano.

In Italia, un paese strutturalmente importatore di energia e materie prime, l'industria manifatturiera è stata a lungo il principale motore dello sviluppo economi-

co. La manifattura resta ancora oggi il cuore dell'attività economica: in Italia, nel 2012, ha un valore aggiunto pari a oltre 250 miliardi di euro, con un contributo al totale di poco meno del 20%, inferiore solo a quello tedesco. In Europa genera l'80% delle esportazioni e della spesa privata in ricerca e sviluppo (80% e 70% in Italia); per 100 posti di lavoro creati nell'industria, se ne generano da 60 a 200 nel resto dell'economia (Accetturo et al 2013; Commissione Europea 2012); negli Stati Uniti ogni posto di lavoro nelle attività manifatturiere e di servizio tecnologicamente avanzate ne genera fino ad altri 5 nel resto dell'economia (Moretti 2013). Alla manifattura in senso stretto, possono infatti essere concettualmente affiancate anche quelle aree sempre più importanti di sovrapposizione di manifattura e servizi (come ad esempio il software): l'insieme dei beni (e servizi) destinati alla vendita sia all'interno che all'esterno del paese, in grado di generare innovazione che poi si diffonde nell'economia, di impiegare manodopera qualificata, di generare domanda di ulteriori servizi (e quindi occupazione) all'interno dell'economia. Con il nuovo secolo, in Italia è emerso un progressivo indebolimento del settore manifatturiero: il problema industriale. Collegato alla dimensione del manifatturiero, alla sua capacità di produrre innovazione, generare flussi di esportazione, indurre occupazione nel grande mondo del terziario. Basta qualche dato: nel 2008, già prima della crisi, in Italia si sono prodotte poco più di 600.000 automobili contro 1,6 milioni del 1997; poco più di 15 milioni di elettrodomestici contro gli oltre 25 del 1997; circa 200 milioni di paia di scarpe; contro i 450 sempre del 1997 (Accetturo et al, 2013).

La capacità di mantenere nel tempo un settore industriale ampio e competitivo è legata alla sua trasformazione, e al continuo sviluppo di nuovi prodotti e nuove specializzazioni (Imbs e Wacziarg 2003). La competitività industriale è un fenomeno dinamico. E' sempre ostacolata dall'emergere e dal rafforzarsi di concorrenti o dall'affievolirsi della domanda relativa alle specializzazioni già acquisite; è favorita dalla capacità di generare nuove produzioni in grado di intercettare nuova domanda e nuovi bisogni, di applicare e utilizzare nuove conoscenze e tecnologie, grazie all'emergere/rafforzarsi di imprese particolarmente competitive (Altomonte et al 2012). Nuove produzioni possono determinare possibilità di "fertilizzazione incrociata" fra diverse attività; riducono il rischio diversificando il portafoglio produttivo. Il problema industriale italiano "riflette la difficoltà ad adattarsi ai grandi cambiamenti che hanno investito il contesto economico internazionale negli ultimi due decenni" (Accetturo et al 2013). La nostra manifattura mostra una certa capacità

di mantenere le posizioni acquisite nei settori di tradizionale specializzazione: sia nel mondo dei beni di consumo “made in Italy”, nonostante la straordinaria concorrenza portata dai paesi di nuova industrializzazione e i fenomeni di riorganizzazione internazionale di queste produzioni in catene globali del valore; sia, soprattutto nell’insieme della meccanica specializzata. Al tempo stesso la nostra manifattura mostra una evidente incapacità di sviluppare nuove produzioni e specializzazioni. Il modello italiano mostra una straordinaria persistenza (Lanza e Quintieri 2007). E questa non è una buona notizia. Perché ciò accada è noto da tempo. E’ legato ad alcune caratteristiche, fra loro interconnesse, della nostra industria. La sua bassa propensione all’innovazione, leggibile facilmente da una pluralità di dati (Bugamelli et al 2012); il numero molto limitato di imprese in grado di crescere sino ad una medio-grande dimensione (Accetturo et al 2013, Bugamelli et al 2012). Il punto non è la dimensione media delle imprese in sé; ma il fatto che poche fra le piccole imprese raggiungono, grazie al successo competitivo, dimensioni maggiori (Onida 2004, Altomonte et al 2012), e possono così giovare di economie di scala di varia natura, e di economie dinamiche di apprendimento; raggiungere nuovi mercati con alte barriere e costi fissi di entrata. Molta parte della conoscenza continua ad penetrare nelle imprese italiane principalmente sotto forma di beni strumentali, come nel periodo in cui il grande investimento nell’innovazione di processo consentiva alle imprese italiane di accrescere produttività e capacità (Onida 1985); e la conoscenza interna a generarsi attraverso processi incrementali, poco formalizzati. Meno rilevante appare la capacità di acquisire conoscenza dall’esterno incorporata in capitale umano o in beni e servizi immateriali, e di svilupparne all’interno attraverso processi formalizzati di ricerca e sviluppo.

Nel sistema industriale italiano hanno così un peso estremamente rilevante imprese di piccola dimensione, con un basso livello di capitale umano (quota dei lavoratori laureati sul totale) e un controllo e una gestione a carattere familiare; una modesta capacità di finanziare e realizzare processi rischiosi di innovazione (Accetturo et al 2013). Limitata dimensione e bassa capacità innovativa sono due facce della stessa medaglia. Il sistema industriale italiano è poi sì caratterizzato da una imprenditorialità diffusa (alto numero di imprese su popolazione) e da una vivace natalità e ricambio imprenditoriale: generando una forte e costante pressione competitiva interna, specie nei distretti, lo ha storicamente reso più forte. Al tempo stesso la natalità d’impresa è in misura prevalente frutto di comportamenti imitati-

vi. Nascono imprese simili, anche se non identiche a quelle che già esistono; molto meno imprese “innovative”, sostanzialmente diverse da quelle già esistenti. Negli ultimi anni, nel panorama industriale italiano non sono mancati e non mancano segnali interessanti: dal rafforzamento del “ceto medio” imprenditoriale alle strategie di “diversificazione correlata”, alla capacità di inserirsi nelle grandi catene internazionali del valore (Brandolini e Bugamelli 2009; Accetturo, Giunta e Rossi 2011; Arrighetti e Traù 2012). Dinamiche positive, ma complessivamente insufficienti a mutare il problema industriale. Che è divenuto più grave con la grande crisi; essa ha portato alla scomparsa di molte imprese e ha determinato un forte calo del potenziale produttivo del paese (CSC 2012). Il rischio è che del processo di distruzione creatrice tipico delle grandi fasi di mutamento dell’economia, l’Italia sperimenti solo la prima. Risultandone complessivamente ridimensionata nella sua capacità industriale, e quindi nel suo complessivo benessere.

La tesi di questo scritto è che in questa situazione, come in altri tornanti della storia economica del paese – come avvenuto in particolare nell’età giolittiana e nel secondo dopoguerra – sia indispensabile in Italia una forte politica industriale.

## **2. Il ritorno della politica industriale; ma non in Italia**

L’intervento dei governi per stimolare e influenzare le trasformazioni strutturali delle economie, ed in particolare quelle del settore manifatturiero, ha una storia lunghissima. Un esteso intervento pubblico ha caratterizzato, sin da metà Ottocento, lo sviluppo industriale di tutti i paesi occidentali, ed in particolare degli Stati Uniti e della Germania (Chang 2002). La strumentazione dell’epoca era quanto mai ampia: da regole protettive sul commercio internazionale, ad interventi per la promozione delle imprese nazionali (regolamentazione, domanda pubblica), e soprattutto a strategie di acquisizione e diffusione di tecnologie dall’estero e di sostegno alla ricerca.

