

LA POLITICA INDUSTRIALE NEL DECRETO SVILUPPO

di Anna Giunta
22 giugno 2012

Dal documento di Economia e Finanza al decreto per lo sviluppo. «Le imprese italiane sono caratterizzate da dimensioni potenzialmente troppo ridotte per competere pienamente a livello internazionale, secondo l'organizzazione per filiere disintegrate verticalmente che si è affermata nell'ultimo decennio».

Così si legge nel Documento di Economia e Finanza (DEF, p.11, approvato dal Consiglio dei Ministri il 18 Aprile 2012). Negli ultimi venti anni, grazie alle tecnologie della informazione e della comunicazione, alla maggiore integrazione commerciale, al mutato comportamento delle imprese multinazionali, la produzione della larga parte dei beni si frammenta in una serie di compiti allocati ad imprese localizzate in aree geografiche diverse. Prendono così forma le catene globali del valore (CGV): un assetto organizzativo in cui ogni impresa aggiunge un frammento di valore allo stadio precedente della lavorazione, le CGV sono solo un'altra denominazione delle filiere disintegrate verticalmente di cui nel DEF.

Come diversi studi sottolineano (Giunta et al., in corso di pubblicazione; Accetturo et al., 2011), il fenomeno interessa da tempo (almeno dalla seconda metà degli anni '90) anche le imprese italiane che partecipano alle CGV, sia spesso nella veste di fornitori di beni intermedi o finali ad altre imprese, meno frequentemente come imprese che vendono direttamente sul mercato finale.

Questi stessi studi dimostrano che esiste una forte eterogeneità all'interno della vasta categoria dei fornitori: capacità di innovare e di penetrazione dei mercati esteri sono le caratteristiche prevalenti di un fornitore che riesce, grazie a queste abilità, a conseguire performance comparabili a quelle di un'impresa finale, per esempio in termini di produttività del lavoro. Dall'altro lato, un'ampia parte delle imprese fornitrici (quelle di dimensione piccola e prevalentemente localizzate nel Mezzogiorno) si caratterizzano come imprese arretrate (non innovano e non esportano) e, come tali, condannate ad accusare la concorrenza di prezzo delle imprese dei paesi emergenti e, nel peggiore dei casi, ad uscire dal mercato.

Dunque il DEF prende atto di un mutamento strutturale negli assetti organizzativi delle imprese, di portata tale da evocare una Terza Rivoluzione Industriale (Blinder, 2006) e oggetto di interesse di diversi organismi internazionali (OCSE, FMI; Banca Mondiale).

Al di là della citazione prima riportata, nel DEF non si ritrovano politiche organicamente orientate alle imprese italiane inserite nelle CGV. Tuttavia, vi si rintracciano elementi di una politica industriale che, nel suo orientamento di «concentrare la politica industriale su pochi ambiti di intervento», vanno nella direzione di favorire innovazione e penetrazione dei mercati esteri, vale a dire gli aspetti che sembrano essere premianti all'interno delle CGV. Ci si riferisce, in particolare, agli interventi a favore delle politiche di sostegno alla crescita della dimensione media dell'impresa (reti di impresa e venture capital); al credito di imposta per la ricerca (triennio 2012-2014); alla promozione della proiezione internazionale delle imprese. Non si tratta di misure del tutto nuove: le reti di impresa sono ereditate dal passato governo, così come il credito di imposta per favorire la ricerca e, in larga parte, anche le misure destinate alla internazionalizzazione, con la importante eccezione del ruolo centrale attribuito alla nuova Agenzia per la promozione all'estero (ex Istituto per il Commercio Estero, soppresso dal precedente governo).

Questo era quanto si leggeva nel DEF. C'è da chiedersi quanto sia rimasto, quanto si sia perso e quanto sia emerso di nuovo nel passaggio travagliato dal DEF al decreto sviluppo, varato il 15 giugno dal Consiglio dei Ministri.

