

# I termini della politica industriale

Roberto Romano

21 gennaio 2009

## Indice

<a href="#">Contesto generale per definire le politiche industriali.....</a>	<a href="#">2</a>
<a href="#">Definizione di politica industriale.....</a>	<a href="#">4</a>
<a href="#">Politica industriale europea.....</a>	<a href="#">6</a>
<a href="#">Lineamenti di politica industriale.....</a>	<a href="#">7</a>

## Contesto generale per definire le politiche industriali

Lo sviluppo e la crescita economica sono di nuovo al centro del dibattito accademico e politico. Questo dibattito è ancor più stringente se analizziamo l'evoluzione del sistema produttivo recente, "equiparabile" per intensità e profondità solo alla prima "rivoluzione" industriale studiata e analizzata dagli economisti classici (Riccardo, Smith e Marx). E' cambiato il paradigma tecnologico, mentre il contenuto high tech (h-t) dei beni e servizi venduti sul mercato internazionale ha proporzioni tali da condizionare l'accumulazione del sistema produttivo capitalistico. La componente h-t è passata dal 15% dell'interscambio internazionale (1985) al 30% (2005). Le implicazioni economiche e sociali nella produzione e nell'organizzazione del lavoro sono enormi e non sempre di facile lettura. In qualche modo la ricerca e sviluppo, la conoscenza, il sapere e saper fare, la formazione di base diventa non solo strategiche per il posizionamento internazionale, ma centrali per agganciare i paesi più avanzati. Non si tratta (solo) di "ridistribuire il reddito", piuttosto di organizzare delle policy adeguate per la formazione-generazione di "capitale" cognitivo. Infatti, generare-possedere conoscenze tecniche condiziona tutte le tipologie di produzione, così come dei consumi (L. Pasinetti, 2003). Non sono interessati solo i beni intermedi e capitali, ma anche i beni di consumo. Se la crescita dei beni intermedi e capitali registrano tassi di crescita più che doppi rispetto ai beni di consumo<sup>1</sup>, la crescita dei beni di consumo è possibile solo alla condizione di possedere le conoscenze-competenze tecniche nei beni capitali e intermedi. Non a caso il deficit commerciale dell'Italia nei beni di consumo è significativamente più alto che nei beni intermedi e capitali<sup>2</sup>. Se gli effetti che l'innovazione ha sul sistema economico dipendono dai legami che sussistono tra il processo produttivo e il resto del sistema economico e viceversa, la relazione diventa stringente se analizziamo il sistema produttivo in senso stretto. I settori ad alta tecnologia, che per comodità definiamo beni intermedi e capitali, i settori maturi, che per comodità indichiamo nei beni di consumo, in qualche modo si alimentano reciprocamente. Sostanzialmente la "filiera" si è allungata e integrata. Se per lunghissimo tempo la conoscenza tecnologica è andata accumulandosi senza che vi fosse alcun ponte con la "scienza", nell'attuale società è avvenuta una progressiva saldatura tra ricerca scientifica e tecnologia. La convergenza non attiene solo al rapporto tra scienza e tecnologia, ma anche al processo di "consolidamento" della tecnologia esistente tra più filiere tecniche. Sostanzialmente si realizza un fenomeno chiamato "convergenza tecnologica" (Rosemberg, 1976.)<sup>3</sup>, che diventa stringente nell'attuale assetto produttivo-accumilativo. In qualche misura il nuovo paradigma produttivo e accumulativo, fondato sulla sintesi tra innovazione e invenzione, è più difficile da interpretare: non è la "compensazione" dell'approfondimento del "capitale".<sup>4</sup> I

<sup>1</sup> La domanda delle imprese per questi beni è determinate per la crescita economica in generale.

<sup>2</sup>

Importazioni ed esportazioni dell'Italia (2001-2006) per beni di consumo, strumentali e intermedi, e destinazione della produzione variazione esportazione 2001-2006 variazione importazioni 2001-2006 saldo import-export 2001-2006 destinazione della produzione 2001-2006 beni di consumo 7,426,6-19,2-5,9 beni strumentali 10,512,9-2,4-4,6 beni intermedi 28,830,7-1,9-3,6 Fonte: Banca d'Italia, 2007, relazione annuale, maggio 2007

<sup>3</sup> Rosemberg N, 1976, *Perspectives on Tecnology*, Cambridge University Press, Cambridge.