Nel secondo dopoguerra, i paesi europei hanno perseguito esplicite strategie di politica industriale. La convinzione di fondo era che le sole dinamiche di mercato non potevano consentire loro di industrializzarsi, e quindi di svilupparsi, pienamente; e che quindi fosse necessario un ruolo diretto, di coordinamento e di intervento, dei poteri pubblici. Nell’esperienza britannica, francese e italiana si è fatto ampio ricorso all’intervento nell’economia tramite le imprese a partecipazione pubblica, la politica delle domanda, i sostegni alle imprese private per l’innovazione.

ne e la diffusione territoriale dell'industria. Nel caso tedesco – anche per le vicende belliche e le loro conseguenze – si è delineato un modello un po' diverso, ma ugualmente caratterizzato da un significativo intervento, sia a livello federale che dei Länder (Owen 2012). In particolare, tutti i grandi paesi europei hanno puntato a favorire la crescita dimensionale delle loro principali imprese, fino a delineare dei veri e propri “campioni nazionali”, specie nelle produzioni con i maggiori costi fissi di impianto; a stimolare l'ingresso delle imprese, pubbliche e private, in settori tecnologici “all'avanguardia”, come l'elettronica, le telecomunicazioni, l'aeronautica. Spesso, le politiche industriali hanno avuto una chiara dimensione settoriale, e le considerazioni di carattere industriale e tecnologico spesso si sono incrociate con più ampie strategie rivolte alla sicurezza nazionale, sia nel campo della difesa che in quello energetico. Vi era un diffuso consenso, nella politica e nell'opinione pubblica, circa la necessità di guidare lo sviluppo industriale ed economico; anche nelle forze politiche di orientamento conservatore. Lo stesso è accaduto in Giappone, tramite l'azione del Ministero per l'Industria e il Commercio Internazionale (MITI), e negli stessi Stati Uniti, attraverso le commesse pubbliche e il sostegno a grandi progetti di ricerca: mai dimenticare che nel secondo dopoguerra il settore pubblico ha effettuato fra metà e i due terzi della complessiva spesa in R&S americana (Lin e Monga 2010). Al di là delle vicende del blocco sovietico, in molti dei paesi definiti allora del Terzo Mondo sono state messe in atto politiche di sostegno ad uno sviluppo industriale endogeno, in parte basate su misure di protezione dalle importazioni.

Una valutazione di questi interventi è assai difficile. I risultati sono stati molto diversi da paese a paese, da settore a settore, da impresa a impresa. Certamente inferiori alle speranze che all'epoca si nutrivano: in molti casi, veniva sottovalutato il ruolo positivo di nuove imprese entranti e di una vivace concorrenza interna nello sviluppo industriale, sopravvalutando invece il ruolo delle grandi imprese guida (Owen 2012). Tuttavia, non mancano molti esempi di successo (Lin e Monga 2010, Stiglitz e Lin 2013), anche considerando gli effetti indiretti che questi interventi hanno determinato sull'intera economia. Non poche delle più competitive imprese attive oggi in Europa, da Rolls-Royce (British Aerospace) a Volkswagen, da Aventis fino a Finmeccanica (Alenia), sono state interessate in quel periodo da sostanziali interventi pubblici; davvero arduo valutare se esse avrebbero raggiunto gli stessi livelli competitivi attuali.

Con la crisi degli anni Settanta, l'emergere di problemi di instabilità economica e l'evidenza di taluni rilevanti fallimenti, l'indirizzo complessivo delle politiche è mutato. Nel Regno Unito gli indirizzi di politica economica del passato vengono completamente ribaltati; in Francia, il cambiamento coincide con un drammatico mutamento di indirizzo dei governi socialisti ad inizio anni Ottanta; è più tardivo ma molto netto in Italia, all'inizio degli anni Novanta. Più sfumato è invece il cambiamento negli Stati Uniti, in Giappone, in Germania. Si accresce notevolmente il ruolo delle istituzioni comunitarie: sia nella promozione della concorrenza e nel contrasto ai monopoli, sia nell'indirizzare attenzione e risorse verso interventi di natura orizzontale. Dagli anni Ottanta alla metà dello scorso decennio il totale degli aiuti di stato alle imprese degli Stati Membri dell'UE scende da circa il 2% allo 0,4% del PIL comunitario (Commissione Europea 2013); il calo è ancor più vistoso in Italia, dove arrivano ad un livello sensibilmente inferiore alla media europea (Cersosimo e Viesti 2013b). Vengono messi in luce i fallimenti nell'azione di governo e nell'operare delle politiche, tali da creare aree di rendita e dispersione di risorse pubbliche. Si sottolineano le virtù delle concorrenza per lo sviluppo industriale e tecnologico, anche attraverso una maggiore apertura nei confronti di imprese e prodotti stranieri. Nel dibattito politico, si ha in molti casi (di cui ancora una volta l'esperienza estrema è quella britannica) un ribaltamento rispetto al passato: anche nello schieramento "progressista" sono molte le posizioni favorevoli ad un intervento pubblico assai più limitato, specie in materia di politiche industriali, e favorevoli a liberalizzazioni e privatizzazioni. Si fanno più diffuse e accettate le regole di quello che sarà poi definito il Washington Consensus; e molti paesi mutano indirizzo verso approcci più favorevoli all'azione delle forze di mercato e lontani da modalità di intervento pubblico diretto. Resta tuttavia molto vivo il dibattito sull'esperienza di successo delle economie emergenti asiatiche, fra quanti ne sottolineano l'approccio favorevole al libero mercato e al libero scambio, e quanti mettono in luce modalità e forme pervasive di politiche industriali, a partire dalle esperienze della Corea o della Cina.

Negli ultimi anni, la politica industriale è tornata prepotentemente all'attenzione in molti paesi del mondo, (certamente esclusa l'Italia) e nelle le grandi organizzazioni internazionali, dalla Banca Mondiale all'OCSE (Aghion et al 2011; Wade 2012; OECD Development Centre 2013; Stiglitz e Lin 2013). La crisi ha portato ad interrogarsi sulla misura in cui i soli meccanismi di mercato possa-



no garantire il finanziamento delle attività economiche in grado di sostenere la crescita; in molti paesi ha messo in luce squilibri strutturali da correggere (a partire dal più evidente caso, quello dei paesi euro dell'Europa meridionale: Viesti 2013b); contemporaneamente al sempre più deciso affermarsi a scala internazionale delle economie asiatiche. Non si tratta solo di un dibattito accademico. Vi è stato un repentino ritorno, a partire dal 2008-09, a massicce forme di intervento pubblico per stabilizzare l'economia e ad interventi pubblici altrettanto decisi per stimolare la ripresa del settore industriale. Il segnale più simbolico è certamente venuto dagli Stati Uniti, dove l'Amministrazione Obama, all'interno del Troubled Asset Relief Program (TARP), ha temporaneamente nazionalizzato i due grandi produttori automobilistici GM e Chrysler, con un intervento di circa 80 miliardi di dollari (CSC 2012). Ma non è certo un esempio isolato. Negli stessi Stati Uniti l'American Recovery and Reinvestment Act del 2009 ha previsto interventi diretti nelle tecnologie energetiche, nel 2011 è stata lanciata una nuova strategia nazionale dell'innovazione e nel 2013 il Presidente Obama ha annunciato un rilevante intervento sui "manufacturing hubs" (Stiglitz, Lin e Monga 2013). Il Giappone ha definito un nuovo piano nazionale di politica industriale. In Francia, anche a seguito del rapporto Beffa (2005), nel 2008 è stato varato un Fondo di Investimento Strategico (CSC 2012) e poi nel 2013 un programma sulle tecnologie prioritarie; nuove politiche per l'impresa e l'innovazione sono state varate in Finlandia e in Olanda, e persino nel Regno Unito vi è stata qualche iniziativa (Warwick 2013). La Commissione Europea ha autorizzato 73 programmi, nell'ambito del Temporary Framework (2008-11) in tutti gli stati membri, in esenzione del divieto agli aiuti di stato, per un ammontare di 4,8 miliardi di euro, concentrati nel settore automobilistico (Commissione Europea 2013). Con le sue recenti comunicazioni (Commissione Europea 2010 e 2012) ha intrapreso una interessante revisione delle proprie strategie, indicando strumenti quali il "green public procurement" e priorità settoriali; proprio questi documenti dimostrano come il confine fra politiche industriali "orizzontali" e "verticali-settoriali" non sia così netto (Stiglitz, Lin e Monga 2013). L'UE si è data l'obiettivo esplicito di accrescere il peso del settore manifatturiero sul totale dell'economia. Restano molto rilevanti le politiche industriali in tutti i principali paesi emergenti: non si tratta solo della Cina, nell'ambito del suo dodicesimo piano quinquennale 2011-15; ma anche del Brasile, con il Piano Brasil Maior del 2011, dell'India con il piano di sviluppo industriale del

2012, della Corea, del Sud Africa, della Malesia, del Marocco, del Cile, della Turchia (OECD Development Centre 2013, Warwick 2013).

