

Le Politiche Industriali Europee e Italiane (2° parte)

di Raffaele Brancati
31 marzo 2014

Le politiche industriali italiane, nella fase di nuova accelerazione di intenti sulla rilevanza della manifattura europea, appaiono sfibrate con modeste risorse umane e finanziarie. Qualche semplificazione nelle strategie, superando i blocchi presenti, può essere proposta.

Nel precedente articolo (nel merito del 10 marzo 2014) si è fatto riferimento al contesto europeo del cosiddetto Industrial compact e al livello complessivo degli interventi a sostegno dell'industria italiana.

Gli aspetti generali citati nel cosiddetto Industrial compact sono in buona parte condivisibili, ancorché parziali. L'aspetto essenziale, tuttavia, è rappresentato dal fatto che la loro declinazione e la traduzione in politiche concrete viene affidata pienamente ai paesi membri nei quali intensità, qualità e modi della politica industriale sono, allo stato attuale, molto differenziati.

In Italia l'ostacolo principale per una qualche definizione strategica è rappresentato dalla scarsità di risorse che potremmo definire l'«infrastruttura sociale per la politica industriale».

Con questa espressione si vuole intendere un insieme variegato di soggetti, regole e istituzioni che determinano il consenso e i processi delle politiche industriali, oltre che la loro stessa gestione e gli effetti.

Si vogliono citare qui solo due componenti essenziali di una tale infrastruttura: i gruppi sociali attivi nella definizione delle strategie, da un lato, e l'amministrazione che si occupa della gestione (ma in molti modi anche dell'indirizzo concreto delle misure adottate), dall'altro.

In primo luogo esiste in Italia (e si è esteso negli ultimi anni) un largo e disomogeneo insieme di soggetti rappresentato da opinion leader, ceto politico, imprese di successo e da parte consistente del sistema produttivo. Questo insieme considera un possibile ruolo attivo dello Stato nel campo dello sviluppo industriale solo come fonte di problemi, sprechi e distorsioni.

Per questo gruppo sociale, diffusissimo, la politica industriale deve essere limitata alla riduzione drastica del peso fiscale sui produttori e alla semplificazione amministrativa.

In linea di principio, non vi è nulla da eccepire su una tale posizione, a condizione che non sia l'unico possibile intervento di politica industriale e che non si determinino effetti devastanti su altre poste del bilancio pubblico. Vanno anche considerati due fattori rilevanti per l'efficacia delle politiche: da un lato, i vincoli presenti nel bilancio pubblico non consentono interventi universali di peso adeguato, mentre, d'altro canto, la semplificazione richiede una rilevante attenzione ai processi amministrativi, raramente presente quando il tema è emerso nell'agenda di politica economica degli ultimi governi.

Le analisi empiriche su cui si fondano tali posizioni sono per lo più fragili, ma gli argomenti sono talmente efficaci nel toccare le convinzioni profonde dell'opinione pubblica, da riscuotere un consenso quasi universale. Persino i confronti internazionali, che avverserebbero tali tesi sottolineando il rilevante impegno in materia di politica industriale in tutti i paesi concorrenti di ogni tipologia e latitudine, riescono ad avere solo uno scarso rilievo e suscitano poco interesse.

La forza politica dei ragionamenti di questo blocco, tuttavia, è dominante e può essere letta nei programmi, almeno a livello di enunciazioni, di tutti i partiti e di molti governi.

Il secondo pilastro debole dell'infrastruttura per la politica industriale è costituito dall'amministrazione pubblica, chiamata a gestire gli strumenti della politica industriale: in mancanza di indirizzi politici chiari, con carenza di risorse, con vincoli normativi e con un capitale umano in continua riduzione, le amministrazioni competenti hanno selezionato -nella migliore delle ipotesi- modalità e processi difensivi e prudentziali, più attenti alla minimizzazione del rischio amministrativo che all'efficacia degli interventi (in questo anche costretta da una normativa di riferimento cogente e non coerente con politiche di sviluppo).