<sup>4</sup> Nel modello semplificato neoclassico si assume come dato costante il lavoro, e come variabile il capitale. In ragione della legge dei rendimenti decrescenti, il capitale dovrebbe dare rendimenti (marginali) decrescenti, mentre il lavoro (salario), come la rendita in Riccardo (economista classico), dovrebbe salire. Cioè Q (beni e servizi) cresce meno del capitale (K) in

meccanismi accumulativi legati alla conoscenza vanno oltre le economie di scala e il miglioramento (qualitativo) dei fattori di produzione<sup>5</sup>. Si osserva una componente “intangibile” di know how che muta il senso del rapporto capitale-output e del capitale-lavoro, amplificando la diversa capacità-possibilità di crescita e sviluppo degli stati. Il “nuovo ordine internazionale”, nell’ambito del quale sono cresciute le opportunità derivanti dalle conoscenze scientifiche strettamente collegate al mondo della produzione, rafforza il ruolo della tecnologia nella formazione del reddito. Se fino agli ottanta e novanta l’attenzione degli economisti era concentrata sui processi accumulati, dentro un quadro storico limitato, almeno fino alla “scoperta dei rendimenti crescenti” in un contesto di progresso tecnico endogeno al sistema produttivo, gli anni seguenti sostanziano che l’innovazione e il progresso tecnico sono un tutt’uno e agiscono lungo direzioni che attraversano le imprese e i prodotti, oltrepassando i confini posti dalle classificazioni settoriali. Sostanzialmente “l’economia dell’innovazione” diventa insostituibile nella delineazione delle policy. Infatti, lo spostamento delle economie industrializzate su modelli di produzione a più alta intensità tecnologica ha determinato un incremento delle importazioni-esportazioni di natura tecnologica, modificando le condizioni di equilibrio dei conti esteri. L’esistenza di dotazione tecnologica e di conoscenza tecnica è diventata imprescindibile per lo sviluppo di tutti i Paesi. In qualche modo muta il paradigma dell’accumulazione, fino a modificare, ma allo stesso tempo ampliare, l’impostazione shumpeteriana circa la divisione tra innovazione e invenzione. In sintesi, nel corso degli anni ’90 invenzione e innovazione trovano una sintesi senza precedenti<sup>6</sup>. In questa prospettiva l’apprendimento tecnico e cognitivo diventa realmente il motore principale dello sviluppo economico di lungo periodo<sup>7</sup>. Il ruolo “inedito” giocato dalla “tecnologia” e dalla crescita della conoscenza (Knowledge) modifica, quindi, i vantaggi-svantaggi nella crescita economica (Palma, 2002; Guerrieri and Verspagen, 1999). Il sistema delle imprese non offre solo prodotti, ma un insieme di beni e servizi che sono il frutto del sapere pregresso. Spesso si utilizza un modello lineare (“linear model”)<sup>8</sup>, ma la capacità di ricerca e sviluppo e la produttività degli investimenti sono legata alla relazione tra specializzazione produttiva e ricerca e sviluppo. In qualche modo la conoscenza è correlata alla specializzazione produttiva, così come la relativa dimensione delle imprese. Inoltre, la possibilità di alimentare lo sviluppo con la conoscenza ha delle evidenti ricadute anche per i settori maturi, i quali possono trovare un enorme giovamento da un’economia knowledge

---

assenza d’innovazione. Si ha quindi un approfondimento del capitale. La realtà economica dell’ultimo secolo ha, però, visto l’approfondimento del capitale costante rispetto a Q, un fatto che può essere attribuito all’innovazione tecnologica che ha più che compensato i rendimenti decrescenti. Per Solow, a malapena metà dell’aumento della produttività procapite e dei salari reali si può attribuire all’aumento del capitale (K). Almeno la metà della produttività è un “residuo” attribuibile al cambiamento tecnologico, cioè miglione industriali, progresso scientifico, istruzione preparatoria delle maestranze. In formula: crescita % di  $Q/L = 1/4$  (crescita % di  $K/4$ ) + CT.

<sup>5</sup> Solow R, 1957, *Technical Change and the Aggregate production Function*, “Review of Economics and Statistics”. Solow cerca di quantificare il contributo del progresso tecnico alla crescita economica statunitense utilizzando la strumentazione della funzione di produzione. Solow scopre che la crescita della produzione non può essere spiegata solo con la crescita dei fattori (capitale, lavoro). La componente residua, cioè la crescita della produttività non imputabile agli input produttivi, è elevata: tre quarti. Solow sostiene che la componente residua è legata alle economie di scala, ma anche al progresso tecnico.