Ben poco è avvenuto in Italia (Onida 2013, Viesti 2013a). L'unico progetto di politica industriale di un certo respiro, e cioè il programma Industria 2015, è stato progressivamente svuotato di contenuti e risorse. L'azione di governo si è focalizzata su interventi estemporanei, indirizzati di volta in volta alla situazione di specifiche imprese, dalla Parmalat all'Alitalia, senza un quadro d'insieme e regole comuni. Il dibattito languisce; è anzi dominato dalla erronea convinzione che in Italia gli interventi di politica industriale siano particolarmente copiosi (Cersosimo e Viesti 2013b) e vadano quindi ridotti, in una logica di risparmi per la finanza pubblica. Forti sono le voci di quanti – come se fossero nel quadro concettuale e politico di trenta anni fa – sostengono l'utilità di una ulteriore contrazione dell'intervento pubblico. Tanto l'interessante quadro internazionale, quanto la specifica situazione italiana, offrono dunque la possibilità di riprendere una discussione, sul problema industriale dell'Italia e su ciò che una forte e moderna politica industriale può o non può fare.

### **3. La politica industriale: di che parliamo?**

Che cosa si intende con una forte politica industriale? Ci si riferisce ad interventi esplicitamente e direttamente indirizzati a favorire il processo di trasformazione del sistema produttivo. La creazione che deve accompagnare la fisiologica distruzione. E' possibile provare a chiarire ciò che si intende, senza affrontare in questa sede una complessa e a volta un po' sterile discussione definitoria (Cohen 2006, Pack e Saggi 2006, Naudè 2010, Warwick 2013). Politica industriale significa interventi pubblici, che mirano a determinare cambiamenti strutturali nel sistema delle imprese, differenti (o più intensi) rispetto a quelli che si verificherebbero in loro assenza. Vi è dunque uno scopo (i cambiamenti strutturali), un oggetto (il sistema delle imprese o sue parti), una logica (accelerare o modificare le trasformazioni spontanee).

A scanso di equivoci, sono però opportune alcune precisazioni. In primo luogo, non ci si riferisce ad un modello astratto (Rodrik 2007), come invece accade per altre politiche pubbliche, con obiettivi e strumenti ben definiti. La politica industriale non può che essere diversa a seconda dei momenti storici e degli specifici contesti territoriali. Sostenere l'utilità di una politica industriale oggi in Italia non significa

quindi ritornare ad indicare i grandi obiettivi che in un lontano passato il nostro paese si è dato: dalla prima grande industrializzazione al salvataggio dell'apparato produttivo; dallo sviluppo dei grandi settori di base all'ingresso in produzioni tecnologicamente avanzate dell'epoca. Né significa evocare l'utilizzo di una strumentazione di intervento, dalla vasta presenza di imprese a partecipazione statale all'assegnazione delle commesse pubbliche su base nazionale, tipica di momenti storici assai lontani e, tra l'altro, del tutto incoerente con le regole del mercato unico europeo e delle politiche di concorrenza, italiane ed europee. Né, infine, significa adottare dall'esperienza anche contemporanea di altri paesi procedure e strumenti. Significa disegnare obiettivi e strumenti per l'Italia di oggi.

In secondo luogo, la politica industriale, specie nel mondo contemporaneo, non è onnipotente. Rispetto al passato, dispone di un armamentario molto più limitato; è frutto dell'azione di stati nazionali che, quantomeno in Europa, sono soggetti a limiti e vincoli che essi stessi si sono voluti opportunamente dare nel processo di integrazione comunitaria. L'azione pubblica può provare a condizionare, favorire, indirizzare i percorsi di trasformazione strutturale, ma non determinarli con certezza o addirittura pianificarli. Lo sviluppo industriale di un paese è sempre frutto in larga parte di dinamiche spontanee di mercato, imprenditoriali e tecnologiche, che rispondono in condizioni di grande incertezza ad una pluralità di stimoli ed incentivi. La domanda corretta non è se una politica industriale può ridisegnare o rilanciare un intero sistema produttivo: ma se e che cosa può fare per favorirne o accelerarne alcuni processi evolutivi. La domanda più interessante non è se vi debba essere o meno "una" politica industriale, ma come realizzarla al meglio (Rodrik 2007, Stiglitz, Lin e Monga 2013).

In terzo ed ultimo luogo, la politica industriale non è certo l'unica modalità di intervento pubblico per favorire trasformazioni positive del sistema produttivo. Lo sviluppo di un vibrante e innovativo tessuto imprenditoriale dipende dall'insieme delle istituzioni di un sistema paese (Acemoglu e Robinson 2012): per promuovere l'industria italiana sono opportuni interventi di carattere generale, dal rafforzamento dell'istruzione alla riduzione del carico fiscale e burocratico, ad una più intensa promozione della concorrenza specie nei settori dei servizi e delle utilities; ma anche interventi per rendere la giustizia civile più rapida o per migliorare le infrastrutture di trasporto e di comunicazione disponibili per le imprese. Questi interventi di carattere "orizzontale" sono ovviamente della massima importanza.

La domanda corretta non è se si debba impostare una politica industriale che faccia altro invece di questo; ma se, insieme agli interventi di carattere orizzontale, “di sistema”, non sia opportuno avere anche una strumentazione diretta di intervento.

La risposta che si dà in questo scritto è affermativa. Questa strumentazione può favorire, intensificare, accelerare i processi di acquisizione, trasformazione e produzione di nuove conoscenze nel sistema delle imprese. E' in particolare in questi processi che i fallimenti di mercato (Rodrik 2007; Cimoli, Dosi e Stiglitz 2009; Greenwald e Stiglitz 2013) sono più evidenti. I benefici privati e collettivi di queste attività divergono, sia perché si verificano esternalità, sia perché vi sono condizioni di incertezza: in particolare i prezzi di mercato possono non rilevare la profittabilità di allocare risorse verso attività innovative. “Esternalità informative” (Rodrik 2007) limitano l'impegno delle imprese in attività e produzioni nuove. Dato che i costi di scoperta dei profitti di nuove attività sono sopportati dall'innovatore, ma liberamente acquisiti – sia in caso di successo che di fallimento – dagli imitatori, esistono forti disincentivi per le imprese a lanciarsi in attività e in produzioni innovative. “Esternalità di coordinamento” (Rodrik 2007) fanno sì che nuove attività possano diventare profittevoli solo per la compresenza di una pluralità di diversi investimenti; e anche questo può essere un disincentivo per le imprese ad avviare nuove attività e a lanciare nuovi prodotti. Ciò scoraggia l'investimento in conoscenza da parte delle imprese, sia esso centrato su proprie attività di ricerca, sviluppo e innovazione mirato ad acquisirne dall'esterno.

