



## NOTA DAL CSC

# Italia meno competitiva senza politica industriale

***Gli altri principali paesi avanzati sostengono la manifattura con domanda pubblica, incentivi alla ricerca, regolamentazione e formazione***

**Livio Romano**

*L'evidenza internazionale non lascia dubbi: in tutte le principali economie avanzate esistono piani strategici, di medio-lungo periodo, a supporto dell'industria, che passano anche attraverso l'individuazione selettiva di aree di intervento ritenute chiave per la crescita.*

*Negli Stati Uniti il piano di rilancio dell'economia dell'Amministrazione Obama è incentrato sulla creazione di una Rete Nazionale per l'Innovazione Manifatturiera. In Germania, dove da anni sono attivi enti pubblici che facilitano la diffusione e commercializzazione delle innovazioni, è stata da poco finanziata la nascita di 15 distretti tecnologici. In Francia il nuovo piano di rilancio del manifatturiero prevede 24 piani industriali e si avvale del ruolo strategico affidato alla Banca Pubblica degli Investimenti. Perfino la Gran Bretagna, da sempre orientata verso il settore terziario, ha lanciato la Strategia per la Manifattura Avanzata, che vede le istituzioni pubbliche attive nel supporto tecnico e finanziario alle imprese.*

*In Italia, invece, la politica industriale è tuttora assente. Ma per rimanere al passo degli altri, il Paese deve individuare le idee di cambiamento, nei bisogni della società e nelle tecnologie, e costruire intorno ad esse una strategia di intervento che, con un approccio di sistema, massimizzi le potenzialità del suo tessuto produttivo.*

*Il public procurement tecnologico, il finanziamento diretto della ricerca scientifica, la creazione di infrastrutture di supporto, la promozione della formazione tecnica e la regolamentazione sono i principali strumenti a disposizione dell'intervento pubblico.*

*Le best practice indicano che la certezza e la continuità nell'erogazione dei fondi, la loro condizionalità al raggiungimento di obiettivi intermedi, nonché la trasparenza nei criteri di assegnazione dei bandi pubblici e nella valutazione dei risultati sono elementi imprescindibili per una buona politica industriale. È inoltre necessario che la politica industriale sia condotta a livello nazionale, evitando quindi la dispersione e l'accavallamento delle iniziative tra gli organismi pubblici posti a vario livello nella gerarchia istituzionale.*

## La politica industriale è strategica per la crescita...

La crisi dell'ultimo quinquennio ha rimesso al centro dell'attenzione di studiosi e governi il manifatturiero, quale motore principale di una crescita economica sostenibile, grazie all'innovazione tecnologica che esso genera e che da esso si irradia al resto del sistema produttivo. Soprattutto in un periodo storico caratterizzato da forti discontinuità economiche, istituzionali e tecnologiche, come quello attuale, la competitività di un sistema paese è necessariamente legata alla sua capacità di intercettare i cambiamenti in atto, ossia al saper innovare delle sue imprese.

L'innovazione, d'altro canto, è il risultato di un fitto intreccio di relazioni e di scambi di informazioni tra tutti gli attori dell'economia (imprese, università e centri di ricerca privati e governativi), e richiede pertanto uno sforzo di coordinamento tra di essi. Inoltre, l'innovazione e la ricerca scientifica che la precede sono attività per le quali le semplici forze del mercato sono spesso insufficienti, sia a causa della forte incertezza che caratterizza l'esito dell'investimento, e che può pertanto scoraggiare potenziali finanziatori, sia per la difficoltà di appropriarsi ex post dei benefici delle eventuali scoperte<sup>1</sup>.

Per tutte queste ragioni assume un ruolo strategico una politica industriale che favorisca l'identificazione e l'adozione di tecniche e modelli organizzativi nuovi. In particolare, l'Italia necessita di misure di intervento che, in coerenza con i progetti di rilancio industriale a livello europeo (il cosiddetto *Industrial Compact*), si prefiggano di affrontare le criticità ed esaltare le potenzialità specifiche del nostro sistema produttivo.

Non si tratta solo di interventi mirati a tamponare gli effetti distruttivi della recessione economica. L'obiettivo ultimo deve essere intercettare le nuove opportunità di sviluppo, offerte da una domanda in crescita nel mondo emergente e dalle rivoluzioni tecnologiche in atto, ed evitare che esse vadano perse, a beneficio di altre aree del mondo.

## ...e non è un tabù nel resto del mondo

Non c'è più tempo da perdere. Da un'analisi comparativa delle politiche economiche adottate nei principali paesi industriali, avanzati e non, dagli Stati Uniti all'Europa all'Asia, emerge come tutti si sono dotati di politiche industriali attive nel supporto all'innovazione. In altre parole, ovunque la politica industriale appare uno strumento "normale" di politica economica, ma non in Italia. Un esempio: il finanziamento pubblico alla ricerca e sviluppo (R&S) in cui il Paese, con un 0,52% del PIL, si colloca ben al di sotto della media OCSE, pari allo 0,71% (Grafico).