<sup>6</sup> L. Pasinetti, maggio 2002, *Globalizzazione economica: incentivi, ostacoli e sproporzioni*, Istituto lombardo Accademia delle Scienze. “... alla base dello sviluppo economico di una nazione, sta l’apprendimento della conoscenza tecnico-scientifica.”

<sup>7</sup> Per L. Pasinetti, più che i vantaggi comparati, è importante l’apprendimento tecnologico di un Paese.

<sup>8</sup> Kline, S. J. and Rosemberg N. (1986) *An overview of innovation*, in R. Landau and N. Rosemberg (eds) *The positive Sum Strategy: Harnessing Technology for economic Growth*, Washington D.C.: National Academy Press, pp. 275-304.

oriented. Se Joseph A. Schumpeter<sup>9</sup> ha efficacemente puntualizzato la differenza tra “innovazione” e “invenzione”, intendendo con *innovazione* la “combinazione economica di forze e di materiali che non giungono mediante adattamenti delle combinazioni precedenti”, fino a prefigurare che può esserci innovazione senza alcun tipo di nuova invenzione<sup>10</sup>, è altrettanto vero che oggi assistiamo a una sorta di reciproco, cioè invenzione e innovazione si alimentano reciprocamente<sup>11</sup>.

## Definizione di politica industriale

Definire l’oggetto *politica industriale*, in un contesto economico e tecnologico molto dinamico, è sempre più complicato. Infatti, sono molte, forse troppe, le variabili che concorrono alla sua realizzazione. Le cosiddette politiche di contesto, sostanzialmente mainstream, hanno condizionato le scelte di policy. Inoltre, l’allargamento degli attori istituzionali, la Comunità Europea in primis, la nascita del WTO, per non parlare della nuova centralità del territorio, determina un’inusuale difficoltà nel redigere o pianificare delle adeguate politiche industriali che non siano mere *politiche per l’industria*. Ma **realizzare delle politiche per l’industria non significa fare politica industriale**, almeno che non ci siano delle condizioni tecnologiche e infrastrutturali pregresse capaci di anticipare la domanda. Infatti, *la politica industriale ha senso economico solo nella misura in cui riesce a posizionare o guidare i processi di trasformazione dell’accumulazione del capitale e, per questa via, trovare degli equilibri superiori macroeconomici sia nella formazione del reddito e sia nella distribuzione del reddito*.

Purtroppo la definizione mainstream di politica industriale<sup>12</sup> non contempla delle misure macroeconomiche e predilige un insieme di misure coordinate che include nel concetto di politica industriale anche quello di “*politica per l’industria*”, cioè usa un modello marginalista. Sostanzialmente supera la contrapposizione tra le “politiche per la concorrenza” e la politica di programmazione, assumendo il mercato come authority e regolatore. Se prendiamo come paradigma di politica economica “l’indirizzo”, o al più il “coordinamento”, l’unica politica industriale possibile diventa quella *per l’industria*. Le politiche di contesto sono, indiscutibilmente, un potente elemento di condizionamento, si pensi alle decisioni assunte dall’UE in campo ambientale ed energetico, per non parlare di quelle concernenti la conoscenza, ma più che un’azione di orientamento sembra un consolidamento delle azioni adottate dal sistema industriale per ri-convertire e ri-qualificare i propri processi accumulativi. Ma sono i tratti di “politica industriale” adottati dall’UE a prefigurare un sistema produttivo in cui si accentuano e approfondiscono le diversità, nel senso che la specializzazione produttiva dei singoli stati determina l’esito finale delle politiche di contesto. In questo senso l’economia del benessere, i fallimenti del mercato legati all’asimmetria informativa, è un ottimo riferimento teorico per comprendere la polarizzazione delle opportunità. Senza un intervento capace di modificare la dotazione iniziale delle conoscenze e del reddito, il

---

<sup>9</sup> Schumpeter J. A. (1971), *Teoria dello sviluppo economico. Ricerca sul profitto, il capitale, il credito, l’interesse e il ciclo economico*.

<sup>10</sup> Le nuove invenzioni, dal canto loro, non provocano da sole alcun effetto economicamente rilevante. Schumpeter ha interpretato le implicazioni sociali dell’innovazione, limitando il ruolo delle invenzioni.

<sup>11</sup> In realtà, le “invenzioni” sono diventate parte integrante “dell’innovazione”. Sostanzialmente l’innovazione e l’invenzione s’integrano fino a formare un tutt’uno nello sviluppo.