La dimensione e la precisa localizzazione di questi fallimenti di mercato non è però agevole da definire. Scopo della politica industriale è dunque quello di scoprire, attraverso una stretta collaborazione con il settore privato, dove questi fallimenti di mercato sono più rilevanti e se e come vi si può porre rimedio. Politica industriale non è quindi un insieme statico di norme definite a tavolino dai decisori pubblici; ma “un processo di scoperta, nel quale le imprese e il governo apprendono” (Rodrik 2007) circa i costi e le opportunità esistenti nel mercato. Le sue modalità di intervento sono quindi fondamentali..

#### **4. Limiti e possibilità della politica industriale**

Rodrik (2007) elenca alcuni principi di disegno delle politiche industriali, che in parte rilevante cercano di affrontare le esperienze di “fallimento dello stato” di cui si è estesamente detto in precedenza: focalizzare gli incentivi solo sulle nuove

attività (non definite in termini di settori), col maggiore potenziale di spillover; avere chiari benchmark per valutare successi e fallimenti e clausole che prevedano sostegni limitati nel tempo e soggetti a valutazione. Quest'ultimo è un punto assai rilevante, dato che per propria natura le politiche industriali vanno facilmente incontro a parziali fallimenti: il punto è saperli individuare per tempo, essendo capaci quindi, più che di "scegliere i vincitori", di individuare i "perdenti" (picking the losers). Ancora: incardinare le politiche in soggetti con competenze dimostrate, a loro volta strettamente monitorati, che mantengono continui canali di contatto con il settore privato. Vale la pena di approfondire questi aspetti, anche con riferimento alla realtà italiana. L'insegnamento più evidente che ci viene dall'esperienza passata è che è del tutto illusorio pensare che le politiche industriali da sole possano determinare gli sviluppi di un paese. Soprattutto la storia della politica industriale in Europa (Owen 2012) mostra chiaramente come piani ed esperimenti ambiziosi si siano scontrati con sviluppi imprevedibili delle tecnologie e dei mercati, tali da minarne il successo. Anzi, l'esperienza mostra quanto siano rilevanti i casi in cui si siano avuti sviluppi positivi inattesi, al di fuori delle politiche industriali, o in alcuni casi, in senso contrario a quanto previsto e pianificato. L'operatore pubblico non possiede in sé informazioni migliori e superiori rispetto a quelle disponibili nell'insieme delle imprese sul mercato. Questo è ancor più vero – se mai è stato vero – nel mondo contemporaneo, caratterizzata da un'elevata incertezza nelle traiettorie tecnologiche e nell'evoluzione industriale e tecnologica dei paesi. Le politiche industriali non possono plasmare a tavolino il futuro di un'industria, ma contribuire ai suoi sviluppi.

Misure di sostegno alle imprese esistenti possono contrastare o rallentare lo sviluppo della concorrenza, e determinare fenomeni di "cattura" delle politiche da parte di chi già opera. Invece di favorire i processi di trasformazione strutturale, che spesso comportano una riallocazione di quote di mercato fra le imprese e l'emergere di nuovi più competitivi attori, politiche industriali mal disegnate possono difendere l'esistente; anche per l'azione di pressione esercitata sui decisori pubblici dagli interessi costituiti, che sono sempre più forti e con maggiore esperienza rispetto a quelli dei concorrenti più piccoli, giovani, in crescita. Questo può portare a politiche che tendono a prolungarsi indefinitamente nel tempo, risultando al tempo stesso poco efficaci e molto costose per le finanze pubbliche: è questo che forse ha più differenziato l'esperienza dei paesi dell'Asia Orientale

rispetto a quelli dell'America Latina. L'opportunità di introdurre clausole "sunset", che dall'inizio indichino la durata dei provvedimenti che vengono realizzati, appare una delle lezioni più importanti che ci viene dall'esperienza. Il tema della "cattura" dei decisori politici da parte degli interessi costituiti è certamente uno dei più importanti: in società complesse, con una pluralità di interessi in gioco, il rischio che il processo decisionale sia distorto è forte. Tuttavia, è bene ricordare che questo rischio è presente sempre. L'assenza di una strategia di politica industriale può essere anch'essa frutto dell'azione di lobby di interessi costituiti, ai quali può interessare semplicemente il mantenimento dello status quo, senza che vengano promosse, ad esempio, attività di innovazione in grado di minacciare prodotti e servizi affermati sul mercato o la nascita e l'ingresso di nuovi concorrenti; in cui mantenere le proprie posizioni di rendita (Stiglitz 2012). Una politica di "laissez-faire" non coincide con la teorica concorrenza perfetta: in determinate situazioni può consentire il mantenimento di rendite e posizioni di monopolio, che solo un'azione pubblica pro-attiva può provare a ridurre. Spesso, fra i paladini di politiche di assoluto "laissez-faire" ci sono importanti interessi costituiti; anche per il potere che essi hanno nel dibattito pubblico (ad esempio attraverso il controllo dei mezzi di informazione), come accade in Italia. In un paese nel quale non vi è una esplicita strategia di politica industriale, è più facile l'introduzione di misure estemporanee, che vanno incontro ad interessi di singoli; ovvero politiche industriali "nascoste" in altre politiche economiche. L'esperienza italiana degli ultimi anni, esemplificata dalla vicenda del CIP6, dai "capitani coraggiosi" dell'Alitalia o dalla creazione del Fondo Strategico di Investimento per intervenire sulle vicende della Parmalat, lo mostra con chiarezza.

I decisori politici possono tendere a massimizzare i ritorni in termini di consenso di breve periodo. Vi è quindi un incentivo perverso a disegnare interventi che coprano il maggior numero possibile di beneficiari. In momenti in cui le risorse pubbliche disponibili sono rilevanti, misure estensive di sostegno all'intero sistema delle imprese, o a parti consistenti di esso, magari di limitato impatto, possono accoppiarsi a misure specifiche destinate al sostegno di precisi interessi costituiti; rendendoli così più accettabili politicamente. Ciò è legato ad un'importante riflessione sulla massa critica degli interventi. Ci sono più dimensioni. La loro portata unitaria: interventi di dimensione molto ridotta possono essere del tutto insufficienti per generare nel tempo le trasformazioni strutturali necessarie.

La loro durata nel tempo: interventi di breve durata – anche se di dimensioni più significative - possono essere ugualmente inefficaci. La breve durata degli interventi può essere causata dalle difficoltà dei bilanci pubblici, e quindi al processo di ridefinizione continua delle priorità e delle spese; ovvero può essere legata a strategie di “annuncio” da parte dei decisori politici: può essere molto più allettante, a fini del consenso politico, annunciare continuamente “riforme”, nuove strategie, nuovi interventi, piuttosto che perseverare nella realizzazione di quanto già definito. Una continua ridefinizione (e quindi un’alta numerosità e frammentazione) di strumenti di portata finanziaria ed estensione temporale limitata caratterizza ad esempio in misura negativa le esperienze delle recenti politiche a scala regionale in Italia (Cersosimo e Viesti 2013a e 2013b). Nell’attuale quadro politico-istituzionale italiano, purtroppo, sono frequenti strategie politiche di acquisizione di consenso personale di breve periodo: e ciò si riverbera sulle scelte in materia di strumenti di politica economica. Un quadro definito e costante nel tempo di politica industriale, sottoposto a revisioni ma coerente nei suoi sviluppi, è un elemento fondamentale: consente alle imprese di operare in un ambiente nel quale l’incertezza è ridotta, le preferenze dei decisori politici sono esplicite, i meccanismi di intervento chiari e rodati. Nel successo dell’esperienza tedesca, gioca un ruolo molto importante la grande continuità dell’approccio di politica industriale. Infine la massa critica è connessa anche all’operare contemporaneo di più strumenti. Nelle politiche industriali, come in altri campi dell’azione pubblica, non esiste una misura sola in grado di determinare il raggiungimento di obiettivi, spesso articolati e di lungo termine. Nel caso delle politiche industriali appaiono necessari interventi contemporanei e coordinati fra loro. La tempistica, la dimensione, la durata di ogni intervento può avere effetti significativi sull’utilità e sull’impatto di altri. L’implicazione di questa osservazione è rilevante: le politiche industriali non possono configurarsi come menu “a la carte” di una serie di strumenti indipendenti gli uni dagli altri che di volta in volta vengono attivati; per avere speranze di efficacia, non può che avere una dimensione strategica, integrando più interventi in un arco di tempo definito. Per essere utile non può che essere una “grande” politica pubblica, come è stata in altri periodi storici anche in Italia. Non materia da delegare a misure di settore, ma uno dei temi di fondo dello sviluppo del paese, su cui le classi dirigenti politiche sono chiamate ad un investimento rilevante. La politica industriale, per così dire, deve essere parte dell’agenda del Primo Ministro, non di un funzionario.

