

Piccoli passi per una politica industriale

di Francesco Silva, Gianfranco Viesti
22 aprile 2014

La discussione sulla politica industriale (p.i.) è molto viva in Europa, oltre che negli altri paesi, avanzati ed emergenti. È bene che lo sia anche in Italia, ma è bene che parta anche da alcune riflessioni sia sul passato sia sulle condizioni che oggi possono renderla più o meno efficace.

Nel corso dei decenni passati la p. i. italiana è stata piuttosto attiva, anche se con impegno e successo variabile. Negli anni '50 e '60 fu intensa e produsse buoni risultati nel completamento dell'industrializzazione (siderurgia, energia, elettricità) e nella promozione dello sviluppo; tuttavia si caratterizzò per forme di limitazione della concorrenza: imprese pubbliche, intensi aiuti alle imprese e leggi anticoncorrenziali. Negli anni '70 e '80 ebbe l'obiettivo principale di proteggere la grande impresa pubblica e privata in crisi - aiuti e salvataggi - : nel breve periodo ottenne dei risultati, ma la crisi riemerse in seguito. Negli anni '90, anche sotto lo stimolo dell' UE, cercò di promuovere la concorrenza, anche con le privatizzazioni, con esiti assai incerti. Negli ultimi anni si è ridotta a poca cosa.

L'azione dello stato ha avuto un certo successo nella promozione dello sviluppo, e in specifici interventi di difesa e protezione dell'apparato produttivo, specie quando si è svolta attraverso aziende ed enti esterni al perimetro della pubblica amministrazione. Pochissimi sono stati invece i casi di misure attive, rivolte ad un'ampia platea di imprese: il caso più felice rimane forse la legge Sabatini, varata per la prima volta negli anni '60, per l'acquisto di macchinari. Ciò non è stato responsabilità esclusiva della politica: vi era una forte domanda in questo senso da parte del sistema delle imprese, soprattutto le maggiori.

Un sano realismo deve portare a non avere un eccesso di fiducia in apparati pubblici le cui capacità progettuali e d'implementazione sono per giunta oggi ancor più deboli che nel passato. Obiettivi e strumenti vanno sempre commisurati a quel che si è ragionevolmente in grado di fare. Questa considerazione vale soprattutto per lo stato centrale, ma anche per le amministrazioni regionali, con poche eccezioni, come l'Emilia-Romagna. Eppure, anche in queste condizioni qualcosa d'importante si deve e può fare.

Molto si può fare, anche a breve termine, per creare migliori condizioni di profittabilità, a cominciare dalla riduzione della pressione fiscale e della stretta creditizia: ad esempio azioni, come quelle già avviate nel periodo più recente, per aumentare la convenienza del finanziamento con capitale di rischio, o per introdurre nuovi strumenti (come i mini-bond). Moltissimo si può e si deve fare sul fronte della semplificazione di norme ed adempimenti (ad esempio sulla scorta delle "regulatory reforms" che l'OCSE ha contribuito a realizzare in molti paesi). La difficoltà a procedere nella semplificazione ha un che di sorprendente, dal momento che da tempo tutti l'auspicano e ha costo zero.

Lo stato, ancorché assai poco efficiente, può svolgere una fondamentale attività di indirizzo, di segnalazione in alcune grandi aree economiche, specie dove vi è la necessità di un'azione stabile e di lungo termine per ridurre le esternalità negative (ambiente), per creare beni pubblici (sicurezza energetica, reti di telecomunicazione, reti urbane), o per determinare uno sforzo contemporaneo di ricerca e di investimento.

L'obiettivo dell'intervento in questi ambiti è quello di ridurre il rischio degli investitori, agendo sulle esternalità in modo coerente nel tempo: definendo le regole che prevarranno e che condizioneranno le imprese, sostenendo lo sforzo privato in attività di frontiera con ritorni assai incerti, facilitando l'investimento contemporaneo di più soggetti. È d'altra parte questa la strada seguita per decenni negli stati uniti (politiche "mission oriented"), e alla quale mirano i più recenti indirizzi comunitari.