<sup>12</sup> Gallo R., Silva F. (2005), *Sul coordinamento della politica industriale*, in “Economia e politica industriale”, 32, 4, pp 5-20.

mercato tenderà ad accentuare i “cosiddetti fallimenti del mercato”. Indiscutibilmente i vantaggi comparati delineati da Riccardo mantengono tutta la loro solidità teorica, ma senza un’adeguata programmazione questi (vantaggi comparati) accentuano le diverse specializzazioni produttive e “spiazzano” il sistema, almeno nella misura in cui dovrebbe essere integrato come quello dell’area euro. Tutte le politiche economiche di contesto hanno proprio il loro limite nella dotazione iniziale del territorio interessato. Un esempio tipico potrebbe essere il Mezzogiorno d’Italia o la Germania orientale. Ci possono essere esiti più o meno incoraggianti, ma la distanza del background cognitivo e infrastrutturale rimane un vincolo. Sostanzialmente le politiche industriali adottate agiscono al più su tre ambiti<sup>13</sup>:

1. le politiche di contesto (concorrenza, funzionamento del mercato interno e proprietà);
2. le politiche orizzontali (diffusione delle conoscenze, formazione del capitale umano);
3. le politiche settoriali che comprendono anche quelle commerciali.

In qualche modo le politiche industriali di contesto rinunciano a una tipica misura di politica economica pubblica:

- 1 individuare la migliore allocazione delle risorse e ripartirle tra privato e pubblico;
- 2 assicurare che la crescita del paese sia almeno in linea con la crescita demografica e l’innovazione tecnologica;
- 3 stabilizzare la crescita del reddito del paese e intervenire qualora si manifestasse una crisi, sia essa di eccesso di crescita che di bassa crescita;
- 4 realizzare una corretta distribuzione del reddito per evitare che la ricchezza si concentri nelle mani di gruppi sociali ristretti.

---

<sup>13</sup> Pelkmans J., *European Industrial Policy*, Bianchi P., Labory S., (a cura di) (2006a), *International Handbook on Industrial Policy*, Cheltenham, Elgar.

## Politica industriale europea

Tratteggiare gli orientamenti di politica industriale della Comunità Europea è particolarmente difficile, soprattutto se consideriamo che l'UE non ha ancora una politica economica in senso stretto, cioè un bilancio pubblico (entrate e spese) autonomo. La politica economica e finanziaria della Commissione è storicamente "derivata", cioè condizionata dai trasferimenti degli stati. Infatti, l'Ue, fin dalle sue origini, non ha mai declinato una politica economica, salvo quella di "concorrere" alla realizzazione del mercato unico così come alla realizzazione della moneta unica. Azioni potenti e di struttura dell'ambiente economico, ma un limite "istituzionale" rilevante che condiziona le stesse azioni "pubbliche" per affrontare la crisi finanziaria ed economica del 2008-9. I multipli delle misure economiche e finanziarie degli stati sono giustappunto un multiplo, cioè non hanno l'impatto economico adeguato per modificare gli aggregati economici se non nella misura (sempre) di un multiplo.

Se le misure dell'UE sono di contesto e di concorso alla realizzazione di un ambiente economico per facilitare la competitività delle imprese<sup>14</sup>, solo attraverso i principali atti d'indirizzo economico è possibile estrapolare i lineamenti di politica industriale. In particolare il Trattato di Maastricht, titolo XIII, art. 130 e il trattato di Lisbona 2000, in seguito aggiornato nel 2005. Dall'analisi di questi documenti possiamo estrapolare (Maastricht):

- aggiustamento strutturale;
- promozione dell'ambiente favorevole allo sviluppo e alla cooperazione;
- ricadute industriali delle politiche d'innovazione tecnologica;
- rafforzamento delle politiche di concorrenza.

Dal Trattato di Lisbona (2000) è possibile, invece, cogliere un impegno "orientativo". Infatti, la crisi economica di quegli anni, la forte crescita degli Stati Uniti di quegli anni, "costringe" la Commissione a trovare un orizzonte capace di affrontare il nuovo paradigma accumulativo fondato sulla conoscenza e l'alta tecnologia. Infatti, la Comunità Europea con la comunicazione cec 2002 (Industrial Policy in an Enlarged Europe) e cec 2004a (Fostering Structural Change: an Industrial Policy for an Enlarged Europe) prende atto che il vantaggio, in termini di bassi costi del lavoro, dato dalle imprese dell'Europa occidentale dall'allargamento a est, è solo momentaneo, e che quindi non allontana la necessità di risolvere i problemi di competitività. Pertanto occorre mobilitare una politica industriale che si sviluppi in particolare attraverso non solo le politiche per la ricerca e l'innovazione, ma anche attraverso la regolazione..."<sup>15</sup>. In particolare l'UE con l'aggiornamento del Trattato di Lisbona del 2005 definisce come compito della politica industriale quello di disegnare un ambiente favorevole allo sviluppo dell'impresa, sia legato al cambiamento strutturale e sia ai costi sociali di aggiustamento. Sostanzialmente declina la necessità di una regolamentazione migliore,

<sup>14</sup> Dalla famosa comunicazione della Commissione del 1990.