Spesso la discussione si concentra sulle specifiche misure adottate e sui loro aspetti più tecnici: ad esempio in Italia si discute moltissimo se favorire strumenti di intervento automatici o valutativi, sfuggendo l'elemento più importante: e cioè il processo di esplicitazione degli obiettivi che si vogliono raggiungere. In passato, specie durante il periodo di maggiore intensità delle politiche industriali in Europa, gli obiettivi erano espliciti; tuttavia essi erano definiti esclusivamente dai decisori politici, in una evidente posizione gerarchica di maggior potere rispetto al sistema delle imprese. Ciò ha dato vita ad alcune delle più rilevanti, e in larga misura opportune, critiche alle politiche del passato: la pretesa dei decisori pubblici, politici e/o burocratici, di disporre di maggiori informazioni rispetto agli operatori di mercato; definendo priorità ed indirizzi, scegliendo attività economiche (politiche di settore) e singoli operatori (*picking the winners*) da favorire. Per questa esperienza, a maggior ragione per la più rilevante incertezza che caratterizza la situazione contemporanea, il processo di definizione degli obiettivi non può che prevedere forme di consultazione continua pubblico-privato. Ciò ha l'inconveniente di procedure di discussione e decisione meno formalizzate rispetto al normale decision-making pubblico: ma il rilevante vantaggio di poter "estrarre" dal settore privato informazioni decisive rispetto alle opportunità che si possono cogliere. Ciò ha una conseguenza importante: le politiche industriali hanno maggiori chances di successo in paesi dotati di burocrazie di alto livello e di un sistema di presa di decisione pubblico trasparente, nel quale le associazioni di interesse e la grande informazione giocano un ruolo essenziale nella discussione pubblica. Le politiche industriali rappresentano una sfida per paesi con burocrazie più deboli, come l'Italia. Taluni ritengono che, proprio per la bassa qualità dell'apparato pubblico italiano, meno si fa, meglio è, affidandosi il più possibile ad automatismi. Il miglioramento delle qualità degli apparati pubblici nel nostro paese è – come noto da decenni – indispensabile: non si ottiene però rinunciando alle politiche, ma al contrario disegnandole in modo tale da essere gestibili dagli apparati esistenti e da favorirne nel tempo il miglioramento. Ciò deve far riflettere, per mutuare un termine comunitario, sui limiti delle capacità di "assorbimento" delle politiche: non si può fare troppo contemporaneamente, come rende ben noto anche la vicenda dei fondi europei per lo sviluppo regionale in tutto il paese; sulla indispensabile chiarezza e semplicità delle misure, spesso complicate da mille regolamenti e atti attuativi; sulla necessità di bilanciare azioni discrezionali e regole automatiche.



L'ultimo elemento, che si raccorda strettamente a quanto appena detto, attiene al monitoraggio e alla valutazione delle politiche. Per tutte le politiche pubbliche, modalità di controllo e correzione appaiono indispensabili; ed è la loro scarsa diffusione a connotare negativamente il nostro paese, rispetto alle esperienze positive realizzate altrove, dall'Olanda agli Stati Uniti (Warwick 2013). Questo è ancor più vero per le politiche industriali, per le quali un continuo processo di verifica e valutazione di impatto, per quanto difficile, è indispensabile. Come opportunamente sottolineato da Rodrik (2007), meccanismi di controllo, verifica e autocorrezione degli interventi devono essere incorporati sin dall'inizio in quanto si fa, ed essere elemento importante. Conviene ripeterlo ancora: le politiche industriali, per avere maggiori chances di successo, non possono essere un insieme di norme e regolamenti, ma un processo continuo di analisi, confronto e revisione.

## 5. Un'agenda per la politica industriale in Italia

La politica industriale può contribuire all'acquisizione e alla valorizzazione di competenze nel sistema produttivo accompagnando e rafforzando processi spontanei; alla nascita e al rafforzamento di nuove imprese, nuovi prodotti, nuove specializzazioni che integrino quelle esistenti. Può favorire il diffondersi di strategie di imprese più adatte al quadro competitivo globale contemporaneo. Può farlo se impostata, come appena argomentato, come una grande politica economica nazionale, con precisi obiettivi stabili nel lungo periodo, dotata di meccanismi di continua consultazione pubblico-privato, flessibilità nella definizione degli strumenti, elevata capacità di monitoraggio, valutazione, individuazione degli errori e dei fallimenti, autocorrezione.

Nessuno può avere la pretesa di individuare una completa strategia di politica industriale. Allo scopo di stimolare la discussione, tuttavia, si proverà qui ad indicare alcuni punti di una possibile agenda di priorità per l'Italia. Quattro possono essere le aree di maggior interesse. a) nuovi soggetti: natalità di imprese innovative e attrazione di imprese ad alta intensità di capitale umano qualificato; b) maggiore sforzo nella produzione e utilizzazione di conoscenze: lo stimolo all'innovazione, l'impegno delle imprese in attività di ricerca e sviluppo, anche attraverso lo strumento del procurement pubblico; c) crescita dimensionale delle imprese attraverso un insieme di misure, fiscali, legate all'ingresso di capitale umano e alla diversificazione della provvista finanziaria; d) l'integrazione delle politiche industriali con le

politiche di sviluppo territoriale. Ad esse si aggiungerà una postilla sul tema della proprietà pubblica delle imprese.

Il primo punto di una possibile agenda è molto semplice. Il tema della nascita di imprese innovative appare centrale. L'Italia è paese ad elevato grado di imprenditorialità. I fenomeni di vivace natalità delle imprese sono una delle caratteristiche più positive del suo modello economico. E' da sempre estremamente vivace l'imitazione, nei distretti industriali e al di fuori di essi, e quindi una forte pressione concorrenziale dei nuovi entranti sulle imprese già esistenti, che le obbliga ad continui miglioramenti incrementali; le buone pratiche, così come l'informazione sulle iniziative errate e sui fallimenti, si diffondono molto rapidamente. Tutto ciò rafforza il sistema produttivo. Quel che sembra mancare all'Italia è la natalità di imprese innovative, che incorporino conoscenze scientifiche e tecniche (di cui il nostro paese è non marginale produttore), ovvero siano frutto di nuove capacità e creatività. Vi è evidenza aneddotica di nuove imprese costituite da ricercatori e imprenditori innovativi italiani che trasferiscono dall'inizio la propria sede all'estero, in paesi avanzati nei quali trovano, evidentemente, un terreno più favorevole alla gestazione e alla prima crescita dell'impresa. Il tema è stato compiutamente analizzato nel documento "Restart Italia" del 2012 (Ministero dello sviluppo Economico – Task Force sulle startup, 2012), che, anche attraverso una opportuna chiave comparativa, ha individuato le principali azioni necessarie per favorire questi processi. Politiche industriali per la natalità di imprese innovative non possono che agire su una pluralità di aspetti. Tuttavia, il tema dei canali e delle modalità di finanziamento iniziale (seed capital) e successivo (venture capital) delle nuove imprese pare indubbiamente centrale. Vi è un evidente fallimento di mercato, dato che il sistema bancario e finanziario non riesce ad attribuire un prezzo coerente ad attività ad altissimo rischio: a questo fallimento di mercato in molti paesi si fa fronte ad un'azione pubblica che incentivi in vario modo la nascita di intermediari specializzati, in grado di garantire alle imprese nascenti un adeguato capitale di rischio (Lerner 2013); la fortissima natalità imprenditoriale che caratterizza l'economia americana è spiegata anche dall'esistenza di tali intermediari. In Italia il venture capital "early stage" rappresenta solo lo 0,5 per mille del PIL: un terzo della media europea, un tredicesimo rispetto agli USA (Accetturo et al 2013). Al tema della natalità imprenditoriale può essere concettualmente affiancato quello dell'attrazione di investimenti dall'estero. La struttura produttiva italiana può rafforzarsi