In primis, non c'è traccia del credito di imposta agli investimenti in Ricerca e Sviluppo, confinato, nell'attuale versione, alle sole assunzioni del personale impiegato a tempo indeterminato per svolgere attività di Ricerca e Sviluppo. Nella corrente formulazione, il credito di imposta sarà riconosciuto nella misura del 35% della spesa sostenuta per l'assunzione del personale qualificato - in possesso di dottorato di ricerca o laurea magistrale in ambito tecnico e scientifico - con un limitazione pari a 200mila euro per impresa. La dotazione finanziaria è

esigua (allo stato sembrerebbe 25 milioni per il 2012 e 50 milioni per il 2013), probabilmente al di sotto del livello necessario per imprimere un impulso all'attività di Ricerca e Sviluppo delle imprese italiane.

C'è da augurarsi che il credito di imposta agli investimenti in Ricerca e Sviluppo sia rapidamente preso in considerazione. Come più volte messo in luce, la spesa in Ricerca e Sviluppo delle imprese italiane è bassa, pari allo 0,5 per cento del PIL contro l'1,1% della UE15, l'1,5% della Francia e il 2% della Germania (Bugamelli et al., 2012). Perché la misura abbia un impatto adeguato sul sistema economico occorre, certo, che i fondi stanziati siano congrui, ma soprattutto è necessario una riformulazione della governance. Il credito di imposta è stato soggetto ad un passato di "stop and go", di stanziamenti incerti nell'ammontare delle risorse, per culminare nella vessazione del "click day" (nel 2009 con il riempimento del formulario da inviare all'Agenzia delle Entrate) per l'erogazione delle risorse finanziarie, rapidamente andate esaurite. Quando si discute della inefficacia delle politiche alla Ricerca e Sviluppo, sarebbe necessario tenere nella debita considerazione quanta parte di quella inefficacia è attribuibile proprio alle inefficienti modalità di somministrazione della politica stessa.

E dunque, tornando al credito di imposta per l'assunzione di personale qualificato, è auspicabile che, da subito, nel prossimo decreto del Ministero dello Sviluppo Economico, vengano fissate procedure snelle per le modalità di presentazione dell'istanza di accesso da parte delle imprese, oltre a rendere certi sia l'arco temporale in cui la misura sarà in vigore che gli stanziamenti previsti.

Sono state confermate le misure previste nel DEF che rafforzano il ruolo della nuova Agenzia per la promozione all'estero (internazionalizzazione attiva). È noto che i costi informativi (sunk costs) sui mercati esteri sono particolarmente elevati e questo vale soprattutto per le piccole imprese ed è tanto più vero per i mercati extra UE, cioè quelli con una dinamica sostenuta di domanda. Politiche di analoga natura (orizzontale) hanno dimostrato, per esempio, di essere efficaci in Francia, dove sono state perseguite con coerenza nel tempo e stabilità degli interlocutori istituzionali.

In aggiunta all'Agenzia, il decreto sviluppo punta ad incentivare i consorzi di imprese per la internazionalizzazione. Questi ultimi dovrebbero risolvere un tipico problema di coordinamento tra le imprese e, in principio, attenuare i vincoli derivanti dall'operare individualmente sui mercati esteri oltre che agevolare la produzione di beni consortili (beni di club) come la tutela dei prodotti e la creazione di marchi. Sulla operatività della misura grava l'incertezza delle risorse ad essa destinata. Una volta chiarito questo non trascurabile aspetto, anche in questo caso sembra emergere la necessità di un ripensamento del disegno della policy. L'esperienza passata dei consorzi di imprese, sebbene insufficientemente esplorata e valutata, mostra come non sia infrequente che si formino coalizioni di imprenditori con il solo fine di intercettare l'agevolazione senza che il consorzio di imprese possieda, per caratteristiche strutturali delle singole imprese o per le difficoltà di concertare azioni collettive, la capacità di generare beni di club. Questi comportamenti delle imprese generano un fallimento della politica, a cui si potrebbe ovviare con un'adeguata valutazione ex ante.