<sup>15</sup> Ninni A., *I nuovi termini della politica industriale europea: alcuni elementi di riflessione*, 4/2008, Rivista di economia e politica industriale, ed. Il Mulino.

il perfezionamento del mercato interno, il rafforzamento della politica per la ricerca, le politiche per l'occupazione e le politiche sociali.

Questi tratti della mission europea sono stati rafforzati con il vertice del Consiglio Europeo di Bruxelles dell'11-12 dicembre del 2008. Pur nell'autonomia degli stati, le misure per affrontare la crisi devono agire sull'innovazione tecnologica per far fronte alla sfida energetica e ambientale. L'obiettivo di ridurre del 20% le emissioni di gas a effetto serra entro il 2020, con la possibilità di trapiantare il 30% dopo la conferenza di Copenaghen del marzo 2010, sono diventate la politica industriale dell'Europa. Le green technology e la conseguente domanda, cioè investimenti, delle imprese proprio per raggiungere gli obiettivi indicati dall'UE, diventano la sfida di tutti i paesi europei. In qualche modo è strategica la domanda delle imprese e il target dei loro investimenti. Sostanzialmente la possibilità e capacità di realizzare beni capitali e intermedi determinerà l'uscita dalla crisi, assieme ad una nuova divisione internazionale del lavoro.

Alcuni effetti delle politiche di orientamento della Comunità Europea, ancorché segnate dalle competenze maturate dai singoli stati, cominciano a manifestarsi. Se analizziamo gli aiuti di stato europei<sup>16</sup>, si osserva che la destinazione maggiore è per l'ambiente con un tasso di crescita del 16% dal 1999. Più interessante è la concentrazione di detti aiuti su tre paesi pari al 72% (Germania, Svezia e Regno Unito), mentre la sola Germania vale il 64%. Questa vocazione ambientale tedesca sta dando i suoi frutti e pone questo paese ai vertici mondiali nel perseguimento degli obiettivi ambientali ed energetici. Infatti, la Germania è il massimo esportatore mondiale di beni ambientali, con una quota del 16%, con un valore di 56 mld di euro, ormai prossimo alla meccanica elettrica. Se consideriamo che prima degli impegni europei dell'11-12 dicembre 2008 la crescita dei beni ambientali era pari al 25% annuo, possiamo comprendere il vantaggio comparato maturato da questo stato e il ruolo subalterno di molti stati di area ocse. In qualche modo sembra disegnarsi una crescita fondata sulle esportazioni, anche se in misura più contenuta degli anni passati.

## **Lineamenti di politica industriale**

La crisi economica e finanziaria propone il pubblico come soggetto del cambiamento e di regolazione del mercato, ma le misure fino ad oggi predisposte agiscono sempre a valle dei processi accumulativi. Solo se gli stati hanno acquisito un background di struttura adeguato l'allargamento della domanda può avere un esito positivo, diversamente possono aumentare solo i vincoli (esteri) alla crescita.

Se la domanda aggregata diventa sempre più domanda di sostituzione, mentre quella delle imprese tende a modificare i processi accumulativi e per questa via la specializzazione produttiva, senza un intervento capace di condizionare questa domanda di "adeguamento" ai vincoli ambientali ed energetici, è difficile sostenere politiche industriali di contesto, soprattutto quando si sono consolidati i ritardi legati alla conoscenza. Per paesi come l'Italia o quelli che possono avere la stessa specializzazione produttiva vuol dire un approfondimento non della crisi, piuttosto l'impossibilità di

---

<sup>16</sup> Ninni A., *I nuovi termini della politica industriale europea: alcuni elementi di riflessione*, 4/2008, Rivista di economia e politica industriale, ed. Il Mulino.

uscire da questa crisi se non attraverso una divisione internazionale del lavoro sempre più bassa. È proprio nella capacità di anticipare la domanda di beni e servizi che si potrebbe declinare una politica industriale adeguata per un paese “arretrato” (tecnologicamente) come l’Italia.