anche attraverso l'azione di imprese a capitale estero che, come noto, sono molto meno presenti in Italia non solo rispetto al Regno Unito o alla Spagna, ma anche rispetto a Francia e Germania. La letteratura internazionale ha da tempo illustrato i (molti) possibili vantaggi degli investimenti diretti dall'estero così come i (non irrilevanti) problemi che essi possono creare. Il punto di fondo è che non tutti gli investimenti esteri sono uguali. Nell'ambito di politiche pubbliche orientate, come è opportuno che sia, ad una complessiva libertà di stabilimento delle imprese straniere, un particolare favore può essere riservato ad alcune di esse. In linea generale, gli investimenti che possono maggiormente favorire lo sviluppo dell'economia italiana, creando significative esternalità a fronte delle quali possono essere previsti strumenti di incentivazione, sono quelli che determinano un utilizzo aggiuntivo di forza lavoro ad alta qualifica; tramite operazioni "greenfield" o acquisizioni con successiva espansione. Vi è una qualche evidenza (Cersosimo e Viesti 2013a) che mostra che la presenza di imprese a capitale estero produce una significativa esternalità positiva più attraverso la valorizzazione del capitale umano ad alta qualifica che tramite tradizionali effetti di induzione di subforniture, resi oggi molto più difficili dall'organizzazione delle produzioni su catene globali.

Anche il secondo punto di una possibile agenda è semplice da delineare. Va sostenuto lo sforzo innovativo di tutte le imprese. Per quelle di minore dimensioni i processi innovativi si rafforzano principalmente dall'esterno: favorendo l'acquisizione di nuove tecnologie che possano consentire di aumentare lo stock di conoscenze disponibile e quindi essere incorporate in nuovi prodotti; ovvero l'interazione con centri di ricerca e università; ovvero la collaborazione con altre imprese per raggiungere soglie minime di risorse destinate all'innovazione. Sarebbe opportuno incentivare questi comportamenti diffusi attraverso misure semplici e automatiche. Complessivamente l'industria (e in generale l'economia) italiana ha una spesa privata per ricerca e sviluppo largamente inferiore a quella di tutti gli altri paesi avanzati: lo 0,7% del PIL, contro l'1,9% della Germania e l'1,2% della media UE (Accetturo et al 2013). Questo è vero anche se si estende la definizione delle attività di ricerca incorporando le spese per modelli e prototipi, che sono tipiche di fenomeni di innovazione incrementale (Bugamelli et al 2012). La spesa è inferiore a quella che si registra negli altri paesi avanzati, anche tenendo conto della diversa composizione settoriale e dimensionale del tessuto produttivo (Banca d'Italia 2013). Lo strumento fiscale è quello che appare più adatto a ridurre l'alto rischio insito nelle

spese di R&S: la normativa dovrebbe garantire un intervento significativo come intensità e duraturo nel tempo, in grado di modificare strutturalmente le scelte delle imprese. L'investimento in ricerca non garantisce la competitività nel lungo periodo delle imprese; è tuttavia una condizione necessaria, anche se non sufficiente, per una più intensa e duratura trasformazione strutturale del sistema produttivo. Un trattamento fiscale di favore può essere concesso a tutti gli ambiti, settoriali e tematici, di attività di ricerca: appare difficile per il legislatore selezionare a monte quei settori o quelle attività maggiormente meritevoli. Tuttavia in più paesi, ed in ambito europeo per le recenti iniziative della Commissione e per la stessa logica dei Programmi Quadro sulla ricerca (oggi: Horizon 2020), vengono indicate aree tecnologiche definibili come prioritarie; la stessa logica presiedeva all'iniziativa Industria 2015 in Italia. Tali definizioni sono necessariamente arbitrarie. Tuttavia, può essere immaginato un sostegno particolare a taluni ambiti di ricerca, specie se in raccordo con quelli europei, magari finanziato attraverso incentivi a bando, che si aggiungano e che non sostituiscano lo strumento fiscale orizzontale. Ovvero può essere disegnato un automatico sostegno nazionale a progetti di ricerca presentati nell'ambito del Programma Quadro europeo, valutati positivamente ma non finanziati per carenza di risorse. Tale sostegno più mirato può produrre due effetti positivi. In primo luogo affronta il problema del coordinamento (Rodrik 2007) e cioè può stimolare un'attività contemporanea di più soggetti, con determinare positivi effetti di esternalità incrociate (se la probabilità di intraprendere investimenti in ricerca e sviluppo, e la possibilità che essa produca risultati positivi sono anche funzione della contemporanea attività intrapresa da altre imprese). In secondo luogo prevedere attività congiunte fra più soggetti, attraverso la creazione di alleanze o consorzi di scopo o reti di imprese, che possono determinare un maggior successo della ricerca e sviluppo (se essa dipende dalla preesistenza di conoscenze fra loro complementari, o dalla disponibilità di capitali in impresa diverse).

L'attività di ricerca e scoperta delle imprese può essere stimolata anche attraverso l'utilizzo della domanda pubblica (OECD 2011a). Al completamento del mercato unico europeo, i poteri discrezionali nell'assegnazione delle commesse pubbliche sono stati sottratti agli Stati Membri, da allora soggetti a regole più vincolanti e trasparenti. Tuttavia queste regole, insieme alle difficoltà di finanza pubblica, hanno dato vita nel nostro paese, ad un effetto che si potrebbe definire "sindrome del massimo ribasso": la definizione certosina di ogni aspetto dei bandi

di acquisto al fine di favorire l'aggiudicazione al minor prezzo. Se questo determina risparmi per gli acquirenti, non premia necessariamente le imprese migliori; e soprattutto presuppone una perfetta conoscenza da parte dell'acquirente delle proprie necessità, il ricorso a beni e servizi già esistenti. Negli Stati Uniti l'utilizzo della domanda pubblica, specie in campo militare, aeronautico-aerospaziale, sanitario, è invece strumento importante per stimolare l'innovazione aziendale e, tramite nuovi prodotti e servizi, migliorare la capacità pubblica di affrontare i propri compiti; si parte dal problema chiedendo al mercato di individuare soluzioni; incrementi nella domanda si traducono così in maggiori capacità dell'offerta. Netto è il contrasto con la situazione italiana, dove, ad esempio, l'enorme sforzo volto a promuovere le energie rinnovabili non è si è per nulla tradotto in un incremento della capacità tecnologica e produttiva nazionale, ma solo in un boom dell'import. Compatibilmente con le normative comunitarie, e seguendo anche la recente esperienza tedesca dell'accordo interministeriale sull'innovazione nella domanda pubblica (Warwick 2013) il procurement pubblico può svolgere una funzione di stimolo per il tessuto industriale: europeo, ma certamente anche italiano.