---

<sup>1</sup> Per una sintesi della letteratura sul punto, si veda ad esempio Viesti G. (2013). *La riscoperta della politica industriale: per tornare a crescere*. Economia Italiana n. 3.

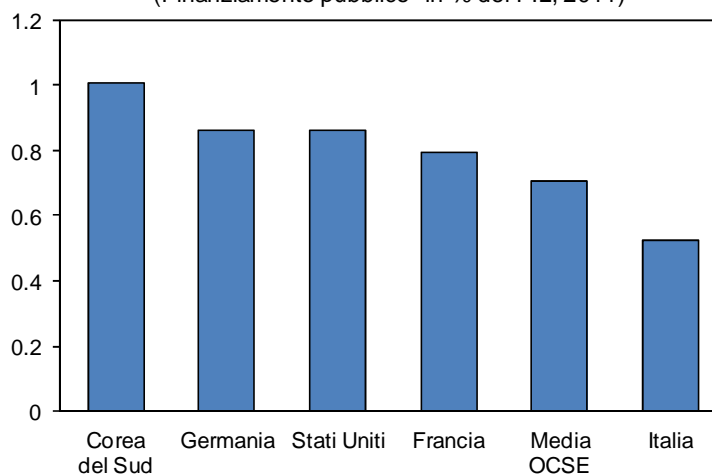
Negli Stati Uniti l'obiettivo dichiarato della politica economica del Presidente Obama è quello di costruire una crescita stabile nel tempo puntando consapevolmente su un'industria manifatturiera all'avanguardia, focalizzata cioè sull'innovazione tecnologica. A tal fine, la *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA) svolge già da decenni un ruolo strategico nella generazione di innovazione con applicazioni non solo militari ma anche per l'industria civile (tra cui la creazione della rete internet). Ad essa si affianca il

nuovo piano strategico della manifattura, il *National Network for Manufacturing Innovation* (NNMI), annunciato nel 2012, il cui obiettivo è di creare nei prossimi dieci anni fino a 45 partenariati pubblico-privati geograficamente localizzati, per lo sviluppo e la commercializzazione di prodotti manifatturieri ad alta intensità tecnologica<sup>2</sup>.

Una simile iniziativa è stata avviata in Germania già a partire dal 2007, all'interno della cosiddetta *High-Tech Strategy for Germany*, attraverso la selezione e il finanziamento di 15 progetti ad alto potenziale innovativo (in aree ritenute critiche per la crescita sostenibile) intorno ai quali creare distretti tecnologici, gli *Spitzencluster*, che nelle intenzioni del *policy maker* dovrebbero replicare l'esperienza della *Silicon Valley*<sup>3</sup>. Alla creazione di questi distretti partecipa attivamente la *Fraunhofer-Gesellschaft*, un ente di ricerca di rilevanza internazionale, con un budget annuo destinato all'attività scientifica di quasi 2 miliardi di euro, di cui circa il 30% è finanziato dalle istituzioni pubbliche<sup>4</sup>, che ha l'obiettivo di facilitare l'incorporazione delle scoperte scientifiche in applicazioni commerciali. A conferma del ruolo strategico rivestito dalla politica industriale nel paese, le stime McKinsey mostrano che le autorità pubbliche tedesche hanno sostenuto circa il 41% di tutte le spese per investimenti nel settore della green economy<sup>5</sup>.

In Francia, nel 2010, il Ministero dell'economia, delle finanze e dell'industria ha istituito la *Conférence nationale de l'industrie*, per individuare, di concerto con le associazioni industriali, le parti sociali e i rappresentanti delle imprese, una nuova politica industriale esplicitamente finalizzata a sostenere l'apparato manifatturiero in settori strategici per la crescita, anche attraverso iniziative proposte a livello comunitario. Dal 2012 ad essa si affianca l'operato della

**Sostegno alla R&S: Italia in coda**  
(Finanziamento pubblico\* in % del PIL, 2011)



\* Include i fondi destinati alle università e ai centri di ricerca pubblici.  
Fonte: OCSE.

<sup>2</sup> Per approfondimenti: [manufacturing.gov/amnp.html](http://manufacturing.gov/amnp.html).

<sup>3</sup> Ministero Federale dell'educazione e della Ricerca (2012), "Germany's leading-edge clusters".

<sup>4</sup> <http://www.fraunhofer.de/en/about-fraunhofer/facts-and-figures.html>.

<sup>5</sup> McKinsey & Company (2008), "Potenziale der Öffentlichen Beschaffung für ökologische Industriepolitik und Klimaschutz".