Malgrado la dichiarazione di intenti espressa nel DEF, non trovano adeguata rilevanza nel decreto sviluppo, gli interventi mirati a favorire la promozione di investimenti esteri in Italia. A differenza della maggior parte dei paesi, l'Italia non ha mai vantato una organica politica di attrazione, malgrado risulti forte la correlazione tra internazionalizzazione attiva e passiva. Pur con diverse limitazioni, a questo fine erano destinati i contratti di programma e la loro variante rappresentata dai contratti di localizzazione. I contratti di programma hanno subito, nel corso del tempo, un graduale depotenziamento fino ad arrivare ad un relativo vuoto di operatività e all'assenza di target industriale degli attuali contratti di sviluppo. L'assenza è particolarmente penalizzante alla luce del ruolo svolto dalle imprese multinazionali nelle CGV, che si traduce, come empiricamente testato in diversi lavori, nella capacità di coinvolgere larga parte delle imprese locali nei diversi segmenti delle CGV. A questo riguardo, basti citare il recente caso dell'IKEA, multinazionale svedese, che preferirà, nelle proprie politiche di approvvigionamento, i prodotti italiani delle imprese piemontesi, inserite così nella CGV del mobilio e dell'arredamento, tipica tradizione di eccellenza dell'artigianato italiano.

Per quanto concerne i contratti di rete, nel Decreto sviluppo, si riscontrano meri aggiustamenti di tiro rispetto a quanto codificato nella legge istitutiva del 9 aprile 2009. I contratti di rete nascono per favorire la crescita per linee contrattuali delle imprese, incentivando i soggetti ad unirsi in rete attraverso la defiscalizzazione degli utili investiti. Una ricerca recente (<http://www.fondazionebrunovisentini.eu/>) testimonia della buona accoglienza delle imprese: fino al 17 marzo 2012 sono stati stipulati 305 contratti di rete, che coinvolgono 1605 imprese. Lombardia (91), Emilia Romagna e Veneto (49 ciascuna) le regioni con il maggior numero di

contratti, sensibilmente minore la presenza di reti nel Mezzogiorno, laddove pi  acuta se ne rileva la necessit  per la alta incidenza di imprese che non riescono a cogliere le opportunit  della nuova divisione internazionale del lavoro.

In allegato al decreto sviluppo, si dispone infine l'abrogazione di 43 norme nazionali di incentivazione alle imprese; una riorganizzazione che, sulla carta e come gi  annunciato nel DEF, sembrerebbe volere concentrare le poche risorse finanziarie su quattro priorit  : innovazione, internazionalizzazione, attrazione di investimenti esteri, rilancio delle aree industriali in crisi. La dotazione per il 2012 ammonterebbe a 600 milioni (si tratta di risorse derivanti da stanziamenti non ancora utilizzati), per attestarsi, in due anni, intorno ai due miliardi di euro. Si tratta di risorse modeste. Ben al di sotto di quelle che sono pervenute realmente nelle casse delle imprese industriali nel 2010, come efficacemente documenta il MET (www.met-economia.it), ben al di sotto di quelle pervenute mediamente alle imprese europee, ben al di sotto di quelle "cesperate" dalla pubblicistica corrente.

Questo   quello che rimane nel decreto sviluppo delle dichiarazioni di intenti del DEF. Sia le politiche a favore della ricerca, sia quelle per la internazionalizzazione che per i consorzi di imprese sono state, nel passato recente, gestite male per la larga parte. Prima di discutere della inefficacia della politica industriale, occorrerebbe mettere a punto un rigoroso e stabile processo di governance. E' ineludibile che si attivi, dal lato dei decisori, un processo di apprendimento degli errori commessi. Nell'attuale contesto competitivo, spendere poco e male pu  essere esiziale per quel che resta della capacit  produttiva, dopo il drastico ridimensionamento a cui stiamo assistendo dalla fine del 2007.

Lavori citati

Accetturo A., Giunta A., Rossi S., (2011) Le imprese italiane tra crisi e nuova globalizzazione, *Questioni di Economia e Finanza* n. 86, Banca d'Italia, http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/QF_86

Blinder A. S. (2006) Offshoring: the Next Industrial Revolution? *Foreign Affairs*, 85:2, 113-128.

Bugamelli M., Cannari L., Lotti F., Magri S., (2012), Il gap innovativo del sistema produttivo italiano: radici e possibili rimedi, *Questioni di Economia e Finanza* n. 121, Banca d'Italia, http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/QF_121/QEF_119.pdf

Giunta A, Nifo A., Scaleria D., (in corso di pubblicazione), Subcontracting in Italian Industry: Labour Division, Firm Growth and the North-South Divide, *Regional Studies* , DOI: 10.1080/00343404.2011.552492, <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00343404.2011.552492>