Il terzo punto di una possibile agenda è probabilmente il più importante per il futuro del sistema industriale italiano: politiche che eliminino, quanto più possibile, gli ostacoli alla crescita dimensionale delle imprese. Ciò che conta, come è stato sottolineato, non è la struttura per dimensione di un sistema produttivo in un dato istante di tempo, ma la sua dinamica. In Italia si discute, giustamente, sul tramonto di molte delle nostre grandi aziende del passato, da Olivetti a Montedison a Telecom (Amatori et al 2013); meno si discute sulla circostanza che non ci sono nuove grandi imprese che ne prendano il posto: negli USA un numero rilevante delle maggiori imprese di oggi non esisteva nemmeno 30 anni fa. Il sostegno alle attività di ricerca – di cui si è già detto – rappresenta un importante strumento per favorire questi processi. Uno strumento parallelo è l'incentivo all'assunzione a tempo indeterminato di personale ad alta qualifica. Il sistema produttivo italiano si distingue in Europa per due aspetti fortemente negativi: la presenza di una quota particolarmente bassa di laureati sul totale degli addetti; la presenza di una quota particolarmente bassa di impresa gestite da manager, e non solo dalla famiglia imprenditrice: le imprese familiari in cui il management coincide con la famiglia proprietaria sono due terzi in Italia, contro un terzo in Spagna e un quarto in Germania (Accetturo et al 2013); e le imprese familiari hanno una maggiore avversione al rischio. Come nel caso della

ricerca, anche l'assunzione di personale qualificato è spesso vissuta come un investimento rischioso: vuoi per il suo costo e la rigidità nel tempo, vuoi per gli effetti che esso può provocare sulle routine aziendali. Proprio per questo, misure anche generose che riducano i costi di assunzione di personale qualificato appaiono potenzialmente molto interessanti. E' vero che l'aumento dei dipendenti è effetto della crescita dimensionale delle imprese (si assume perché si cresce); ma è vero anche il contrario: le imprese riescono a crescere perché vengono a disporre al proprio interno di competenze incorporate nel nuovo capitale umano disponibile. Per crescere, le imprese devono acquisire saperi e competenze, imparare continuamente (Cimoli, Dosi, Stiglitz 2009); non è facile, senza una base di saperi e competenze proprie.

Fondamentale è il rafforzamento patrimoniale delle imprese: il disporre di capitale proprio per finanziare i diversi aspetti del processo di crescita. Il tema è complesso e può essere solo accennato: riguarda il peso estremamente alto del capitale di debito nelle imprese; in Italia i debiti bancari sono il 70% dei debiti finanziari delle imprese, contro il 49% in Germania e il 30% nel mondo anglosassone (Accetturo et al 2013); il rilevante peso dell'indebitamento a breve; l'attitudine al controllo indiretto delle imprese a valle attraverso complesse catene di partecipazione; il rafforzamento di intermediari capaci di facilitare questi processi (anche attraverso il ricorso ad obbligazioni). Vi sono misure, in parte già adottate, di carattere fiscale. Vi sono interventi, certamente non semplici, di carattere più strutturale.

Il quarto ed ultimo punto di una possibile agenda riguarda l'indispensabile incrocio fra politiche industriali e politiche di sviluppo territoriali (OECD 2011b). La scala delle politiche industriali è plurima. Vi è una dimensione europea; vi è una dimensione nazionale, di cui qui si è finora trattato e che rimane molto importante; vi è una dimensione territoriale. Le imprese traggono molti importanti fattori di competitività dal loro specifico territorio di insediamento: dai bacini locali di forza lavoro; dalla presenza di soggetti che detengono o sviluppano competenze, come università e centri di ricerca; dall'interazione con altre imprese. Non a caso, i fenomeni più interessanti di sviluppo di nuove industrie innovative hanno una precisa dimensione geografica, tanto in Europa quanto negli Stati Uniti (Moretti 2012). In particolare le aree urbane sono i luoghi nei quali, a seguito di processi di interazione in parte causali, più facilmente si verificano le condizioni per l'emergere di nuove imprese. Politiche industriali devono quindi essere in grado tanto di agire a scala nazionale, quanto di differenziarsi e declinarsi a scala locale, regionale

e urbana. Il tema del coordinamento verticale del policy-making fra più livelli di governo è complesso: include aspetti quali le attribuzioni di specifiche competenze, le modalità del loro finanziamento, l'azione delle politiche con una chiara valenza territoriale, come quelle urbane, l'esistenza di politiche di sviluppo territoriale mirate su specifici ambiti geografici. In questo quadro vanno inserite politiche industriali "territorializzate", volte cioè a declinare specificamente su esigenze e potenzialità locali obiettivi comuni, a potenziare specifici fattori di vantaggio. In questo ambito rientrano misure assai differenziate per impostazione e importanza, dalla ricchissima esperienza tedesca a quella francese dei poles de compétitivité, al recentissimo programma statunitense dei manufacturing hubs e alle interessanti esperienze cinesi (Stiglitz, Lin e Monga 2013). Il quadro italiano è particolarmente confuso: responsabilità e interventi si sovrappongono più che integrarsi. In particolare, per la "fuga" della politica economica centrale dalle sue responsabilità, si è molto accentuato il ruolo delle regioni in misure erogatorie a favore delle imprese (Cersosimo e Viesti 2013 a e 2013b). Nondimeno, l'esperienza dei distretti tecnologici è interessante: anche se i risultati raggiunti non sono ancora facilmente verificabili (Bertamino et al, 2013). La materia va totalmente ripensata, alla luce delle considerazioni generali, espresse in precedenza, sulle potenzialità delle politiche industriali e sugli errori da evitare. Meccanismi continui di valutazione dei risultati e di revisione degli strumenti e degli ambiti territoriali di intervento paiono ad esempio indispensabili. Il tema è cruciale: le "esternalità di coordinamento" possono trovare soluzione proprio a scala locale; interventi sulle interazioni fra più soggetti, pubblici e privati, sono più semplici, e possono generare accelerazioni nei processi di apprendimento e crescita delle imprese.

Una postilla finale. L'Italia, anche per la quasi assoluta mancanza di riflessione e di azione sul terreno delle politiche industriali, è attraversata da ondate di interesse sulle sorti di specifiche imprese, ritenute a vario titolo "strategiche" e quindi meritevoli di tutela o di diretta proprietà (di maggioranza o di minoranza) pubblica, dall'ILVA alla Telecom. La discussione è spesso confusa. Si è appena avviata una qualche riflessione critica sull'esito dei processi di privatizzazione sulle capacità industriali; sul perimetro della proprietà pubblica di imprese industriali, che in Italia include ancora attori di grande rilevanza, a cominciare dal gruppo Finmeccanica; sulle esperienze straniere, a cominciare dalla temporanea "nazionalizzazione" dell'industria automobilistica statunitense. Si riflette sull'azione della Cassa Depositi e Prestiti, la

quale ha in tempi recenti dato vita a due fondi di partecipazione in imprese private. In tutti i paesi i governi nazionali svolgono un'azione di condizionamento diretto di talune rilevanti scelte industriali, con una pluralità di strumenti che vanno da quota di proprietà o golden shares o golden power ad azioni più sottili, ma non per questo meno incisive, di moral suasion. In nessun paese le autorità di governo si attengono a teorici precetti di laissez-faire. Trattando di casi specifici, è tuttavia forte il rischio di cattura dell'interesse generale da parte di interessi privati: ma questo può avvenire sia con l'azione che con l'inazione. Il tema meriterebbe una discussione ben al di là dello spazio disponibile in questa sede. Tuttavia, dall'esperienza delle politiche industriali emergono alcune interessanti lezioni che possono essere sinteticamente richiamate. La prima è che non esiste un confine immutabile fra pubblico e privato valido nel tempo e per modelli di capitalismo assai diversi fra loro come sono quelli contemporanei, anche in Europa. Non ci sono regole facilmente applicabili cui ispirarsi per decidere se debbano esservi capitali pubblici nella proprietà della Snam o di Terna o di Telecom o dell'Alenia. La decisione sul peso degli interessi da tutelare e degli obiettivi da raggiungere ha sempre natura politica, ed è soggetta a convinzioni e priorità che ispirano la conduzione politica generale dei paesi; difficilmente può essere sostituita da semplici regole. In secondo luogo, l'esperienza storica tende a mostrare che la proprietà pubblica non è di per sé garanzia del perseguimento di obiettivi di interesse generale; essa va comunque temperata con le regole di concorrenza comunitarie: rendendo più difficili, fortunatamente, operazioni di salvataggio come quelle operate in passato. Vanno distinte situazioni diverse. Vi possono essere attività possedute e gestite direttamente da soggetti pubblici: in questi casi vanno chiaramente identificati precisi motivi di interesse pubblico che possono portare a questa scelta, come ad esempio l'esistenza di monopoli naturali; e verificate con estrema attenzione le scelte del management: l'esistenza di profitti aziendali (come nel caso del gruppo Ferrovie dello Stato) ad esempio può non coincidere con il soddisfacimento di quegli interessi collettivi che giustificano la proprietà pubblica. Viceversa vi possono essere attività nelle quali vi è un controllo e una gestione di carattere privatistico, ma con una partecipazione pubblica; essa può essere finalizzata al controllo del perseguimento di specifici obiettivi di politica economica, ovvero svolgere una funzione di "segnalazione" al mercato o di garanzia anche per gli investitori privati. Anche di questo converrebbe discutere in Italia.