*Banque publique d'investissement* (BPI), istituzione pubblica che ha come obiettivo il supporto finanziario delle PMI, l'integrazione del capitale sociale di imprese ritenute strategiche per lo sviluppo industriale e il finanziamento in progetti innovativi da parte di imprese nazionali, anche attraverso il coinvolgimento di fondi sovrani esteri<sup>6</sup>. Lo sforzo di tutti gli attori istituzionali coinvolti ha prodotto, a fine 2013, un documento programmatico di rilancio del manifatturiero che ruota intorno a 24 piani industriali, in grado di generare, secondo stime McKinsey, fino a 45,5 miliardi di euro di valore aggiunto e 480mila nuovi posti di lavoro<sup>7</sup>.

Nel 2013, la Corea del Sud, che ha una storia relativamente recente di industrializzazione in larga parte diretta e guidata da politiche pubbliche attive<sup>8</sup>, seguendo un approccio sistemico alla sfida dell'innovazione tecnologica ha istituito il Ministero della Scienza, dell'ICT e della Pianificazione Futura, al fine di massimizzare il ritorno economico della ricerca scientifica. Tra gli strumenti adottati vi è anche la pianificazione e l'allocatione delle risorse per gli investimenti in ricerca e sviluppo, secondo obiettivi a medio-lungo termine fissati dal *policy maker*<sup>9</sup>.

Perfino la Gran Bretagna, di tradizione liberista e orientata al settore del terziario avanzato piuttosto che all'industria di trasformazione, ha intrapreso negli ultimi anni una decisa e consapevole politica di rilancio industriale, che vede le istituzioni governative impegnate a garantire una crescita nel medio-lungo periodo della manifattura. Con uno spirito simile a quanto avviato di recente negli Stati Uniti, sono stati creati 7 centri di ricerca pubblici, gli *High Value Manufacturing Catapult* (HVMC), specializzati in settori chiave per lo sviluppo tecnologico della manifattura, che offrono supporto tecnico alle imprese con idee o prodotti innovativi. Inoltre, per attirare imprese straniere, il Governo ha lanciato la *Advanced Manufacturing Supply Chain Initiative* (AMSCI), supportando con fondi pubblici la re-dislocazione di produttori di input intermedi vicino alle imprese a valle nella catena del valore, secondo la logica tipica del distretto industriale.<sup>10</sup>

### Le best practice internazionali

Da un'analisi delle politiche industriali adottate negli scorsi anni da questi paesi, recentemente svolta dal CSC<sup>11</sup>, emergono alcuni elementi comuni, che rappresentano degli utili insegnamenti anche per l'Italia. Innanzitutto, la continuità nel tempo e la conseguente certezza nell'erogazione dei finanziamenti pubblici, che permette agli operatori privati di programmare ex ante il tipo di investimenti necessari al raggiungimento degli obiettivi, e di quelli eventualmente richiesti nelle fasi successive del progetto.

<sup>6</sup> [http://www.bpifrance.fr/bpifrance/notre\\_mission\\_nos\\_metiers/notre\\_mission](http://www.bpifrance.fr/bpifrance/notre_mission_nos_metiers/notre_mission).

<sup>7</sup> Tratto da [http://www.dgcis.gouv.fr/files/files/directions\\_services/secteurs-professionnels/industrie/la-nouvelle-france-industrielle.pdf](http://www.dgcis.gouv.fr/files/files/directions_services/secteurs-professionnels/industrie/la-nouvelle-france-industrielle.pdf).

<sup>8</sup> Si rimanda al rapporto CSC, Scenari industriali n. 4 (2013), "L'alto prezzo della crisi per l'Italia. Crescono i paesi che costruiscono le condizioni per lo sviluppo manifatturiero", capitolo 4.

<sup>9</sup> Per ulteriori informazioni: [www.msip.go.kr/index.do](http://www.msip.go.kr/index.do).

<sup>10</sup> Informazioni tratte da [www.parliament.uk/briefing-papers/sn01942.pdf](http://www.parliament.uk/briefing-papers/sn01942.pdf).

<sup>11</sup> CSC, Scenari Industriali n. 3 (2012), "Vuoti di domanda e nuovi divari tra le imprese. Manifattura cuore dell'innovazione: torna strategica la politica industriale", capitolo 4.

Un altro elemento fondamentale per permettere di selezionare i progetti più promettenti è lo stimolo alla concorrenza nell'assegnazione dei bandi tra le imprese e anche tra i centri di ricerca, che richiede innanzitutto procedure chiare e trasparenti, così da non lasciare spazio all'incertezza interpretativa.