In tale contesto e con questa infrastruttura sociale, la definizione di obiettivi selezionati e di strategie mirate non può che essere penalizzata, così come ogni prospettiva di politica industriale evoluta.

Non stupisce, in questo senso, la debolezza di proposta che ha caratterizzato i governi italiani che si sono avvicendati in tutti gli anni 2000: la componente strategica e di indirizzo, la leadership dello Stato, è stata ridotta o assente e il tema dominante è stato quello di seguire punti di crisi o inseguire obiettivi velleitari, date le risorse destinate agli strumenti.

Alla carenza di visione prospettica si è associato un impegno di risorse fortemente calante negli anni.

Se l'industrial compact proposto dalla UE ha un senso per l'Italia, questo può essere ritrovato proprio nella necessità di individuare strategie

selettive e attente ad alcune principali questioni, che riescano a indirizzare il sistema industriale verso obiettivi desiderabili, oltre che nella ricerca di politiche che siano di facilitazione delle attività private meritevoli in una prospettiva di crescita.

Pochi aspetti possono essere considerati essenziali e rappresentano le leve di una possibile politica industriale più ricca, in attesa che Grandi Riforme di sistema (istruzione, giustizia, sanità e molti altri aspetti del vivere civile) possano realizzarsi e dare i loro effetti.

Le prime due leve, che saranno indicate sommariamente nel prossimo capoverso, hanno come obiettivo la riduzione o la soluzione di criticità generali dello sviluppo economico o della società italiana: la selezione dei temi dovrebbe essere una fondamentale questione politica da porre ai livelli di governo regionali e nazionali.

Si va dallo sviluppo delle attività legate alla green economy alle strategie per la mobilità urbana ed extraurbana, dalle scienze della vita ai beni culturali, a diverse altre aree strategiche su cui concentrare una parte consistente delle strategie di sviluppo.

Per essere chiari, non si vogliono identificare settori "moderni", o per dirla seguendo la moda comunitaria smart, ma piuttosto selezionare attività caratterizzate da forti esternalità positive, prevalentemente di natura sociale e legate alla qualità della vita. La ragione per cui si interviene non è solo, e principalmente, per accrescere competitività e produzione privata, ma piuttosto per raggiungere risultati considerati desiderabili dalla collettività (riduzione dell'impatto delle attività umane sull'ambiente, sostenere i beni culturali, consentire una migliore cura delle persone, per esempio).

Le leve per agire su queste tipologie di attività possono essere numerose, ma in una fase di scarsità accentuata di risorse, sono preferibilmente due: da un lato il ricorso alla regolazione e all'indirizzo amministrativo (inteso come leva di sviluppo e non solo come controllo dei mercati) e, dall'altro, la gestione della domanda pubblica, più spesso di quanto si creda collegabile ad azioni fortemente innovative.

La terza leva di una politica industriale coerente con l'industrial compact è legata all'insieme degli strumenti destinati ad assecondare le componenti vitali del nostro sistema industriale: in questo caso efficienza e competitività rappresentano il fondamento essenziale.

In Italia le politiche industriali sono sostanzialmente bloccate, le risorse sono poche (per una trattazione adeguata del tema si rinvia a R.Brancati, 2010, Fatti in cerca di idee, Donzelli Editore e a Rapporto MET, vari anni, www.met-economia.it)

i servizi di accompagnamento sono inadeguati o inesistenti, al contrario di quanto avviene nel resto del mondo e, in modo particolare, nei casi di maggior successo (Cina e Germania, tra tutti).

Nonostante tutto, nonostante le debolezze strutturali del nostro sistema industriale, nonostante il crollo della domanda interna e i suoi effetti dirompenti sulla produttività delle imprese, il commercio estero dei beni prodotti in Italia ha registrato performance accettabili e persino positive durante la grande crisi. Performance certamente migliori di sistemi solitamente considerati molto più competitivi di quello italiano come nel caso di Francia e Gran Bretagna, sistemi che hanno operato in condizioni di crisi interna meno dure (nel caso della Gran Bretagna anche ricorrendo alla svalutazione del cambio).