## Bibliografia

- Accetturo A., A. Bassanetti, M. Bugamelli, I. Faiella, P. Finaldi Russo, D. Franco, S. Giacomelli e M. Omiccioli (2013) Il sistema industriale italiano tra globalizzazione e crisi, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 193, Banca d'Italia, Roma
- Accetturo A., A. Giunta e S. Rossi (2011), Le imprese italiane tra crisi e nuova globalizzazione, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 86, Banca d'Italia, Roma
- Acemoglu D. e J.A. Robinson (2012), *Why nations fail. The origins of power, prosperity, and poverty*, Crown Business, New York
- Aghion P., J. Boulanger, E. Cohen (2011), Rethinking Industrial Policy, Bruegel Policy Brief, 2001-04, Bruegel, Bruxelles
- Altomonte, C., T. Aquilante, e G.I.P. Ottaviano (2012), The Trigger of Competitiveness - The EFIGE Cross Country Report, Bruegel Blueprint Series, Bruxelles
- Amatori, F., M. Bugamelli e A. Colli (2013), Technology, firm size, and entrepreneurship, in G. Toniolo (a cura di), *The Oxford handbook of the Italian economy since Unification*, Oxford U. P., New York
- Arrighetti A. e F. Traù (2012), Far from the Madding Crowd – Sviluppo delle competenze e nuovi percorsi evolutivi delle imprese italiane, *L'Industria*, 33(1)
- Banca d'Italia (2013), Relazione per l'anno 2012, Roma
- Beffa J.L. (2005), Pour une nouvelle politique industrielle, rapporto commissionato dal Governo Francese, Parigi
- Bertamino F., Bronzini R., De Maggio M., Revelli D. (2013), I distretti tecnologici italiani: caratteristiche ed effetti sulla performance delle imprese, Ministero dello Sviluppo Economico, Roma
- Brandolini A. e M. Bugamelli (a cura di ) (2009), Rapporto sulle tendenze del sistema produttivo italiano, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 45, Banca d'Italia Roma
- Bugamelli M., L. Cannari, F. Lotti e S. Magri (2012), Il gap innovativo del sistema produttivo italiano: radici e possibili rimedi, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 121, Banca d'Italia, Roma
- CSC - Centro Studi Confindustria (2012), Scenari industriali, n. 3, giugno, Roma
- Cersosimo D. e G. Viesti (2013a)**, Alta tecnologia a Mezzogiorno. Dinamiche di sviluppo e politiche industriali, **QA**, n.1
- Cersosimo D. e G. Viesti (2013b), Poli tecnologici meridionali, sviluppo e politiche industriali, *Economia e Politica Industriale*, 40(2)

- Chang H. (2002), *Kicking away the ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem, Londra
- Cimoli M., G. Dosi e J.E. Stiglitz (a cura di) (2009), *Industrial Policy and Development: the Political Economy of Capabilities Accumulation*; Oxford U.P., New York
- Cipolla, Carlo Maria (1995), *Storia facile dell'economia italiana dal Medioevo ad oggi*, Mondadori, Milano
- Cohen E. (2006), *Theoretical Foundations of Industrial Policy*, EIB Papers, 11(1)
- Commissione Europea (2010), *An Integrated Industrial Policy for the Globalization Era*, data, COM (2010) 614, Bruxelles
- Commissione Europea (2012), *A stronger European Industry for Growth and Economic Recovery*, 10 ottobre, COM (2012) 582, Bruxelles
- Commissione Europea (2013), *European Competitiveness Report. Towards Knowledge-driven Reindustrialization*, Commission Staff Working Document SWD(2013) 347 final
- Draghi, M. (2010), "Crescita, benessere e compiti dell'economia politica, lezione magistrale, Istito-Facoltà di Economia G. Fuà di Ancona, 5 novembre, Ancona
- Greenwald B. e J.E. Stiglitz (2013), *Industrial Policies, the Creation of a Learning Society and Economic Development*, in Stiglitz e Lin (a cura di)
- Imbs J. e R. Wacziarg (2003), *Stages of diversification*, *American Economic Review* 93(1)
- Lanza A. e B. Quintieri (a cura di) (2007), *Eppur si muove. Come cambia l'export italiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli
- Lerner J. (2013), *The Boulevard of Broken Dreams: Industrial Policy and Entrepreneurship*, in Stiglitz e Lin (a cura di)
- Lin J.Y. e C. Monga (2010), *Growth identification and facilitation. The role of the State in the Dynamics of Structural Change*, The World Bank
- Ministero dello sviluppo Economico – Task Force sulle startup (2012), *Restart Italia. Perché dobbiamo ripartire dai giovani, dall'innovazione, dalla nuova impresa*, Ministero dello sviluppo economico, Roma
- Moretti E. (2012), *The new Geography of Jobs*, Houghton, Mifflin, Harcourt, Boston
- Naudé W. (2010) *Industrial Policy: Old and New Issues*, Working Paper 2010/106, United Nations University
- OECD (2011a), *Demand-side Innovation Policies*, OECD, Parigi
- OECD (2011b), *Regions and Innovation Policies*, OECD, Parigi

- OECD Development Centre (2013), Perspectives on Global Development 2013. Industrial Policies in a Changing World. Shifting uo a Gear, OECD, Parigi
- Onida F. (2004), Se il piccolo non cresce. Piccole e medie imprese italiane in affanno. Il Mulino, Bologna
- Onida F. (2013), Politica industriale: parliamone ancora, Il Mulino, n. 2
- Onida F. (a cura di) (1985), Innovazione, competitività e vincolo energetico, Il Mulino, Bologna
- Owen G. (2012) Industrial policy in Europe since the Second World War: what has been learnt?, ECIPE Occasional Paper 1, The European centre for International Political Economy, Bruxelles
- Pack, H. e K. Saggi (2006), Is there a case for Industrial Policy? A critical Survey, The World Bank Research Observer 21(2), autunno
- Rodrik D. (2007) One Economics Many Recipes. Globalization, Institutions and Economic Growth, Princeton U.P., Princeton
- Stiglitz, J.E., J. Y. Lin e C. Monga (2013), The rejuvenation of Industrial Policy, Policy Research Working Paper 6628, The World Bank, Washington
- Stiglitz J.E. e J.Y. Lin (a cura di) (2013), The industrial Policy Revolution I: the Role of Government beyond Ideology, Palgrave Macmillan, New York
- Stiglitz J.E. (2012), The price of inequality. How Today's Divided Society Endangers Our Future, W.W. Norton & Co., New York
- Viesti G. (2013a), Una nuova politica industriale per l'Italia, Italianieuropei, n.2, Roma
- Viesti G. (2013b), Nord-Sud. Una nuova lettura in chiave europea, Il Mulino, n.5
- Wade R.H. (2012), Return of Industrial Policy?, International Review of Applied Economics, 26(2)
- Warwick K. (2013), Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends, OECD Science, Technology and Industrial Policy Papers, n. 2