Al fine di massimizzare l'efficacia delle misure di politica industriale adottate è poi fondamentale condizionare l'erogazione dei fondi al raggiungimento di risultati intermedi. Ciò deve avvenire attraverso valutazioni di impatto durante l'implementazione del progetto, così da eventualmente interrompere il flusso di finanziamenti e dirottarlo su altri progetti ritenuti più promettenti, oppure di revisionare il progetto iniziale accertandosi che i nuovi piani di sviluppo siano coerenti con tali cambiamenti. Tutto questo richiede necessariamente la definizione di obiettivi operativi specifici, individuati ex ante attraverso il coinvolgimento diretto degli attori privati e pubblici che sono successivamente chiamati ad attuarli.

Le leve della politica industriale includono misure di stimolo all'innovazione sia dal lato della domanda sia da quello dell'offerta. Le prime includono innanzitutto il *public procurement* (la domanda pubblica di beni e servizi), la regolamentazione e la fissazione di standard di prodotto e di processo<sup>12</sup>. Molti paesi hanno utilizzato, in varie forme, il *public procurement* tecnologico, che impegna le istituzioni pubbliche all'acquisto di prodotti non ancora esistenti sul mercato, ma che rispondono a bisogni ben definiti e che possono ragionevolmente essere realizzati in un determinato arco temporale, attraverso investimenti in ricerca e sviluppo<sup>13</sup>. Le politiche dal lato dell'offerta, invece, mirano a ridurre i costi sostenuti dai privati per l'innovazione, attraverso finanziamenti diretti, sgravi fiscali, realizzazione delle infrastrutture, nonché supporto alla formazione di personale qualificato.

È poi fondamentale evitare, o quantomeno limitare il più possibile, alcuni dei difetti più ricorrenti nella fase attuativa delle politiche di sostegno all'innovazione: dispersione e accavallamento delle iniziative tra gli organismi pubblici posti a vario livello della gerarchia istituzionale, con conseguente moltiplicazione di enti erogatori, programmi, obiettivi intermedi e strumenti attuativi; la scarsa trasparenza nella verifica dell'efficacia delle misure adottate, a causa della carenza di analisi di impatto e di valutazione costi/benefici prima, durante e dopo gli interventi.

### **La nuova politica industriale: puntare sulle idee di cambiamento**

L'Italia, per non perdere il passo rispetto a tutte le altre grandi economie avanzate (nonché alle più dinamiche tra quelle emergenti), ha quindi bisogno di rimettere al centro della sua politica economica la politica industriale, modellata su obiettivi inediti quanto complessi, vista la rapidità e radicalità del cambiamento in atto.

---

<sup>12</sup> Anche in questo caso, si rimanda all'analisi svolta nel rapporto CSC, Scenari industriali n. 3 (2012), capitolo 4.

<sup>13</sup> Per un approfondimento sul ruolo del *public procurement* come spinta all'innovazione si veda Traù F. (2009), *Ipotesi sul possibile rapporto tra public procurement e innovazione tecnologica nel contesto italiano*, L'Industria n. 2.

Essa deve fondere in modo coerente alcuni degli strumenti delle cosiddette politiche “verticali”, in larga parte abbandonate (almeno formalmente) in Europa sul finire degli anni 80, con quelli, largamente prevalenti ad oggi, delle cosiddette politiche “orizzontali”. Le prime partono dall’assunto che non tutti i settori dell’economia contribuiscono in egual misura alla crescita complessiva e che quindi compito dell’intervento pubblico è favorire in primis i comparti ritenuti strategici per lo sviluppo. Le seconde, invece, hanno come obiettivo quello di creare le condizioni di contesto favorevoli a una crescita delle attività economiche, promuovendo ad esempio una maggior concorrenza, stimolando l’accumulazione di capitale umano e offrendo incentivi fiscali agli investimenti in ricerca e innovazione.

Integrare i due approcci significa partire dalla consapevolezza che qualsiasi ipotesi di efficace cambiamento strutturale dell’economia richiede interventi che siano anche selettivi, basati sul ruolo strategico di orientamento del sistema produttivo da parte dell’intervento pubblico.

Allo stesso tempo, però, la selettività non deve più avere come oggetto singoli sub-settori dell’economia o singole imprese ma riguardare, invece, le idee di cambiamento, sia nei bisogni dei consumatori sia nelle tecnologie disponibili, che si intendono intercettare e da esse partire per identificare le filiere produttive interessate, le loro potenziali interconnessioni e i problemi tecnici, organizzativi e normativi, in un’ottica di sistema.

Si tratta di un approccio alla politica industriale che attiva contemporaneamente, e in misura variabile a seconda delle idee innovative poste al centro della strategia di crescita, strumenti di incentivo alla ricerca scientifica di base, a quella applicata, interventi finalizzati a rimuovere ostacoli normativi alla cooperazione tra soggetti pubblici e privati, e misure di finanziamento finalizzate all’acquisto dell’innovazione incorporata nel prodotto o servizio realizzato.