Almeno una parte del sistema industriale italiano è vivo e vitale ed è necessario comprenderne le condizioni del successo senza ricorrere a vecchi stereotipi applicati a un'industria che sarebbe inadeguata, ma che resiste e si difende anche se non presenta le caratteristiche dimensionali o settoriali, considerate in astratto desiderabili.

La lunga e profonda crisi dell'ultimo quinquennio ha modellato il sistema produttivo italiano in molti modi.

Le difficoltà hanno portato a contrazioni dei livelli di attività, a chiusure di aziende, alla riduzione dell'occupazione e a molte altre variazioni di segno negativo: sono questi i fenomeni che hanno determinato gli andamenti aggregati dell'economia e che dominano un dibattito apparentemente privo di prospettive favorevoli.

Le recenti quantificazioni disponibili (indagine MET 2013, con 25000 interviste realizzate tra settembre e novembre 2013, www.met-economia.it) offrono un quadro interessante ai fini della selezione di possibili obiettivi della politica industriale, mostrando una crescita sensibile delle imprese più dinamiche con un ampliamento dei mercati e con lo sviluppo della Ricerca e delle funzioni più innovative.

Non è questa la sede per presentare un'ampia disamina delle evoluzioni del sistema produttivo nazionale, disamina che dovrebbe dar conto soprattutto delle articolazioni del sistema e dei diversi profili di crescita. Qui interessa sottolineare un aspetto essenziale che rappresenta il cuore delle reazioni in corso. La ricerca di nuovi mercati e lo sviluppo di azioni innovative da parte dei produttori, di quasi tutte le classi dimensionali e in una larga fascia di comparti produttivi, rappresentano i motori della crescita.

L'ampliamento dei mercati è evidente dal grafico presentato: nel giro di pochi anni la crescita del fatturato all'estero e la riduzione dei mercati locali e regionali appare sufficientemente chiara e disegna un percorso coerente.

Distribuzione del fatturato per mercato di vendita. Valori medi sul totale fatturato

Fonte:
Indagine sulle imprese, MET 2013

Percentuale di imprese con attività di R&S per grado di internazionalizzazione

Fonte:
Indagine sulle imprese, MET 2013

La relazione tra nuovi mercati esteri e nuovi modi di produzione con l'accresciuto impegno nella R&S appare ugualmente evidente: oltre a manifestare una relazione stretta tra Ricerca e presenza sui mercati internazionali, le indagini mostrano il ruolo dei mercati e della domanda nel guidare le scelte aziendali; sono strategie che dovrebbero essere ben comprese e investigate per un corretto disegno di politica pubblica.

Sono proprio questi soggetti dinamici, e in misura ancor più accentuata le imprese cui manca poco per far parte della categoria di quelle di maggior successo, che dovrebbero rappresentare i destinatari di una politica industriale adeguata ed efficace. Sono operatori che potrebbero avere grandi benefici da politiche appropriate (che agiscano non solo su leve monetarie, ma anche su servizi di accompagnamento qualificato). Certo ciò richiederebbe uno sforzo conoscitivo adeguato in grado di comprendere le esigenze di soggetti spesso diversi tra loro (alcuni, per esempio, operano in nicchie di ridotta dimensione, altri presentano vantaggi competitivi specifici, altri ancora sono presenti in catene globali del valore con vari gradi di debolezza e di forza).

In ogni caso, assecondare il sistema produttivo nelle sue componenti più dinamiche (intendendo non solo i "campioni", ma soprattutto coloro che potrebbero con relativa facilità provare a migliorare) dovrebbe essere uno degli assi portanti delle strategie da attuare, soprattutto attraverso un rovesciamento della logica delle politiche effettivamente realizzate: la domanda delle imprese e i loro bisogni come guida

di procedure e tecniche delle politiche, anziché riproduzione di vecchi processi inadatti agli obiettivi posti.

Aspettando un rilancio adeguato della domanda nazionale ed europea, affidata ad altre politiche, molto si può fare.