In passato alcuni soggetti relativamente autonomi ed esterni al perimetro della pubblica amministrazione ordinaria - le Partecipazioni Statali - sono stati capaci di promuovere lo sviluppo economico. È un tema su cui occorre una riflessione attenta, anche sulla scorta dell'esperienza, di banche o altre istituzioni di sviluppo specializzate, dai fraunhofer in Germania alla banca di sviluppo brasiliana. Una riflessione che in Italia può partire dalla missione della Cassa Depositi e Prestiti, profondamente mutata negli ultimi anni, ma più per un bricolage normativo che per una riflessione di fondo di politica industriale. Ad esempio la CDP può svolgere un ruolo importante attraverso il fondo italiano di investimento e il Fondo Strategico Italiano. Sarebbe utile una discussione attenta dei loro compiti, dei precisi limiti da porre alla loro azione, ma anche della possibile focalizzazione verso mercati e soggetti che hanno la maggior potenzialità di sviluppo.

Per la p. i. nel caso italiano contemporaneo "one size does not fit all": obiettivi e strumenti devono essere attentamente disegnati verso platee di beneficiari assai diverse. Questa diversità, come da tempo ricorda la

Banca d' Italia, $\tilde{\pi}$ molto aumentata con la crisi: all'interno del sistema industriale la varianza delle performance, e quindi dei problemi e delle prospettive, $\tilde{\pi}$ probabilmente oggi alta come non mai nella nostra storia industriale.

Vi $\tilde{\pi}$ una quota di imprese (fra un quinto e un sesto del totale), tendenzialmente medie o medio-grandi o grandi, che sono state capaci in modo autonomo di reagire alla crisi e di mantenere o rafforzare una buona posizione competitiva. Questo rafforzamento $\tilde{\pi}$ passato attraverso due linee strategiche, l'innovazione e l'internazionalizzazione, tra loro strettamente legate. Queste imprese hanno mostrato di essere capaci di muoversi per loro conto. La p. i. pu $\tilde{\pi}^2$ concretarsi in interventi di sistema, ovvero in difficili, ma necessari interventi diretti per ricreare al loro interno un ceto di grandi imprese, senza il quale l'intero sistema $\tilde{\pi}$ pi $\tilde{\pi}^1$ debole: non va mai dimenticato che la dimensione conta pi $\tilde{\pi}^1$ della specializzazione settoriale nel determinare la modestissima performance innovativa dell'Italia.

Vi $\tilde{\pi}$ un secondo gruppo (pi $\tilde{\pi}^1$ ampio del precedente) di imprese che potrebbero dare una risposta positiva alla crisi, ma non ha le risorse o la lungimiranza per farlo. Verso queste $\tilde{\pi}$ necessario focalizzare l'intervento, inevitabilmente piuttosto personalizzato. Il passaggio obbligato per queste imprese $\tilde{\pi}$ la crescita interna, attraverso il potenziamento del capitale disponibile e della strutturazione manageriale. Maggiori risorse interne possono consentire indispensabili processi di internazionalizzazione, anche attraverso forme di collaborazione esterna (reti d'impresa). Ad esse possono essere prioritariamente rivolti interventi a livello nazionale per favorire capitalizzazione, crescita dimensionale, il rafforzamento delle reti e l'internazionalizzazione.

Vi $\tilde{\pi}$ infine un'ampia coda di imprese (assai pi $\tilde{\pi}^1$ numerosa della precedente), soprattutto piccolissime, o piccole o medio/piccole, pi $\tilde{\pi}^1$ deboli. Sono sopravvissute alla crisi, ma hanno scarse risorse, soprattutto umane, insufficienti per reagire e trasformare l'impresa. Il pi $\tilde{\pi}^1$ delle volte si tratta di imprese padronali nelle quali il proprietario-amministratore non $\tilde{\pi}$ in grado di innovare o di affacciarsi su nuovi mercati, per la semplice ragione che la sua impresa $\tilde{\pi}$ legata a un uomo e un'idea. Rispetto a queste imprese possono essere utili interventi di fornitura di servizi su base locale e regionale, ovvero strumenti automatici che consentano loro di acquisire risorse (informative, innovative) dall'esterno, lasciando alla concorrenza il compito di selezionarle.